

# TAIDE- POLITIIKAN KEPIT JA PORKKANAT

Taiteen  
edistämiskeskuksen  
toiminta-avustukset  
taiteenalojen  
yhteisöille  
2013–2019

SAKARIAS SOKKA  
OLLI JAKONEN

Cuporen verkkojulkaisuja 58

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

© Sakarias Sokka, Olli Jakonen ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö 2020

Ulkoasu ja taitto: Tiina Paju

ISBN 978-952-7200-44-5 (pdf)

ISSN 1796-9263 (pdf)

SAKARIAS SOKKA  
OLLI JAKONEN

# TAIDEPOLITIIKAN KEPIT JA PORKKANAT

TAITEEN EDISTÄMISKESKUKSEN  
TOIMINTA-AVUSTUKSET  
TAITEENALOJEN YHTEISÖILLE  
2013–2019

*”...valtion taidehallinto on perusrakenteeltaan enemmän  
säilyttävä kuin uudistava.”*

(PEKKA GRONOW, KULTTUURIPOLITIIKAN KÄSIKIRJA,  
1976, S. 131)

*”Mutta onhan Taiken avustusjärjestelmä  
upea taiteen tukimuoto.”*

(TAIDEYHTEISÖN KYSELYVASTAUS)

## TIIVISTELMÄ

Taidepolitiikan kepit ja porkkanat. Taiteen edistämiskeskuksen toiminta-avustukset taiteenalojen yhteisöille 2013–2019.

Sakarias Sokka & Olli Jakonen,  
Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

### ARVIOINNIN TARKOITUS JA TAUSTA

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus (CUPORE) on Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) toimeksiannosta arvioinut sen myöntämät toiminta-avustukset taiteen alojen yhteisöille. Tutkimushanke käynnistyi vuoden 2018 alussa. Hankkeen tutkijoina toimivat erikoistutkija Sakarias Sokka ja tutkija Olli Jakonen. Tutkija Ari Kurlin on auttanut tilastoanalyseissa. Raporttia ovat kommentoineet erikoistutkija Sari Karttunen ja johtaja Marjo Mäenpää.

Sekä opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) että Taike ovat viime vuosina pyrkineet parantamaan valtionavustuspolitiikkaansa, koordinoimaan siihen liittyviä toimiaan ja kehittämään taiteen edistämisen ja tukemisen rakenteita (esim. OKM 2018).

Vuoden 2013 alussa Taiteen keskustoimikunnan (TKT) seuraajana toimintansa aloittanut Taike toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena tulosohjattuna virastona ja taidepolitiikan asiantuntijana, jonka toiminta toteuttaa valtion taide- ja kulttuuripolitiikkaa. Tämä arviointi keskittyy erityisesti Taiken hallinnoimiin taideyhteisöjen toiminta-avustuksiin, mutta sen laajempi viitekehys on OKM:n ja Taiken toteuttama valtionavustuspolitiikka. Arviointi ulottuu Taiken sisäisten prosessien lisäksi taiteenalojen toiminta-avustusten tavoitteiden ja resurssien asettamista koskeviin käytäntöihin OKM:n hallinnonalalla. Lisäksi olemme kartoittaneet toiminta-avustusta saavien ja hakeneiden yhteisöjen näkemyksiä.

Taiken myöntämä taideyhteisöjen harkinnanvarainen tuki muodostaa tärkeän osan suomalaisen taiteen tuesta taiteilija-apurahojen ja taidelaitosten valtionosuuden (VOS) rinnalla. Taike jakaa vuosittain lähes 40 miljoonaa euroa apurahoja ja avustuksia. Lisäksi projekteihin ja läänintaitelijatyöhön käytetään n. 2,4 miljoonaa euroa. Taiteenalojen yhteisöjen toiminta-avustuksiin jaettava osuus koko summasta on kasvanut 5,8 miljoonasta (2010) 12,7 miljoonaan euroon (2020) erityisesti esittävien taiteiden lisärahoituksen myötä.

## TUTKIMUSASETELMA

Kyseessä on ns. summatiivisen arvioinnin ja ns. kehittävän arvioinnin yhdistelmä. Summatiivinen arviointi tarkastelee mennyttä toimintaa ja tuloksia kuvaavia aineistoja. Kehittävä arviointi tarkastelee mm. ajantasaista tilannetta ja kartoittaa kehittämistarpeita haastatteluiden ja muun aineiston avulla. Koko arviointia jäsentävänä analyttisena mallina käytimme arvioinneissa melko usein sovellettua loogista mallia. Teoreettisena viitekehiksenä sovelsimme myös valtionavustusprosessin teoriaa, jossa hallinnollisesta prosessista vastaavat valtionavustusten myöntäjät, ja yhteiskunnallisista prosesseista valtionavustusten vastaanottajat eli edunsaajat. Arvioinnin muita keskeisiä jäsentäviä teemoja ovat kansalaisyhteiskunta kulttuuritoiminnan osatekijänä sekä julkishallinnon managerialismi ja tulosohjaus.

## AINEISTO JA MENETELMÄT

Arvioinnin keskeisen aineiston muodostaa virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden haastattelut (yhteensä 15 haastattelua + 1 ryhmäkeskustelu). Toisen olennaisen aineiston kokosimme kyselyllä toiminta-avustusten hakija- ja saajajoukolle keväällä 2019 (perusjoukko 585, vastaajia 119, joista hakeneita 55 ja saaneita 64). Käytimme myös Taiken oman yhteisöavustusten arviointikyselyn vastauksia (94 vastausta avustusta saaneilta taideyhteisöiltä) sekä Taiken tekemää kyselyä vertaisarvioijille. Tärkeä aineisto ovat myös Taiken valtionavustusten avustustilastot. Ne sisältävät tiedot avustusten hakijoista ja saajista 2013–2019. Taiken tilastoaineiston rinnalle kokosimme täydentävän vertailuaineiston OKM:n myöntämistä toiminta-avustuksista taiteen ja kulttuurin alojen valtakunnallisille yhteisöille vuosilta 2013–2019. Dokumenttiaineistona käytimme mm. hakuilmoituksia, -lomakkeita ja esitelymuistioita sekä tulossopimuksia ja budjetteja. Sekundääriaineistona toimivat aiemmat selvitykset, tutkimukset ja kehittämisraportit.

## ARVIOINNIN TAVOITE JA KYSYMYKSET

OKM:ssä on tehty viime vuosina useita selvityksiä valtionavustuspolitiikan kehittämisestä. Arviointimme sivuaa taidehallinnon uudistamisen ns. ikuisuus-kysymyksiä, joita ovat opetus- ja kulttuuriministeriön ja TKT:n/Taiken suhde, vertaisarvioinnin ja taidetoimikuntien asema, sekä valtionavustusjärjestelmän kyky joustaa taiteenalojen kehityksen myötä. OKM:ssä on tehty viime vuosina useita selvityksiä valtionavustuspolitiikan kehittämisestä. Taiken toiminta-avustukset ovat OKM:n taiteen ja kulttuurin hallinnon alan valtionavustuspolitiikan toimeenpanoa.

Arviointimme on kuitenkin keskittynyt nimenomaan Taiken toiminta-avustuksiin taiteenaloille ja vastaa seuraaviin kysymyksiin:

- Miten Taike jakaessaan toiminta-avustuksia täyttää sille määriteltyjä tehtäviä valtionhallinnossa?
- Kuinka toiminta-avustukset toimivat suhteessa valtion kulttuuripolitiikan yleisiin tavoitteisiin sekä opetus- ja kulttuuriministeriön strategiaan tavoitteisiin ja kuinka yhteisöjen toiminnan tukemista voitaisiin tästä näkökulmasta kehittää?
- Miten Taiken toiminta-avustusten hallintoprosessin eri vaiheet (avustusmuotojen määrittelystä hakuilmoitusten valmisteluun ja myöntöjen seurantaan) toimivat?
- Millaista toimintaa avustuksilla on edistetty (ns. tuotokset)?
- Millaista vaikuttavuutta avustuksilla on ollut erityisesti toimijakentän näkökulmasta?
- Miten yhteisöjen tukemiseksi kohdennettujen toimien seuranta voitaisiin jatkossa parantaa a) hallinnon näkökulmasta ja b) edunsaajien näkökulmasta?

## **KESKEISET TULOKSET**

Taiteen edistämiskeskuksen perustaminen kytkeytyi laajempiin, jo 1990-luvulla aloitettuihin taide- ja valtiohallinnon managerialismia sekä yhtenäistä valtionkonsernia painottaviin kehitystavoitteisiin. Tulosohejaus ja lainsäädäntö kytkevät Taikaa yleisemmän yhteiskunta- ja kulttuuripolitiikan tavoitteisiin ja niiden toimeenpanijaksi TKT:ta vahvemmin. Perustettaessa Taikelle annettiin myös uusi, kulttuurin tukemista koskeva lakisääteinen tehtävä. Näin virastosta tehtiin taidepolitiikan ohella myös kulttuuripolitiikan kehittäjä ja toteuttaja.

Toiminta-avustuksilla on pitkä historia ja sinänsä selkeä, perusteltavissa oleva kulttuuripoliittinen tarkoituksensa. Harkinnanvaraiset toiminta-avustukset taideyhteisöille ovat keskeinen osa taiteen suoran tukemisen järjestelmää taiteilija-apurahojen sekä VOS-laitosten ohella. Arviointimme mukaan harkinnanvaraisuutta on kuitenkin sovellettu vähemmän kuin periaatteessa olisi mahdollista.

Taiken oman linjauksen mukaan toiminta-avustuksilla edistetään taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä sekä monipuolistetaan taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytyksiä. Arviointimme perusteella etenkin rahalliselta kooltaan pienillä toiminta-avustuksilla kuitenkin tuetaan

taiteilijoiden toimeentuloa melko heikosti. Avustusten tyypillinen koko (mediaani) on ollut aikavälillä 2013–2019 noin 30 000 euroa (ks. kuvio 37). Samaan aikaan yleisesti yhteisöavustuksiin Taikesta allokoitavat varat ovat kasvaneet enemmän kuin taiteilija-apurahat. Vuonna 2020 taideyhteisötuki kasvoi edelleen 12,7 miljoonaan euroon, joka vastaa valtion taiteilija-apurahoihin Taikesta myönnettävää rahoitusta.

Taiken myöntämien toiminta-avustusten rahoitus tulee rahapelitoiminnan tuotoista. Sekä taiteenaloille että muihin yhteisöavustusmuotoihin allokoitavat summat päätetään ministeriössä rahapelitoiminnan varoja ohjaavassa käyttösuunnitelmassa. Taike on siis näiden varojen osalta edelleen tarkasti resurssiohjattu virasto, vaikka yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta on ollut tarkoitus yleisesti päästä irti tulosohjauksen myötä.

Taide- ja kulttuurihallinnossa tendenssinä on ollut siirtyminen kohti yhä muodollisempia tulos- ja arviointikriteereitä sekä tuotoksiin ja indikaattoreihin perustuvaa seurantaa. Myös virkamiesten päätösvaltaa suhteessa taidekenttään on yhteisöavustuksissa kasvatettu. Arviointiperusteiden käyttö päätöksenteossa on kuitenkin toimijakentälle epäselvää. Arvioinnissa kävi ilmi, että taiteen kentälle ei ole selvää, kuka nykyisin päättää toiminta-avustuksista. Päätöksentekojärjestelmä on ollut jossain määrin epäselvä ja rasakaaksi koettu jopa Taiken luottamuselimissä toimiville vertaisarvioitsijoille.

Jokaisena tarkasteluvuotena toiminta-avustuksen vuosittain jaetusta määrärahasta (€) yhteensä noin 60 prosenttia on kohdistunut teatterin ja tanssin yhteisöille. Teatterin osuus on ollut vuosittain 35–42 % toiminta-avustuksesta. Tanssin osuus on ollut 15–26 % välillä. Kuvataiteen osuus on vaihdellut välillä 7–11 %, musiikin osuus 7–10 %, elokuvan 6–9 %, sirkuksen 7–8 %, valokuvan 4–6 %. Kirjallisuuden, mediataiteen, sarjakuvan sekä muotoilun osuuden ovat olleet yhteensä muutamien prosenttien luokkaa. Valokuvan, elokuvan ja tanssin piirissä osuuksiin vaikuttavat aluekeskusjärjestelmien tuet (Ks. kuvio 36.)

Kaiken kaikkiaan 662 eri yhteisöä haki Taiken toiminta-avustusta tarkastellulla aikajaksolla. Avustusta on saanut 239 eri yhteisöä. Yhteensä 423 yhteisöä eli 64 % avustusta hakeneista joukosta ei saanut avustusta kertaakaan.

Aikavälillä 2013–2019 Taiken toiminta-avustusten rahallisesta määrästä on kohdistunut Uudellemaalle lähes 60 prosenttia. Jokaisen muun maakunnan osuus kokonaisrahoituksesta jää alle 10 prosentin. Uusimaalaisen esittävän taiteen kentän (teatteri, tanssi, sirkus) osuus kaikista toiminta-avustuksista 2013–2019 on ollut noin 44 prosenttia. Päätöskriteerien ohella maakunnittainen toimijakentän koko, toimijoiden luonne ja hakuaktiivisuus vaikuttavat rahojen kohdentumiseen (Ks. taulukko 16.)

Taiken toiminta-avustuksin tuetaan monenlaisia toimintakonsepteja (edunvalvonta/järjestötoiminta, taideyhteisöt ja tuotantoalustat/ -talot, taidekoulut/oppilaitokset, aluekeskukset, alue- ja paikallisyhteisöt). Eri taiteenaloilla toimivat yhteisöt muodostavat hyvin monimuotoisen ja taidetta eri tavoin edistävän joukkion. Ne tavoittelevat ja toteuttavat usein myös muita päämääriä kuin taiteen tarjontaa ja edistämistä. Tavoitteiden piiri kattaa mm. soveltavan taiteen, osallisuuden, yhteisöllisyyden, hyvinvoinnin, alueen kehittämisen ja yleisötyön. (Ks. kuvio 39.)

Taideyhteisöjen vaikuttavuus toteutuu eri tavoin riippuen yhteisöjen toiminnan laajuudesta, luonteesta ja tavoitteista. Harkinnanvaraisesti tuetun yhteisökentän toiminnan vaikuttavuutta ei voida tarkastella vain yhdellä mittarilla. Välittömät, helposti mitattavat vaikutukset eivät kerro yhteisökentän vaikuttavuudesta kaikkea. Osa yhteisöistä vaikuttaa alansa jatkuvuuteen koulutuksen kautta, osa vaikuttaa taiteenalan alueelliseen kattavuuteen ja saavutettavaan tarjontaan, osa keskittyy tarjonnan sisällölliseen monipuolistamiseen. Myös taidepalveluiden tuottamisessa ja edunvalvontatoiminnassa on kyse erilaisesta vaikuttavuudesta. Näkökulmamme vaikuttavuuteen korostaa tarvetta valtionavustuspolitiikan tavoitemäärittelyiden selkeyttämiseen, ja toimeenpanon suunnitelmallisuuteen.

## **JATKOTOIMENPIDE-EHDOTUKSIA**

Taiteenalojen tilanteesta on muodostettava kokonaiskuva valtionavustuspolitiikan tarpeiden täsmentämiseksi. Taide- ja kulttuuripoliittisista avustusjärjestelmistä on muodostettava kokonaisnäkemys. Samalla opetus- ja kulttuuriministeriön ja Taiken välistä työnjakoa yhteisöjen ja järjestöjen tukemisen osalta tulee selkeyttää sekä valtionavustuspolitiikan kokonaiskoordinaatiota lisätä. Taiken vastuuta myös kulttuurin tukemisen osalta ja kulttuuripolitiikan toteuttajana tulee edelleen selventää. Luottamusta ministeriön ja viraston välillä tulee parantaa.

Valtionavustuspolitiikan perustuminen tiukkaan taiteenaloittaiseen jakoon (hallinnon organisaatio, budjetointi, esittelijätyö, vertaisarviointi sekä edunvalvonta) vähentää sen joustavuutta. Viraston valtionavustustoiminnan joustavoittamiseksi ja asiantuntijaroolin edistämiseksi on pohdittava Taikkeen kohdistuvan yksityiskohtaisen resurssiohjauksen väljentämistä edelleen. Resurssien on oltava linjassa tavoitteiden ja strategioiden kanssa. Toiminta-avustusten olisi pääsääntöisesti oltava rahallisesti riittävän suuria. Lisäksi kaikille avustusta hakeville yhteisöille tulisi antaa lähtökohtaisesti mahdollisuus useampivuotisiin avustuksiin. Avustusten toimeenpanoa koskevat valinnat kuten budjetointi ja erilaisten toimintakonseptien tukeminen



on tehtävä avoimesti ja tarpeiden analyysiin pohjautuen. Toiminta-avustuksin on tuettava monimuotoisuutta.

Toiminta-avustusjärjestelmän parantamiseksi on tehtävä valintoja. Toimeenpanon on oltava pitkäjänteistä, avointa ja dialogista. Liiallista byrokratiaa tulisi välttää. Avustustoiminnan ja kehittämistyön on perustuttava tietoon. Valtionavustusprosessin tulisi sisältää mekanismeja, joiden kautta saadaan aiempaa parempi käsitys taidetoimijoiden toiminnasta. Seurannan prosesseja on parannettava. Tavoitteena tulisi olla, että avustuksilla rahoitettua toimintaa seurataan ja seurantatietoa käytetään tilannekuvan päivittämisessä. Vertaisarviointia voitaisiin kehittää vastaamaan paremmin myös erilaisiin tiedon tarpeisiin. Tarpeen vaatiessa avustustoiminnan linjauksia muutettaisiin tietoon perustuen. Tällainen linkki arvioinnin ja avustuspolitiikan valmistelun väliltä on käytännössä puuttunut.



# SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	2
<b>JOHDANTO</b>	<b>12</b>
Arviointitehtävä ja tutkimuskysymykset	12
Arvioinnin aineistot	16
Haastatteluaineisto	16
Kyselyaineisto	17
Tilastoaineisto	21
Arviointimenetelmät	23
Arvioinnin tarveperusta	25
Valtionavustuspolitiikan kehitystavoitteet	25
Toiminta-avustukset	28
<b>1. ARVIOINNIN TAUSTAKEHYS JA KESKEISET KÄSITTEET</b>	<b>32</b>
Kansalaisyhteiskunnan yhteisöt tuen kohteena	32
Julkisen sektorin kehittäminen kohti tuloksellista valtiokonsernia	35
Managerialismia, tuloskulttuuria ja strategista johtamista	35
Tulosohjaus	39
Näkemyksiä Taiken tulosohjauksen nykytilasta	44
Taike valtionavustuspolitiikan toteuttajana	50
Taiken perustaminen ja toimintaa ohjaavat periaatteet	50
Taiken laajentunut tehtäväkenttä: taiteen tukijasta kulttuuripolitiikan toteuttajaksi	53
Taideyhteisöjen tuki osana taiteen tukea	56
Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	58

<b>2. AVUSTUSPROSESSIN VAIHEET</b>	<b>64</b>
Toiminnan kehys ja suhde ministeriöön	64
Toimintamallien ja ohjauksen muutos	64
Avustusten strategisuus	66
Taiken ja OKM:n vuorovaikutus	69
OKM taiteen ja kulttuurin yhteisöjen avustajana	72
<i>Vertailukohtana festivaaliavustukset</i>	78
Toiminta-avustusten tehtävä	80
Tarkoitus	80
Tavoitteet	82
Toiminta-avustusten panosten määrittely	85
Haku- ja myöntöprosessi	92
Rahoitusehdot	92
Harkinnanvaraisuus	96
Arviointiperusteet ja päätöksenteko	101
Valtakunnallisuuden tulkinnat	111
Virkakunnan ja vertaisarvioinnin asema päätöksenteossa	113
<i>Katsaus Taiken esittelymuistioihin</i>	119
<b>3. TUOTOKSET JA VAIKUTUKSET</b>	<b>122</b>
Toiminta-avustuksilla rahoitetun yhteisökentän tarkastelua	122
Taiken toiminta-avustuksen jakautuminen	122
Taiteenaloittaista tarkastelua	124
Tarkastelua alueittain	129
Avustusten merkitys niiden kohderyhmälle	134
Yhteisöjen oman toiminnan kohdentaminen alueellisesti	134
Yhteisöjen toiminnan merkitys ja vaikutukset	136
Yhteisöjen talous	148
Erityis- ja hankeavustusten suhde	153
Toiminta-avustusten myöntöprosessi ja raportointi	157
Taide- ja kulttuuripolitiikan ohjaus ja vaikuttavuus yhteisöjen näkökulmasta	170
Toiminta-avustusjärjestelmän yleinen kehittäminen yhteisöjen näkökulmasta	174
<i>Vertailupohjaa liikunnan ja urheilun valtionavustustoiminnasta</i>	187

<b>4. ARVIOINNIN KESKEISET TULOKSET</b>	<b>191</b>
Taiken asema ja ohjaus	192
Toiminta-avustusten tarkoitus ja tavoitteet	196
Panokset	198
Toimenpiteet ja päätöksenteko	202
Tuotokset	205
Tulokset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus	211
<b>5. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET</b>	<b>216</b>
Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Taiken välistä työnjakoa tulee selkeyttää	217
Resurssien on oltava linjassa tavoitteiden ja strategioiden kanssa	220
Toimeenpanon on oltava pitkäjänteistä, avointa ja dialogista	221
Toiminta-avustuksien on tuettava monimuotoisuutta	223
Avustustoiminnan ja kehittämistyön on perustuttava tietoon	225
Taide- ja kulttuuripoliittisista avustusjärjestelmistä on muodostettava kokonaisnäkemys	227
<b>LÄHTEET</b>	<b>229</b>
Haastattelut ja kyselyaineisto	229
Tilastoaineistot	229
Julkaisemattomat dokumentit	229
Lait ja hallituksen esitykset	230
Julkaistut selvitykset, raportit ja dokumentit	230
Tutkimuskirjallisuus	233
<b>LIITTEET</b>	<b>238</b>
1. Haastattelurunko	238
2. Kyselylomake	238
3. Seurannan alueita ja kohteita	240
4. Kuvio- ja taulukkoluetelo	248

## JOHDANTO

### Arviointitehtävä ja tutkimuskysymykset

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus (CUPORE) on **Taiteen edistämiskeskuksen (Taike)** toimeksiannosta arvioinut sen myöntämät **toiminta-avustukset taiteen alojen yhteisöille**. Hanke käynnistyi vuoden 2018 alussa. Tässä tutkimusraportissa kuvataan tutkimuksen teoreettinen kehys, toteutus, tulokset, ja jatkotoimenpide-ehdotuksia. Hankkeen tutkijoina toimivat Sakarias Sokka ja Olli Jakonen.

Tutkimusraportti on koostettu siten, että sen voi lukea kokonaan tai osissa lukijan kiinnostuksen mukaan. Tässä johdantoluvussa esitellään arvioinnin tarkoitus, tarve, menetelmät ja aineistot. Luvussa 1 esitetään arvioinnin taustakehys ja keskeiset käsitteet. Luku 2 käsittelee toiminta-avustusprosessin hallinnollisia vaiheita: suhdetta ministeriöön, tavoitteita, panoksia ja myöntöprosessia. Luku 3 tarkastelee toiminta-avustuksilla tuettua yhteisökenttää, avustusten tuotoksia ja vaikutuksia. Luvussa 4 kootaan arvioinnin keskeiset tulokset. Luvussa 5 esitetään tuloksiin perustuvia toimenpidesuosituksia. Liiteosiossa selvityksen lopussa on esitelty muun muassa seurannan alueita ja teemoja sekä ehdotuksia mittareiksi.

Tässä tarkastellut toiminta-avustukset on tarkoitettu eri taiteenalojen yhteisöjen kuten yhdistysten, osuuskuntien ja yritysten jatkuvan toiminnan tukemiseen. Arvioinnissa ei ole kyse kaikkien Taiken jakamien yhteisöavustusten tarkastelusta, vaan se on kohdennettu Taiken ”Avustukset yhteisöille”-kategorian avustusmuotoihin ”Toiminta-avustukset” ja ”Toiminta-avustukset esittävien taiteiden yhteisöille”. Yhteensä Taikella oli vuoden 2019 syksyllä haettavana 11 erilaista yhteisöille tarkoitettua avustusmuotoa, joista osa kohdistuu laajemmin kulttuurin tukemiseen.

Taike jakaa vuosittain lähes 40 miljoonaa euroa apurahoja ja avustuksia. Lisäksi projekteihin ja läänintaiteilijatyöhön käytetään n. 2,4 miljoonaa euroa. (Vuoden 2018 tiedoin, ks. Karhunen 2019.) Taiteenalojen yhteisöjen toiminta-avustuksiin jaettava osuus koko summasta on kasvanut 5,8 miljoonasta (2010) 9,6 miljoonaan euroon (2019) erityisesti esittävien taiteiden lisärahoituksen myötä<sup>1</sup>. Julkisesta kulttuurin rahoituksesta kyseiset toiminta-avustukset muodostavat kuitenkin vain pienen osan. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnoimasta valtion talousarvion taiteen ja kulttuurin osuudesta (n. 455 M€ v. 2019) Taiken jakamat taiteenalojen yhteisöavustukset muodostavat noin 2 % (Kuvio 1.)

1 Summa kasvoi edelleen 12,7 miljoonaan euroon vuodelle 2020.

**KUVIO 1.**

Taiken toiminta-avustukset (M€) taiteenalojen yhteisöille osana kulttuurin tukea v. 2019. Lähteet: Taiken tilastot; Paula Karhunen (Taike);  
Yhdistelmä ajantasaisesta valtion talousarviosta 20.11.2019



Vuoden 2013 alussa Taiteen keskustoimikunnan (TKT) seuraajana toimintansa aloittanut Taike<sup>2</sup> toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena tulosohtajana virastona ja taidepolitiikan asiantuntijana, jonka avustustoiminta toteuttaa valtion taide- ja kulttuuripolitiikkaa. Toteutettu arviointi keskittyy erityisesti Taiken hallinnoimiin toiminta-avustuksiin, mutta tutkimuksen tavoitteena on viraston sisäisten prosessien lisäksi arvioida keräämämme aineiston pohjalta myös kokonaisuuden toimivuutta. Sen laajempi viitekehys on OKM:n ja Taiken muodostaman valtionavustuspoltiikan kokonaisuus. Sekä ministeriö että Taike jakavat avustuksia eri taiteenalojen piirissä toimiville yhteisöille.<sup>3</sup>

Sekä OKM että Taike ovat pyrkineet kehittämään valtionavustuspoltiikkaansa<sup>4</sup> ja koordinoivat siihen liittyviä toimiaan. Esimerkiksi esityksessä taide- ja taiteilijapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi linjataan opetus- ja kulttuuriministeriön ja Taiken kehittävän taiteen edistämisen ja tukemisen rakenteita (OKM 2018). Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspoltiikan kehittämistarpeet liittyvät sekä avustuspoltiikan strategisen kokonaisuuden arviointiin että avustusten haku-, myöntö- ja seurantaprosesseihin.

<sup>2</sup> <https://www.taike.fi/fi/etusivu>

<sup>3</sup> Ks. OKM: <http://minedu.fi/valtionavustukset>

<sup>4</sup> Ks. esim. OKM – Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspoltiikan kehittäminen ja uudistaminen (OKM 2016b).

Itse Taike on nostanut yhdeksi strategiseksi painopisteekseen myös uusien yhteistyö-, rahoitus- ja toimintamallien kehittämisen.<sup>5</sup>

Tutkimusta ja työpapereita on aiemmin tehty erityisesti Taiteen keskus-toimikunnan (TKT) apurahoista ja avustuksista.<sup>6</sup> Tätä tietopohjaa on käytetty hankkeen taustoittamisessa, aiemmin tunnistettujen kehityskulkujen esiin tuomisessa, sekä aineistoa analysoidessa. Lisäksi viittaamme aiempaan valtionavustuksia sekä niiden arviointia koskevaan tutkimuskirjallisuuteen.

OKM:n valtionavustuskäytäntöjen kehittämishankkeessa vuosina 2014–2016 (OKM 2014; OKM 2016a; 2016b) nostettiin esiin keskeisiä kysymyksiä, jotka ovat tämän arvioinnin kannalta edelleen ajankohtaisia: Miten avustusmuodot toimivat suhteessa toimialojen strategioihin tai tavoitteisiin? Miten avustusten jaon delegoinnit tulisi tehdä? Miten avustukset täyttävät niille ajatellun roolin valtionavustuspolitiikassa? Mitä tuloksia kyseisellä valtionavustuksella saavutetaan ja miten avustusten seuranta järjestetään? Miten vaikutukset ja vaikuttavuus toteutuvat?

Arviointimme sivuaa myös suomalaisen taidehallinnon uudistamisen ns. ikuisuuskytymyksiä (esim. Adams, Ahonen & Fisher 2004; Heiskanen, Ahonen & Oulasvirta 2005; OPM 2005; Jokinen & Rautiainen 2008; myös Häyrynen 2015), joita ovat opetus- ja kulttuuriministeriön ja TKT:n/Taiken suhde, vertaisarvioinnin/taidetoimikuntien asema sekä valtionavustusjärjestelmän kyky joustaa taiteenalojen kehityksen myötä.

5 Taiken toiminta-avustuksiin liittyviä kehittämisohdotuksia on annettu lähiaikoina mm. viraston sisäisesti toimineen VATY-työryhmän raportissa (2016).

6 Katso Taiken sivustolta ”tutkimusyksikön julkaisut” (<https://www.taike.fi/fi/tutkimusyksikon-julkaisut>), ”tilastotietoa taiteesta” (<https://www.taike.fi/fi/tilastotietoa-taiteesta>) sekä ”työpaperit” (<https://www.taike.fi/fi/tyopaperit>).



Arviointimme on kuitenkin keskittynyt nimenomaan Taiken toiminta-avustuksiin taiteenaloille ja vastaa seuraaviin kysymyksiin:

1. **Miten Taike toiminta-avustusten osalta täyttää sille määritellyjä tehtäviä valtionhallinnossa?**
2. **Kuinka toiminta-avustukset toimivat suhteessa valtion kulttuuripolitiikan yleisiin tavoitteisiin sekä opetus- ja kulttuuriministeriön strategiaan tavoitteisiin ja kuinka yhteisöjen toiminnan tukemista voitaisiin tästä näkökulmasta kehittää?**
3. **Miten Taiken toiminta-avustusten hallintoprosessi eri vaiheissaan (avustusmuotojen määrittelystä hakuilmoitusten valmisteluun ja myöntöjen seurantaan) toimii?**<sup>7</sup>
4. **Millaista toimintaa avustuksilla on edistetty (ns. tuotokset)?**
5. **Millaista vaikuttavuutta avustuksilla on ollut erityisesti toimijakentän ja taiteen alojen näkökulmista?**
6. **Miten yhteisöjen tukemiseksi kohdennettujen toimien seuranta voitaisiin jatkossa parantaa a) hallinnon näkökulmasta ja b) edunsaajien näkökulmasta?**

<sup>7</sup> Tässä yhteydessä arvioidaan myös, kuinka selkeästi Taiken toiminta-avustusten tavoitteet on asetettu ja kuinka tavoitteiden asettaminen yleisesti toimii, kun otetaan huomioon myös OKM:n tavoitteet. Samalla pohditaan, kuinka tavoitteiden toteutumista voitaisiin arvioida.

## Arvioinnin aineistot

Arvioinnin tietopohja koostuu niin laadullisista kuin määrällisistä aineistoista (ks. taulukko 1). Osa on valmista, olemassa olevaa aineistoa, ja osa on puolestaan kerätty nimenomaan tätä arviointia varten.

### TAULUKKO 1.

*Arvioinnin aineistot.*

#### Arvioinnin aineistot

AINEISTO	AINEISTON KUVAUS
Haastattelut	Haastatteluja yhteensä 16 kpl (yksi haastatteluista oli kahden hengen yhteishaastattelu, lisäksi mukana Taikessa keväällä 2019 käyty ryhmäkeskustelu, johon osallistui yhteensä 14 henkilöä). Haastattelut toteutettu vuosina 2018 ja 2019.
Kyselyt	Kysely toiminta-avustusten hakija- ja saajajoukolle (Taiken rekisteri, kevät 2019). Täydennyksenä Taiken oman yhteisöavustusten arviointikyselyn vastaukset taiteenalojen toiminta-avustusta vuosina 2017 ja 2018 saaneilta yhteisöiltä. <sup>8</sup>
Tilastoaineisto	Taiken rekisteritiedoista vuodet 2013–2019, mukana täydentävä vertailuaineisto OKM:n myöntämistä toiminta-avustuksista taiteen ja kulttuurin alojen valtakunnallisille yhteisöille vuosilta 2013–2019.
Dokumenttiaineisto	Esimerkiksi hakuilmoitukset, -lomakkeet ja esittelymuistiot (yksityiskohtaisen analyysin kohteena esittelymuistiot 8 taiteenalan osalta vuodelta 2017), tulossopimukset ja budjetit.
Sekundääriaineisto	Aiemmat selvitykset, tutkimukset ja kehittämisraportit.

## HAASTATTELUAINEISTO

Hankkeen aikana haastattelimme 8 Taiken työntekijää, joilla omasta asemastaan oli edellytyksiä arvioida toiminta-avustusten jakoa. Lisäksi haastattelimme kuutta OKM:n virkamiestä, jotka työskentelevät eri taidealojen avustusten esittelijöinä tai yleisemmin valtionavustusten ja strategisen

8 Ei julkaistu. Tarkoitettu toistaiseksi vain hallinnon sisäiseen käyttöön. Aineisto saatu Cuporeen Taiken kautta. Cuporen saamassa aineistossa mukana yhteensä 135 vastausta vuosien 2017 ja/tai 2018 aikana yhteisöavustuksen saaneelta taholta. Taiken kysely on anonyymi, joten aineistosta ei saa selville vastannutta yhteisöä, vaan ainoastaan sen, mikä toiminta-avustus on kyseessä (taiteenala, muu avustus). Tutkimuksessamme käytimme vain taiteen alojen toiminta-avustusta saaneiden yhteisöjen vastauksia, joita oli aineistossa yhteensä 94 (n. 70 % kaikista vastauksista). Cuporeessa tekemämme kyselyn ja Taiken arviointikyselyn vastaajissa voi olla samoja yhteisöjä, mutta tätä on mahdotonta tietää täsmällisesti.

suunnittelun tehtävissä. Yksi haastatteluista oli kahden virkamielen yhteishaastattelu. (Ks. liite 1.) Nämä taidehallinnossa valtionavustusten parissa työskentelevien virkamiesten haastattelut tehtiin vuoden 2018 aikana. Henkilöhaastattelujen lisäksi nauhoitimme helmikuussa 2019 Taikessa tutkimuksen välitulosten esittelytilaisuuden lopuksi ryhmäkeskustelun, johon osallistui yhteensä 14 henkilöä. Lisäksi haastattelimme keväällä 2019 2 asiantuntijaa, joista toinen oli toiminta-avustuksien edunsaajien suuren edunvalvontajärjestön edustaja ja toinen valtionavustuspolitiikan asiantuntija kulttuuripolitiikan lähisektorilta<sup>9</sup>. Näiden haastattelujen avulla saimme esiin laajempaa vertailunäkökulmaa toiminta-avustusten jakoon.

Emme kerro yksittäisten haastateltavien nimiä, sillä haastattelusisällöt on luvattu raportoida ilman henkilöihin viittaavia tunnistetietoja. Haastattelusitaattien yhteyteen merkityt koodit [esim. H1] auttavat identifioimaan eri yhteyksissä kuvatut lainaukset saman henkilön sanomiksi. Koodit H1-H8 viittaavat Taikessa eri tehtävissä ja taiteenaloilla toiminta-avustusten esittelijöinä tai muissa positioissa toimiviin viraston virkamiehiin. OKM:n virkamiesten haastattelut on merkitty tunnisteilla H9-H13. Ryhmäkeskusteluun viittaamme tunnisteella H14. Kevään 2019 asiantuntijahaastatteluihin viittaamme tunnisteilla H15 ja H16.

## KYSELYAINEISTO

Sekä strategisen kehittämisen että viraston sisäisten prosessien kehittämisen ytimessä ovat edunsaajat, taiteen kentän yhteisöt, jotka avustusten turvin tekevät, tuottavat ja edistävät taidetta. Edunsaajien näkemysten selvittäminen täydentää hallinnon prosessien analyysia. Laajemmassa kehyksessä tämä auttaa hahmottamaan valtionavustustoimintaan kytkeytyviä yhteiskunnallisia prosesseja eli sitä, mitä yhteisöt saavat avustusten turvin aikaan yhteiskunnassa (ks. Leeuw 1998).

### Cuporen toteuttama kysely

Keräsimme kyselyaineiston *SurveyPal*-alustalle tehdyllä kyselyllä (ks. liite 2). Tämän kyselyn vastauksiin viittamme maininnalla ”Cuporen kysely”. Yhteisöjen yhteystiedot<sup>10</sup> saimme Taiteen edistämiskeskuksen kokoamas-

9 Näitä haastattelurunkoja ei ole tilan säästämiseksi liitetty selvitykseen. Saatavissa tutkijoilta tarvittaessa.

10 Kooste toimitettiin Cuporeen muistitikulla Excel-muodossa ja sisälsi kaikki taiteenalojen toiminta-avustusmuodon hakijat ja saajat vuodesta 2013 alkaen vuodelle 2018 tehtyihin myöntöihin saakka. Koosteessa oli kullekin yhteisölle yksi sähköpostiosoite, johon linkki kyselyyn lähetettiin.

ta aineistosta. **Kyselyn kohdejoukko sisälsi kaikki taiteen alojen toiminta-avustuksia vuosille 2013–2018 Taikesta hakeneet ja saaneet yhteisöt.**<sup>11</sup> Kysely oli siten lähtökohtaisesti kattava otos toiminta-avustuksia hakevasta ja saavasta kentästä. Tavoittelimme vastauksia myönteisiä päätöksiä saaneiden yhteisöjen lisäksi myös yhteisöiltä, jotka eivät olleet koskaan saaneet toiminta-avustusta hakemuksista huolimatta. Näin monipuolistetaan kuvaa toiminta-avustusjärjestelmästä sen ulkopuolelle jääneiden sekä toiminta-avustusten sijaan lähinnä eritysavustuksia saavien yhteisöjen näkökulmilla.

Kyselyn kohteena oli yhteensä 585 eri yhteisöä. Taiken jakamaa toiminta-avustusta taiteen aloille on saanut aikavälillä 2013–2019 keskimäärin vuosittain noin 160 yhteisöä. Kaiken kaikkiaan yhteensä 239 eri yhteisöä on saanut toiminta-avustusta vähintään kerran tarkastelun kohteena olevalla aikavälillä.

Keräsimme kyselyn vastauksia 2.4.–6.5.2019. Lähetimme huhtikuun aikana muistutusviestin niille yhteisöille, jotka eivät vielä siihen mennessä olleet vastanneet. Kohdejoukosta kaikkiaan yhteensä viidesosa eli 119 yhteisöä vastasi kyselyyn<sup>12</sup>. Vastausaktiivisuus oli näin ollen 20 prosenttia. Vastanneista yhteisöistä yhteensä 64 eli hieman yli puolet oli saanut vähintään kerran toiminta-avustusta. Loput vastanneet 55 yhteisöä eivät olleet saaneet toiminta-avustusta, mutta kylläkin vaihtelevasti muita Taiken avustuksia.<sup>13</sup>

11 Kyselyyn eivät tulleet mukaan syksyllä 2018 vuodelle 2019 avustusta hakeneet. Tämän myötä kyselyssä ei ole erikseen mukana esittävien taiteiden hakumuodosta hakeneita ja saaneita yhteisöjä ja esimerkiksi kolmivuotista avustusta hakeneita yhteisöjä.

12 Kaksi vastannutta yhteisöä ei ilmoittanut yhteisön nimeä kyselylomakkeella vaan pysyttelivät anonyymeina. Näidenkin yhteisöjen vastaukset on pidetty mukana kyselyn analyysissä.

13 Vastausprosenttia alensi väistämättä se seikka, että lähetimme kyselyn kaikille avustuksen hakijoille vuodesta 2013 alkaen. Kohdejoukossa oli monia vain kerran avustusta useita vuosia sitten hakeneita yhteisöjä, jotka ovat saattaneet jopa lopettaa toimintansa. Myös henkilökunta on voinut vaihtua ja näin ollen kyselylle ei aina löytynyt sopivaa vastaajaa.

Kysely koostui sekä monivalintakysymyksistä että täydentävän vastaamisen mahdollistavista kysymyksistä. Täydentävät vastaukset toivat esille yhteisöjen tavoitteisiin, toimintaan, vaikutuksiin ja hallinnollisen prosessin mekanismien arviointiin kytkeytyvää arvokasta tietoa. Lisäksi täydentävät vastaukset sisälsivät toimijakentän näkemyksiä yleisemmin taidepolitiikan tilasta ja kehityskohteista.

Eniten vastauksia saimme musiikin (23 % vastaajista), näyttämötaiteen (19 % vastaajista) ja kuvataiteen (16 % vastaajista) yhteisöiltä. Elokuva-alan yhteisöjä vastaajissa oli noin 11 prosenttia. Kaikki muut taiteen alueet jäivät alle 10 % vastaajaosuuksiin. Valokuvan alalta vastauksia tuli vain kahdelta yhteisöltä. Elokuvan ja kirjallisuuden osalta vastausprosentti kohosi yli 40:n.

## TAULUKKO 2.

*Cuporen kyselyn perusjoukko ja vastanneet yhteisöt taiteenaloittain  
(perusjoukko N=585, vastanneet N=119)*

TAITEEN- ALA	PERUS- JOUKKO	% KAIKISTA	VASTAN- NEET	% VASTAN- NEISTA	VASTAUS-% KAIKKI
Musiikki	155	26,5	27	22,7	17,4
Näyttämö- taide	134	22,9	23	19,3	17,1
Kuvataide	110	18,8	19	16,0	17,2
Elokuva	32	5,5	13	10,9	40,6
Muut alat*	30	5,1	10	8,4	33,3
Tanssi	59	10,0	10	8,4	16,9
Kirjallisuus	20	3,4	9	7,6	45,0
Sirkus	28	4,8	6	5,0	21,4
Valokuva	17	2,9	2	1,7	11,7
<b>Yhteensä</b>	<b>585</b>	<b>100 %</b>	<b>119</b>	<b>100 %</b>	<b>20,3</b>

\*Tässä kategoriassa listattuna ne taiteenalat, joihin toiminta-avustusta on alettu myöntää vasta vuodesta 2018 alkaen (mediataide sekä sarjakuva) ja sellaiset yhteisöt, joita ei voitu luokitella vain yhteen taiteenalaan (esim. monitaiteen tai residenssitoiminnan hakemukset).

Maantieteellisesti tarkasteltuna uusimaalaiset yhteisöt olivat selvästi suurin vastaajien joukko (42 %). Toiseksi suurimman ryhmän muodostivat Pohjois-Pohjanmaan yhteisöt (10 %). Keski- ja Etelä-Pohjanmaalla sekä Lapissa toimivilta yhteisöiltä emme saaneet yhtään vastausta.

**TAULUKKO 3.**

*Cuporen kyselyn perusjoukko ja vastanneet yhteisöt maakunnittain  
(perusjoukko N=585, vastanneet N=119)*

MAAKUNTA	PERUS- JOUKKO	% KAIKISTA	VASTAN- NEET	% VASTAN- NEISTA	VASTAUS-% KAIKKI
Uusimaa	293	50,1	50	42,0	17,1
Pohjois-Pohjanmaa	28	4,8	12	10,1	42,9
Varsinais-Suomi	57	9,7	11	9,2	19,3
Pirkanmaa	41	7,0	10	8,4	24,4
Pohjanmaa	19	3,2	5	4,2	26,3
Keski-Pohjanmaa	10	1,7	0	0	0
Etelä-Pohjanmaa	4	0,7	0	0	0
Kanta-Häme	15	2,6	4	3,4	26,7
Keski-Suomi	23	3,9	4	3,4	17,4
Pohjois-Savo	13	2,2	4	3,4	30,8
Päijät-Häme	16	2,7	4	3,4	25,0
Satakunta	12	2,1	4	3,4	33,3
Kainuu	5	0,9	3	2,5	60,0
Pohjois-Karjala	11	1,9	3	2,5	27,3
Etelä-Karjala	4	0,7	1	0,8	25,0
Etelä-Savo	7	1,2	1	0,8	14,3
Kymenlaakso	9	1,5	1	0,8	11,1
Lappi	18	3,1	0	0	0
<b>Yhteensä</b>	<b>585</b>	<b>100 %</b>	<b>119*</b>	<b>100 %</b>	<b>20,3</b>

\*Kahden vastanneen yhteisön maakunta ei tallentunut kyselyyn. Nämä vastaukset säilytettiin mukana kyselyssä. Näin olleen maakunnittain vastaajamäärät yhteen laskien summaksi muodostuu taulukossa 117.

### Taiteen edistämiskeskuksen kyselyaineisto

Saimme toiminta-avustusta saaneiden yhteisöjen osalta käyttöömmme myös Taiken itse toteuttaman yhteisöavustusten arviointikyselyn aineiston. Tässä aineistossa oli vastaus yhteensä 94:ltä yhteisöltä, jotka kaikki olivat saaneet taiteenalojen toiminta-avustusta virastosta joko vuonna 2017 tai 2018. Taiken kyselyyn eniten vastauksia tuli teatteriyhteisöiltä, joita oli vastaajista 31 %. Toiseksi suurin ryhmä oli musiikin ala, josta vastaajia oli yhteensä neljäsosa. Kuvataideyhteisöjä oli vastaajista noin 13 % ja tanssin alalta 12 %. Kaikki muuta taiteenalat jäivät alle 10 % osuuteen vastaajista.<sup>14</sup>

Kyselyssä Taike tiedusteli näkemyksiä mm. avustusprosessista sekä kehittämisehdotuksia. Tämän kyselyn vastauksiin viittaamme maininnalla ”Taiken arviointikysely”. Yhteensä käytössämme oli oma kyselymme ja Taiken kysely yhteen laskien yhteensä 213 kyselyvastausta taiteenalojen

<sup>14</sup> Kahden taiteenalan yhteisön taiteenala ei kirjautunut kyselyyn.

yhteisöiltä, minkä voidaan nähdä antavan melko kattavan pohjan edunsaajakentän näkemyksien analyysille.<sup>15</sup>

Molemmissa kyselyissä suurin osa vastauksista tuli teatterin, musiikin ja kuvataiteen yhteisöiltä.

## TILASTOAINEISTO

Tutkimuksen määrällisenä pohjana ovat Taiken eri taiteenalojen yhteisöille myöntämät toiminta-avustukset vuosilta 2013–2019. Alla mainituille taiteenaloille on Taiken perustamisesta vuodesta 2013 vuoteen 2019 jaettu yhteensä noin 55 miljoonaa euroa toiminta-avustuksia yhteensä 239 yhteisölle (Taulukko 4.)

**TAULUKKO 4.** Taikesta haettu ja myönnetty taiteenalojen toiminta-avustus (€) sekä tuen saaneiden yhteisöjen määrä taiteenaloittain 2013–2019.

Taiteenala	Haettu avustumäärä yhteensä 2013–2019	Myönnetty avustusmäärä yhteensä 2013–2019	Myönnetyn avustuksen osuus haetusta (%)	Avustuksen saaneita yhteisöjä yhteensä
Näyttämötaide	35 759 335 €	21 198 000 €	59	58
Tanssitaide	19 607 596 €	12 196 000 €	62	33
Musiikki	11 851 700 €	4 911 800 €	41	52
Kuvataide	9 904 100 €	5 366 000 €	54	42
Sirkustaide	7 583 358 €	3 925 000 €	52	14
Elokuvataide	6 154 145 €	4 233 000 €	69	12
Valokuvataide	4 120 490 €	2 730 000 €	66	11
Kirjallisuus*	813 800 €	222 000 €	27	7
Mediataide**	385 500 €	204 000 €	53	4
Muotoilu***	137 478 €	80 000 €	58	4
Sarjakuva**	100 000 €	84 000 €	84	2
<b>Yhteensä</b>	<b>96 417 503 €</b>	<b>55 149 800 €</b>	<b>57</b>	<b>239</b>

\* Myönnetty ensimmäistä kertaa vuodelle 2016.

\*\* Myönnetty ensimmäistä kertaa vuodelle 2018.

\*\*\* Myönnetty ensimmäistä kertaa vuodelle 2019.

<sup>15</sup> Avustusta on saanut koko tarkastelujaksolla Taiken aikakaudella vuodesta 2013 239 eri yhteisöä. Yhteensä käytössämme olleet kyselyaineistot sisälsivät vastauksen 158:lta toiminta-avustusta saaneelta yhteisöltä. Luku on pienempi kuin kaikkien vastausten määrä. Tarkkaa tietoa niistä yhteisöistä, jotka ovat vastanneet sekä Cuporen että Taiken kyselyyn ei ole, sillä Taiken oma kysely oli anonymi yhteisöjen osalta.

Taiken avustuksia suhteutamme OKM:n toiminta-avustuksiin taiteen ja kulttuurin alojen valtakunnallisille yhteisöille ja järjestöille.<sup>16</sup> Tämä aineisto sisältää vuodet 2013–2019. OKM:n aineisto on kerätty ministeriön verkkosivustolta poimittavissa olevista PDF-tiedostoista, jotka sisältävät tiedon ainoastaan avustuksen saaneista yhteisöistä ja myöntösummista, ei hakijoista. OKM:n on jakanut taiteenalojen järjestöille ja yhteisöille tässä avustusmuodossa vuodesta 2013 lähtien yhteensä lähes 80 M€ avustusta yhteensä 164 järjestölle. (Taulukko 5.)

**TAULUKKO 5.** OKM:n toiminta-avustus (€) valtakunnallisille kulttuurin ja taiteen alojen järjestöille ja avustusta saaneiden järjestöjen määrä taiteenaloittain 2013–2019.

Taiteenala*	Avustus yhteensä 2013–2019	Avustusta saaneiden järjestöjen määrä**
Musiikki (esittävät taiteet)	17 755 000 €	33
Kirjallisuus	13 674 000 €	21
Kuvataide (visuaaliset taiteet)	10 335 700 €	17
Teatteri (esittävät taiteet)	7 700 500 €	13
Elokuva ja audiovisuaalinen kulttuuri	4 585 000 €	16
Museo ja kulttuuriperintö	4 419 000 €	17
Useita taiteenaloja koskeva toiminta	3 941 000 €	14
Tanssi (esittävät taiteet)	3 508 000 €	7
Arkkitehtuuri	3 188 000 €	7
Muotoilu	2 402 000 €	6
Sirkus (esittävät taiteet)	2 099 000 €	1
Mediataide (visuaaliset taiteet)	1 815 400 €	5
Sarjakuva ja kuvitus (visuaaliset taiteet)	875 500 €	4
Valokuva (visuaaliset taiteet)	738 000 €	3
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>77 036 100 €</b>	<b>164</b>

\*Alkuperäisiä luokitteluja yhdistetty vertailtavaksi Taiken kanssa. OKM:n alkuperäis-aineistoissa eri yhteisöt saattoivat olla eri luokassa eri vuosina. Taiteenalojen tiedotuskeskusten saamat avustukset on laskettu mukaan kunkin alan summaan. OKM erotteli vuoteen 2016 asti tiedotuskeskukset omaksi kokonaisuudekseen, mutta vuodesta 2017 ne on luokiteltu tukimuodossa myös ministeriön toimesta taiteenaloittain. Myös taiteenalojen opetusjärjestöjen avustukset on tässä laskettu taiteenalojen sisään. "Useita taiteenaloja koskeva toiminta" on ministeriön alkuperäinen luokka, joka viittaa esimerkiksi Taiteen perusopetusliiton ja Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry:n kaltaisiin toimijoihin.

\*\* Avustusta saaneissa yhteisöissä on joitakin päällekkäisyyksiä Taiken tukemien yhteisöjen kanssa, sillä yhteisöjen tukemisvastuita on siirretty vaihtelevasti tarkastellulla ajanjaksolla ministeriön ja viraston välillä.

16 On huomattava, että tämä ei ole missään nimessä ainoa ministeriön kulttuuripoliittinen valtionavustusmuoto, jossa kansalaisyhteiskunnan yhteisöille jaetaan avustuksia. Vertailukohtana Taiken toiminta-avustuksille se on luonnollinen.



## Arviointimenetelmät

Kyseessä on ns. **summatiivisen arvioinnin** ja ns. **kehittävän arvioinnin yhdistelmä** (ks. lisää esim. Stufflebeam & Coryn 2014; Seppänen-Järvelä 2004). Summatiivinen arviointi tarkastelee mennyttä toimintaa ja tuloksia kuvaavia aineistoja. Kehittävä arviointi tarkastelee mm. ajantasaista tilannetta ja kartoittaa kehittämistarpeita haastattelujen ja muun aineiston avulla. Tässä tutkimuksessa tarkastelimme ajantasaisen tilanteen ohella etenkin tilasto- ja arkistoaineistojen osalta menneen toiminnan tuloksia (toiminta-avustukset 2013–2019). Prosessiarvioinnin kautta tuotimme samalla pohjatietoa ko. avustushakujen merkityksen arvioinnille eri taiteen aloilla ja edunsaajien keskuudessa (toimijakysely, ks. tutkimuksen luku ”Tuotokset ja vaikutukset”). Arviointi ulottuu Taiken lisäksi avustusten asemaa sekä niiden tavoitteiden ja resurssien asettamista koskeviin käytäntöihin OKM:n hallinnonalalla. Raportin lopuksi esitämme myös kehittämisehdotuksia.

Aineistoja analysoimme monipuoliseen tutkimusmateriaaliimme soveltuvien menetelmin. Kysely- ja haastatteluaineistoa olemme teemoitelleet ja tyypitelleet, dokumentteihin soveltaneet avaintemoihin ja -käsitteisiin pohjaavaa sisällönanalyysia, ja tilastoaineistoja ryhmitelleet tunnuslukujen ja jakaumien avulla.

Koko arviointia jäsentävänä analyttisena mallina käytimme arvioinneissa melko usein sovellettua **loogista mallia**<sup>17</sup> (ks. esim. Arts Council Ireland 2015). Mallissa määritellään toiminnan lähtökohta, ongelmat ja tavoitteet, panokset, aktiviteetit ja tuotokset, jotka johtavat erilaisiin lopputulemiin. Tätä kautta syntyy Taiken toiminta-avustusten yhteiskunnallinen merkitys. Tässä yhteydessä Taiken myöntämien yhteisöavustusten asemaa ja toimivuutta tarkasteltiin myös suhteessa koko OKM:n taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikkaan ja sen ohjaukseen.

KUVIO 2. Arvioinnin looginen malli.



17 Ks. Loogisesta mallista esimerkiksi seuraava selkeä perusesitys: <https://www.d.umn.edu/~kgilbert/educ5165-731/Readings/The%20Logic%20Model.pdf>

Valtionavustusprosessin tarkastelussa voidaan erottaa hallinnolliset ja yhteiskunnalliset prosessit. Hallinnollisesta prosessista vastaavat valtionavustusten myöntäjät, ja yhteiskunnallisista prosesseista valtionavustusten vastaanottajat eli edunsaajat (ks. esim. Leeuw 1998, 83).

Tässä raportoitava hanke toteutettiin kahdessa osassa, joista ensimmäinen keskittyi hallinnollisiin avustusprosesseihin<sup>18</sup> ja toinen avustusten tarkoituksenmukaisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Taiteen alojen yhteisöjen toiminnasta ei juuri ole valmista aineistoa, jonka avulla voisi arvioida niiden toiminnan vaikuttavuutta ja vastaamista rahoittajan asettamiin tavoitteisiin. Tavoitteita<sup>19</sup> ei useinkaan ole määritelty kovin tarkasti ja avustettavat yhteisöt muodostavat rahoitusohjaltaan, toiminnaltaan ja omilta tavoitteiltaan erittäin monimuotoisen joukon (ks. myös Oesch 2004). Lisäksi hallintoa varten tehtävät raportointi- ja selvitysmateriaalit sekä yhteisöjen toimintakertomukset ovat yhteisöjen itsensä tuottamia eivätkä ”objektivisia”, ja laadullisena aineistona työläitä analysoida.

Jo aiemmin on todettu toimintakertomuksien ja tilinpäätöksien epäyhtenäisyyden vaikeuttavan arviointia (Karttunen, Kontkanen & Saukkonen 2014). Yhteisöjen tunnuslukuja on Taikessa kerätty vasta muutamien vuoden ajan. Tunnuslukujen kokoaminen ei myöskään ole niin systemaattista, että tunnuslukuja olisi voinut käyttää vaikuttavuusarvioinnin aineistoina.<sup>20</sup> Siksi arvioimme vaikuttavuutta pääasiassa edunsaajien itsearvioinnin (kyselydata) kautta. Näkökulmamme vaikuttavuuteen korostaa ensisijaisesti valtionavustusprosessin kykyä tukea taidetoimijoiden omien tavoitteiden toteutumista (vrt. OKM 2019).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vaikuttavuutta ensisijaisesti laadullisena vaikuttavuutena (ks. Kivipelto 2008, 35). Laadullinen vaikuttavuus viittaa siihen lähtökohtaan, että toimijoiden kokemukset ja käsitykset antavat tärkeää tietoa prosesseista ja vaikutuksista. Laadullista vaikuttavuutta voi olla esimerkiksi se, kuinka suuri osa palvelun asiakkaista kokee, että jokin toimintatapa on vaikuttanut heidän tilanteeseensa myönteisesti (ks. myös Kettunen 2018). Kuten toimeenpanotutkimuksessa (esim. Signe 2017) on

18 Hallinnollisia prosesseja koskevan arvioinnin siihen asti saadut tulokset raportoitiin Taiken sisäisesti vuoden 2019 helmikuussa.

19 Esimerkiksi Taiken toiminta-avustusten hakuilmoituksen kohdan ”Tavoitteet” kuvaus avustuksen päämäärästä on laaja ja sisältää useita ulottuvuuksia (Ks. hakuilmoitus, syksy 2019). Vaikuttavuuden arvioimiseksi kaikille mainituille ulottuvuuksille pitäisi luoda mittauksia ja -kriteerit.

20 Asiasta kysyttiin Taiken esittelijöiltä vuoden 2019 aikana. Tavoitteena oli saada jonkinlainen näyte yhteisöjen tunnusluvuista analyysia varten, mutta tällaista ei ollut käytettävissä.

havaittu, keskushallinnon sijaan yhteiskunnassa toimivat tahot ovat itse asiassa keskeisessä asemassa tavoitteita toteutettaessa, keskitetyn ohjauksen ollessa usein lähes mahdotonta. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM 2019) itsekin painottaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden omien tavoitteiden tukemista valtionavustustoiminnalla.

## Arvioinnin tarveperusta

### VALTIONAVUSTUSPOLITIIKAN KEHITYSTAVOITTEET

Taiken myöntämiä toiminta-avustuksia tarkastellaan tässä raportissa OKM:n taiteen ja kulttuurin hallinnonalan valtionavustuspolitiikan toimeenpanona. OKM:ssä on tehty useita selvityksiä, jotka liittyvät valtionavustuspolitiikan kehittämiseen. Niiden perusteella valtionavustusten uudistustyöllä on useita laaja-alaisia tavoitteita (OKM 2016a; OKM 2016b):

- ministeriön ja virastojen välisen työnjaon täsmentäminen ja selkiyttäminen,
- ministeriön ja virastojen valtionavustuspolitiikassa noudatettavien yhteisten periaatteiden vahvistaminen,
- virastojen valtionavustuspolitiikkojen uudistaminen vastaamaan kulttuuripolitiikan strategian tavoitteita,
- hallinnonalalla kokonaisuudessaan jaettavien valtionavustusten yhtenäisen kokonaisuuden ja avustusten myöntöprosesseissa noudatettavien yhteneväisten periaatteiden ja käytäntöjen hahmottaminen,
- ministeriön strategisten vaikuttavuustavoitteiden liittäminen osaksi tulosohjausprosessia,
- ministeriöstä myönnettävien avustusten määrän vähentäminen ja ministeriön keskittyminen ydintehtäviin (esim. lainsäädännön valmistelu, toimialan ohjaus) sekä strategiaan tehtäviin (esim. valtionavustuspolitiikan strategisuus ja vaikuttavuus).

Erityisesti taiteen tukemisen valtionavustuspolitiikassa (OKM 2016b, 16) tulisi jatkossa

- tunnistaa nykyistä paremmin taiteenalojen erityispiirteet ja tarpeet ja tukea mahdollisuuksien mukaan kullekin taiteenalalle parhaiten sopivien toimintamallien kehittymistä, ja
- selvittää uudentyyppisten rahoitusmuotojen luomisen mahdollisuus valtionavustuspolitiikan rinnalle (esim. sopimus-, kannustin- tai lainarahoitus).

Toteutettava selvitys tukee myös Taiken omaa sisäistä kehittämistyötä, jossa on hahmotettu esimerkiksi seuraavat konkreettiset tavoitteet:<sup>21</sup>

- avustusten sisällöllinen uudistaminen,
- avustusprosessin sujuvoittaminen,
- toimikuntarakenteen ja -työn uudistaminen (ml. nimitykset),
- budjettirakenteen uudistaminen,
- tarkastustoiminnan parantaminen.

Erikseen on nimetty myös toiminta-avustuksiin kohdentuvien kehittämis-toimien tavoitteita:<sup>22</sup>

- yhteisötuen kehittäminen pitkäjänteisemmäksi (esim. kolmivuotinen rahoitus),
- yhteisötuen riittävyyden (laajuus) parantaminen,
- avustusten myöntäminen suurempina (euromäärä),
- vuosittaiset tavoitekeskustelut edunsaajien kanssa,
- hakumuotojen yhdistäminen ja siten tukimuotojen vähentäminen,
- avustuksien saajien toiminnan korkean ammatillisen tason varmistaminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisussa ”Taide- ja taiteilijapolitiikan suuntaviivat” (2018) linjataan seuraavasti:

- Taiteen rahoitusta tulee kehittää strategisesti ekosysteemiajattelun mukaisesti. Rahoitus- ja tukijärjestelmien tulee turvata pitkäjänteisesti taiteellinen työ ja taiteenalojen kehitys. Samalla rakenteiden tulee olla joustavia ja mahdollistaa myös taiteenalarajat ylittävien taiteen tekemisen muotojen tukeminen. Taiteen vertaisarviointimallia tulee uudistaa. Taiteen edistämisen alueellisia rakenteita tulee vahvistaa. (Mt., 3.)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Taiteen edistämiskeskus kehittävät taiteen edistämisen ja tukemisen rakenteita strategisesti. Rahoitus- ja tukimuodoissa huomioidaan ekosysteemiajattelun mukaisesti taiteenalojen ja niihin kytkeytyvien toimijoiden muodostama kokonaisuus, taiteenalojen ja taiteen toimintamallien yhteneväisyydet, taiteen kansainvälisyys sekä taiteen

21 Esa Rantasen esitys Taiken järjestöjen ja yhteisöjen päivässä GLiveLabissa Helsingissä 7.9.2017.

22 Taiken taiteen tukemisen päivän 22.8.2019 esitysten tavoitteita.

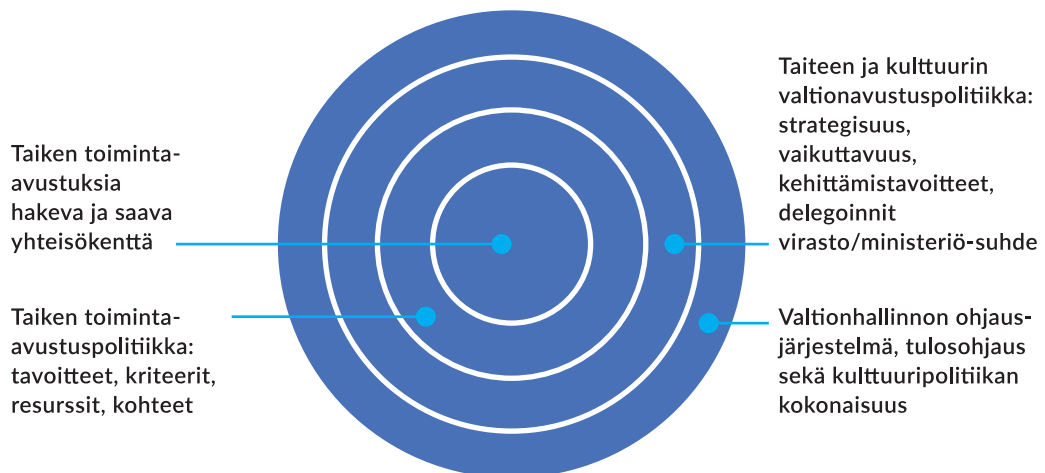
toimijakentässä, toimintaympäristössä ja taiteen kuluttamisessa ja palvelujen käyttämisessä tapahtuvat muutokset. Rahoitus- ja tukijärjestelmät tunnistavat ja turvaavat pitkäjänteisesti eri taiteenalojen tarpeet ja korjaavat siinä olevia puutteita. Rahoitus- ja tukirakenteet ovat yhä enemmän joustavia siten, että ne mahdollistavat erilaisin tavoin tuotetun taiteen tukemisen taiteenalasta riippumatta (yksilötuki, tuotantotuki, yleisavustukset pitkäjänteiseen toimintaan alustoille, työryhmille, ensembleille ym.). Rahoitusta lisätään erityisesti edellä mainituille toimijoille taiteen tuottamiseen ja välittämiseen. (Mt., 14.)

- Taiteen edistämiskeskus vähentää rahoituksen sirpaloitumista ja kehittää tukimuotojaan strategisimmiksi siten, että tukimuodot vastaavat paremmin taiteen nykykentän tarpeisiin. Taiteen edistämiskeskus vähentää tukimuotojen määrää ja pyrkii nostamaan avustusten keskimääräistä tukisummaa. (Mt., 16.)

Lisäksi taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikassa seurannan ja arviointimallien parantaminen on yksi kehittämiskohde (ks. lisää OKM 2016b, 31-33). Kaiken kaikkiaan keskeinen kysymys on myös toiminta-avustusten yleisempi tarkoitus yhteiskunta- ja kulttuuripolitiikan kokonaisuudessa sekä OKM:n kulttuurin hallinnonalalla: mitä niillä tavoitellaan ja miksi niitä maksetaan?

Taiteen- ja kulttuurin alat ja niiden organisoitumistavat poikkeavat toisistaan. Tuki- ja rahoitusrakenteet eivät kuitenkaan vastaa riittävän hyvin eri aloilla ja uusissa ilmaisumuodoissa tapahtunutta kehitystä. (OKM 2017a, 20.)

**KUVIO 3.**  
Arvioinnin tarkastelutasot.



## TOIMINTA-AVUSTUKSET

Seuraavassa taulukossa (taulukko 6) on esitetty tässä selvityksessä analysoidut Taiken avustusmuodot, niiden kohdennus (taidealat<sup>23</sup> listattuina nykytilanteen mukaan) ja tavoitteet. Vertailutietona käytetään OKM:n avustusmuotoa taiteen ja kulttuurin valtakunnallisille yhteisöille, vaikka OKM:n avustuksia sinänsä ei tässä raportissa arvioida. Ministeriön avustusmuoto on esitelty taulukon lopussa.

Vuosina 2013–2017 myönnettyjen avustusten aikana taiteenalajako pysyi samana. Toiminta-avustuksia myönnettiin yhteensä kahdeksalle eri taiteenalalle: elokuvataide, kirjallisuus, kuvataide, musiikki-, näyttämö-, sirkus-, tanssi- ja valokuvataide.

Vuodelle 2018 toiminta-avustuksia jaettiin kymmenelle eri taiteenalalle. Mukana olivat uusina aloina media- ja sarjakuvataide. Nämä alat eivät aiemmin saaneet toiminta-avustusta Taikesta vaan hakivat avustuksena OKM:n yhteisö- ja järjestöavustusmuodosta.

Vuodelle 2019 jaettiin toiminta-avustuksia yhteensä 11 taiteenalalle. Toiminta-avustuksia jaettiin entisten taiteenalojen lisäksi muotoilulle.<sup>24</sup>

23 Hankkeen suunnitteluvaiheessa vuoden 2017 lopulla Taike tunnisti kahdeksan taiteenalaa arvioitavassa avustusmuodossa. Käytössämme ollut aiempia jakoja koskeva aineisto oli tämän vuodelle 2017 myönnettyihin avustuksiin asti sovelletun aloihin luokittelun mukainen. Sittenmin taiteen alojen toiminta-avustusten piiriin on nostettu uusina hakuilmoituksissa mainittuina aloina arkkitehtuurin (vuodelle 2020), mediataiteen, sarjakuva- ja kuvitustaiteen sekä muotoilun yhteisöt. Vuoden 2018 syksyllä esittävien alojen toiminta-avustukset siirrettiin omaan, erilliseen hakuunsa. Tässä uudessa, esittävät taiteet yhteen niputtavassa haussa esittävillä aloilla tarkoitetaan ”näyttämö-, sirkus- ja tanssitaiteen, musiikin ja muuta tietyssä hetkessä tapahtuvaa elävää taiteellista esitystoimintaa”. Tutkimusaineistoa täydennettiin (mm. hakuilmoitukset + avustusrekisterin tiedot) näiden muutosten vuoksi hankkeen aikana.

24 Vuoden 2019 syksyn avustushaussa vuodelle 2020 toiminta-avustuksien hakuilmoituksiin lisättiin tuettavien taiteenalojen joukkoon arkkitehtuuri.

**TAULUKKO 6.**

Arvioinnin kohteena oleva avustusmuoto ja vertailukohtana oleva OKM:n avustusmuoto.

Avustusmuoto		Toiminta-avustukset taiteenalojen yhteisöille*	
Myöntäjä		Taike	
Cuporen aineiston kattamat vuodet		2013–2019	
KENELLE	TAVOITE	KOHDENNUS	
Elokuvataiteen, kirjallisuuden, kuva- ja valokuvataiteen, mediataiteen, muotoilun sekä sarjakuva- ja kuvitustaiteen alan oikeuskelpoisille yhteisöille kuten yhdistyksille, osuuskunnille ja yrityksille. Myös kuntien ja säätiöiden ylläpitämät organisaatiot voivat olla hakijoina. Avustus on tarkoitettu taidealan ammattilaisten toimintaan, ei harrastustoimintaan. Tukea voidaan myöntää myös toimijoille, jotka toimivat tuotantotaloina tai -alustoina kuten elokuvakeskukset.	Toiminta-avustuksilla edistetään taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä sekä monipuolistetaan taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytyksiä. Toiminta-avustuksilla edistetään myös taiteen ja kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta valtakunnallisesti.	Toiminta-avustukset on tarkoitettu yhteisöjen toimintaan tai jotakin toiminnan osa-alueita varten. Tuki on harkinnanvaraista ja sitä haetaan ja myönnetään vuodeksi kerrallaan kunakin vuonna erikseen.	
Avustusmuoto		Toiminta-avustukset esittävien taiteiden yhteisöille**	
Myöntäjä		Taike	
Cuporen aineiston kattamat vuodet		2019	
KENELLE	TAVOITE	KOHDENNUS	
Esittävien taiteiden yhteisöille. Esittäville taiteilla tarkoitetaan tässä haussa yleisölle suunnattua näyttämö-, sirkus- ja tanssitaiteen, musiikin ja muuta tietystä hetkessä tapahtuvaa elävää taiteellista esitystoimintaa. Toiminta-avustukset on tarkoitettu oikeuskelpoisille yhteisöille kuten yhdistyksille, osuuskunnille ja yrityksille. Myös kuntien ja säätiöiden ylläpitämät organisaatiot voivat olla hakijoina. Avustus on tarkoitettu taidealan ammattilaisten toimintaan, ei harrastustoimintaan. Tukea voidaan myöntää myös esitystoimintaa tuottaville esittävän taiteen toimijoille, jotka toimivat tuotantotaloina tai -alustoina kuten tanssin aluekeskukset. Niiden ei tarvitse tuottaa esityksiä, mutta ne voivat tarjota muille esittävän taiteen toimijoille erilaisia tuotantopalveluja.	Toiminta-avustuksilla edistetään taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä sekä monipuolistetaan taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytyksiä. Toiminta-avustuksilla edistetään myös taiteen ja kulttuurin valtakunnallista saatavuutta ja saavutettavuutta.	Toiminta-avustukset on tarkoitettu esittävän taiteen yhteisöjen toimintaan tai jotakin toiminnan osa-alueita varten. Avustus voidaan myöntää joko yksivuotisena tai kolmivuotisena. Toiminta voi olla kansallista tai kansainvälistä ja avustuksella voidaan tukea myös yhteisöjen vierailu- ja kiertue-toimintaa. Tuki on harkinnanvaraista ja se myönnetään vuodeksi kerrallaan kunakin vuonna erikseen. Kolmivuotinen tuki myönnetään edellyttäen, että eduskunta osoittaa vuosittain valtion talousarviossa tarkoitukseen määrärahat. Kolmivuotisen avustuksen saajan tulee raportoida toiminnasta ja taloudesta vuosittain.	
Avustusmuoto		Taiteen ja kulttuurin valtakunnallisten yhteisöjen toiminta-avustukset	
Myöntäjä		OKM	
Cuporen aineiston kattamat vuodet		2013–2019	
KENELLE	TAVOITE	KOHDENNUS	
Taiteen ja kulttuurin alan järjestöille.	Avustuksella vahvistetaan taiteen ja kulttuurin valtakunnallisten yhteisöjen kulttuuripoliittisesti merkittävän toiminnan edellytyksiä. Tavoitteena on edistää: Taiteen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön merkitystä, arvostusta ja vaikutusta yhteiskunnassa sekä toimialojen kehittymistä, osaaamista ja kansainvälistymistä. Lähtökohtaisesti toiminnan tulee edistää opetus- ja kulttuuriministeriön Kulttuuripolitiikan strategian 2025 tavoitteita	Avustus myönnetään yleisavustuksena, ja se on tarkoitettu hakijan vuotuisen toimintaan.	
Taide- ja kulttuuripalveluja tuottaville yhteisöille tai säätiöille			
Kulttuurin ja taiteen harrastamista sekä taide- ja kulttuurikasvatusta edistävälle yhteisöille tai säätiöille.			

\* Tässä muodossa ei jaeta avustuksia enää esittäville taiteille, jotka hakevat avustuksen omasta esittävien taiteiden hakumuodostaan.

\*\* Jaettu ensimmäisen kerran vuodelle 2019. Haku toteutettiin syksyllä 2018.

Vuonna 2019 jaettiin ensimmäistä kertaa kolmivuotisia avustuksia, jotka olivat vain esittävien taiteiden yhteisöjen haettavissa (teatterin, sirkuksen, tanssitaiteen ja musiikin alat). Kolmivuotisen tuen piiriin otettiin 30 esittävän taiteen yhteisöä, joiden toiminta arvioitiin ”taiteellisesti laadukkaaksi, laajaksi ja vakiintuneeksi”.

Vuodelle 2020 toiminta-avustuksilla tuettavien taiteenalojen joukkoon on Taikessa lisätty arkkitehtuuri. Esittävisä taiteissa toiminta-avustus voidaan vuodelle 2020 myöntää joko yksivuotisena toiminta-avustuksena tai viisivuotisena kehittämisavustuksena.

Taiken eri taiteen alojen yhteisöille vuosittain myöntämien toiminta-avustusten kokonaismäärä (€) on tarkastelujaksolla 2013–2019 kasvanut 6,7 miljoonasta eurosta 9,6 miljoonaan euroon. Vuodelle 2020 avustussumma kasvoi edelleen 12,7 miljoonaan euroon.

Toiminta-avustusten arviointihankkeessa on otettava huomioon myös ajan-kohtaiset kulttuuripolitiikan kehittämistoimenpiteet, kuten valtionavustusten digitalisointi<sup>25</sup> sekä valtionosuusjärjestelmän (VOS) uudistus.<sup>26</sup>

Tätä kirjoitettaessa valtionavustusten digitalisointihanke on vielä kesken (ks. OKM 2017c). Hanke on tarkoitus toteuttaa vuosina 2017–2023. Digitalisoinnin tarkoituksena on lisätä valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa valtionavustusten vaikuttavuutta sekä yhtenäistää ja tehostaa hakemista ja päätöksentekoa. Hankkeessa luodaan kansallinen valtionavustustietovaranto ja siihen tukeutuvat yhteiset palvelut sekä edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa. Nämä teemat ovat tärkeitä myös Taiken toiminta-avustusten kehittämiselle ja koko avustusprosessin parantamiselle.

Vos-uudistusta käsitelleen työryhmän esityksistä ovat edenneet museoita koskeva osa sekä esittävien taiteiden osalta kolmivuotisten harkinnanvaraisten avustusten myöntäminen, mikä heijastui välittömästi myös nyt arvioitaviin avustuksiin. Tarkoitusta varten on osoitettu Taiteen edistämiskeskukselle miljoonan euron lisämääräraha vuodelle 2019. Vuodesta 2020 alkaen esittävien taiteiden vapaan kentän toimintaedellytyksiä vahvistetaan kolmen miljoonan euron määrärahan lisäyksellä.<sup>27</sup> Tämä uudistus näkyi ensimmäisen kerran konkreettisesti vuoden 2018 haussa, jossa

25 <http://minedu.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-525-9>

26 <http://minedu.fi/kulttuurivos>

27 <http://www.taike.fi/fi/uutinen/-/news/1232841>



esittävien taiteiden yhteisöille jaettavat toiminta-avustukset erotettiin omaan hakuunsa. Samalla myös taiteen yhteisöille jaettavien toiminta-avustusten hakuilmoituksessa nimettiin uusia aloja. Hallitusohjelmassa (2019) on kirjattu taiteen toimintaedellytysten parantamiseksi toteutettava esittävien taiteiden valtionosuusjärjestelmän uudistus, joka koskisi kaikkia esittävän taiteen toimijoita.<sup>28</sup>

28 Ehdotus esittävän taiteen valtionosuusuudistukseksi valmistui helmikuussa 2020. Ks. [https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ehdotus-esittavan-taiteen-valtionosuusuudistukseksi-valmistunut](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ehdotus-esittavan-taiteen-valtionosuusuudistukseksi-valmistunut)

## ARVIOINNIN TAUSTAKEHYS JA KESKEISET KÄSITTEET

### Kansalaisyhteiskunnan yhteisöt tuen kohteena

#### KANSALAI SYHTEISKUNNAN YHTEISÖT KULTTUURIPOLITIIKASSA

Julkisen sektorin ulkopuolinen kansalaisyhteiskunta, vapaa kansalaistoiminta, on suomalaisen kulttuuripolitiikan tärkeä nykyinen ja historiallinen osatekijä (ks. lisää esim. Häyrynen 2015, 160-168). Toiminta-avustuksien jakamisella eri taiteen alojen yhteisöille on suomalaisessa kulttuuripolitiikassa pitkä historia (esim. Gronow 1976, 129; OKM 2016b). Esimerkiksi Sanna Marinin hallituksen ohjelma<sup>29</sup> (2019, 170) painottaa jälleen Suomen kulttuurisektorin perustuvan vahvaan ja elinvoimaiseen kansalaisyhteiskuntaan.

Kulttuuritoiminnan näkökulmasta kansalaisyhteiskunta voidaan jakaa sopimusvaltion neuvotteluosapuoliin, julkisen kulttuurituen kohteisiin, puolijulkisiin kulttuurituen täydentäjiin sekä julkisen systeemin ulkopuolella toimiviin liikkeisiin (sillä osa kulttuuriyhteisöistä ja -kysymyksistä ei päädy, halua, tai pääse virallisille areenoille ja julkisen tuen kohteeksi).

Kulttuurinen kansalaistoiminta on historiallisten kehityskulkujen seurauksena järjestäytynyt monimuotoiseksi kudelmaksi valtakunnallisia katto-, alue- ja paikallisjärjestöjä sekä kulttuurialan edistämis-, vienti- ja edunvalvontajärjestöjä. Näihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset taiteilija- ja tekijänoikeusjärjestöt. Lisäksi taiteen eri aloilla toimii lukuisia yhdistyksiä, joiden tehtävänä on taiteen tekeminen ja tuottaminen.<sup>30</sup> Kolmas vapaan kansalaistoiminnan kytkös kulttuuripolitiikkaan ovat erilaiset kulttuurisäätiöt.

Taiteen ja kulttuurin aloilla valtio on perinteisesti tukenut toiminta-avustuksin valtakunnallisia ja alueellisia edunvalvonta- ja palveluyhteisöjä, joiden toiminnan tavoitteena on edistää kulttuuria ja taidetta.<sup>31</sup> Monien jär-

29 Pääministeri Antti Rinteen hallitus erosi 10.12.2019. Pääministeri Marinin hallitus otti ohjelmakseen pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”.

30 Ammattitaiteen suhteen eräs usein käytettävä käsite on ”taiteen vapaa kenttä”. Sille ei ole olemassa yksiselitteistä rajausta ja määrittelyä, mutta sen voidaan ymmärtää olevan ”monimuotoinen ammattitaiteilijoista koostuva tuotantoareena, jonka toimijat eivät ole valtionosuusjärjestelmän piirissä.” (OKM 2011.) Taiken toiminta-avustuksia saavat ja toisaalta toiminta-avustusten ulkopuolella olevat yhteisöt ovat eräs osa vapaata kenttää.

31 Esimerkiksi Suomen Taiteilijaseuran jäsenjärjestöinä on kuusi keskeistä taiteilijajärjestöä. Ks. <https://artists.fi/seura/jasenjarjestot/> Suomen Teatterit ry:n jäsenenä on puolestaan 54 suomalaista ammattiteatteria, ks. <http://www.suomenteatterit.fi/jasenteatterit/>

jestöjen ja yhteisöjen toimintaa luonnehtii verkostomaisuus (vrt. Antti-roiko 2017). Taiteen kenttien yhteisöt saattavat toimia yhteistyössä alan valtakunnallisissa verkostoissa (esim. keskusjärjestöt/jäsenjärjestöt ja -liitot), ministeriöiden työryhmissä ja paikallistasolla kuntien tai kaupunkien kanssa.<sup>32</sup> Kaiken kaikkiaan tuen kohteena olevien yhteisöjen toiminta poikkeaa toisistaan. Useat yhteisöt valvovat toimialansa etua, edustavat alaa yhteisissä kysymyksissä ja toimivat yhteistyöverkostonä. Osa edunvalvontayhteisöistä toimii myös työmarkkinatoiminnassa neuvotteluosapuolena. Yhteisöt voivat tarjota erilaisia tukipalveluita ja neuvontaa. Osa tuottaa oheispalveluja, osa puolestaan edistää harrastamista.

Valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella eri taiteenaloilla toimivat ryhmät ovat tärkeitä taiteiden kehittämisen kannalta sekä monipuolistavat palveluja ja niiden saatavuutta. Ryhmien taloudelliset resurssit ovat usein vähäisiä. (OKM 2017a, 21.)

Yhteisöjen kulttuuripoliittisen sääntelyn keskeinen teema on, millaisilla kulttuuriyhteisöillä on organisaatioidensa ja verkostojensa puolesta valmiuksia vastata virallisen kulttuuripolitiikan tavoitteisiin (ks. Sokka 2012; Häyrynen 2015). Jotkut yhteisöistä pääsevät vaikuttamaan toisia paremmin keskeisiin ohjauskeinoihin, myös resurssien jakautumiseen. Simo Häyrysen (2015, 166) mukaan osa kansalaisyhteiskunnan toimijoista on aktiivisia ja vaikutusvaltaisia kulttuuripolitiikan tekijöitä toisten ollessa lähinnä kulttuuripolitiikan aktiivisia tai passiivisia kohteita. Kyse on kaksisuuntaisesta liikkeestä. Jotkin yhteisöt ja ryhmät mukautuvat toisia paremmin valtakuksen odotuksiin ja rakenteisiin sekä välittävät valtiovallan tahtoa edustamassaan piirissä. Osa pienistä yhdistyksistäkin voi olla, etenkin paikallisesti, nimenomaan aktiivisia kulttuuripolitiikan tekijöitä. Eri taiteenaloilla on erilaisia työntekijä- ja työnantajajärjestöjä, jotka pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan kulttuuripolitiikkaan.

Taiken tukemat yhteisöt edustavat lähtökohtaisesti taidetta tekeviä ja tuottavia yhteisöjä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tukemat yhteisöt OKM:n avustusmuodossa ”Taiteen ja kulttuurin valtakunnallisten yhteisöjen toiminta-avustukset” sisältävät myös esimerkiksi kasvatukseen, harrastamiseen ja palveluiden tuottamiseen keskittyviä yhteisöjä, sekä katto- ja edunvalvontajärjestöjä, joista osa on ollut jo vuosikymmeniä valtionavustusten

32 Taiteilijajärjestöjen tärkeimpiä sidosryhmiä ja yhteistyökumppaneita ovat toiset taiteilijajärjestöt, valtion taidehallinnon toimijat sekä alan oppilaitokset ja tekijänoikeusjärjestöt (Hirvi-Ijäs ym. 2017, 17).

piirissä<sup>33</sup>. OKM:n avustusmuodon kohdennus on myös laajemmin kulttuurinen verrattuna Taiken taiteenalojen yhteisöavustusmuotoon.

Jotta voimme tarkastella taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöjen valtionavustuspoliittikkaa kokonaisuutena, vertaamme OKM:n yhteisöavustuksia Taiken toiminta-avustuksiin. Näin ymmärrämme paremmin ministeriön ja viraston välistä työnjakoa ja suhdetta valtionavustuspoliitikassa, erityisesti järjestöjen sekä yhteisöjen tukemisessa. Samalla saamme uutta tutkimuksellista näkökulmaa valtion tukeen kulttuuriselle kansalaistoiminnalle.

### Harkinnanvarainen tuki ohjausvälineenä

Yhteisöjen toimintaan ja hankkeisiin tarkoitettut **harkinnanvaraiset** valtionavustukset ovat yksi julkisen vallan keskeisistä kulttuuripoliittisista ohjaukeinoista (Oesch 2004, 11). Kuten esimerkiksi Evert Vedung (1998, 50) toteaa, ohjaukeinoissa (synonyymina käytetään termiä politiikkainstrumentti) on viime kädessä kyse vallankäytöstä. Ohjaukeinot voidaan ymmärtää hallinnon ”tekniikoiksi”, joita julkiset viranomaiset käyttävät. Julkisella vallalla on useita ohjaukeinoja- ja välineitä (esim. Oulasvirta ym. 2002) yhteiskunnallisen intervention tekemiseksi, ja välineet voidaan luokitella eri tavoin. Aivan mahdollista on myös, että julkinen valta päättää olla kokonaan tekemättä interventiota, ja jättää asian markkinoiden tai kansalaisyhteiskunnan hoidettavaksi. Päätettäessä tietyistä politiikasta tai ohjelmasta otetaan myös kantaa keinoihin, joilla politiikka tai ohjelma pannaan toimeen.

Eräs keinojen luokittelu muodostuu kolmijaosta (Vedung 1998; myös Karttunen 2015; Oulasvirta ym. 2002, 23), jossa keinot jaetaan pakotteisiin/normeihin (”kepit”), taloudellisiin keinoihin/kannusteisiin (”porkkanat”) ja informaatioon (”saarnat”).

Tässä tutkimuksessa on kyse ensisijaisesti porkkanoiden eli valtionavustusten, ja tarkennettuna tietyn valtionavustusprosessin, tarkastelusta. Valtionavustukset voidaan määritellä positiivisiksi (kannustaviksi/houkutteleviksi) taloudellisiksi ohjaukeinoiksi eli kannusteiksi, joihin liittyy vaihteleva määrä informaatio-ohjausta. Valtionavustuksiin kytkeytyy lisäksi normiohjausta, jollaisena voidaan pitää esimerkiksi valtionavustuskilpailua.

33 Esimerkiksi vuonna 1864 perustettu Suomen Taiteilijaseura pääsi seuran oman historiankuvauksen mukaan valtionaputoiminnan piiriin vuonna 1948 ja vuonna 1952 seurasta tuli valtakunnallinen keskusjärjestö (<https://artists.fi/seura/historiaa/>). Seura sai kuitenkin ensimmäiset avustuksensa valtiolta (suomalaiselta Senaatilta) jo vuonna 1869 ja vakiinnutti varhain suhteensa valtionhallintoon (Sokka 2005).

Ministeriön ohjausvälineet kulttuuripolitiikassa ovat resurssi-, säädös- tulos- ja informaatio-ohjaus sekä muu yhteistyö toimialan kanssa. Järjestö-, yhdistys- ja kansalaistoiminnan tukemisessa OKM:ssa nojataan nimenomaan valtionavustuksiin ja niihin liittyvään informaatio-ohjaukseen. Valtaosa valtionavustuksista myönnetään voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Lisäksi niitä myönnetään kunnille, yrityksille ja yksityishenkilöille sekä säätiöille. Pyrkinessään toteuttamaan kulttuuripolitiikalle asetettuja tavoitteita OKM joutuu siis olennaisesti nojaamaan toimijoihin, jotka eivät ole sen omistamia tai ohjaamia, ja joilla voi olla aivan toisenlaisia kulttuuripoliittisia painopisteitä kuin ministeriöllä. Yhteisöillä on usein myös muita rahoittajia, joilla on omia toiveitaan ja strategisia tavoitteita. Tällaisessa tilanteessa vaikuttavuustavoitteiden toteuttaminen sekä myös niiden saavuttamisen arviointi on haastavaa. Osarahoitetun toiminnan tulos syntyy kaukana julkisen toimijan kontrollista, ja keinot asiaan vaikuttamiseen ovat rajalliset. (Vrt. Signe 2017, 13–15.) Valtionavustustoimintaa on myös viime vuosikymmeninä delegoitu virastoihin kauemmas ministeriön ja ministerin ohjaus- ja päätösvallassa. (Karttunen ym. 2014, 10; ks. myös Anttiroiko 2017)

## **Julkisen sektorin kehittäminen kohti tuloksellista valtiokonsernia**

### **MANAGERIALISMIA, TULOSKULTTUURIA JA STRATEGISTA JOHTAMISTA**

Käsillä olevaa arviointia kehystävät monet yleisemmät taide- ja kulttuuripolitiikan ongelmat ja tavoitteet, jotka ovat osittain myös yleisen yhteiskunta- ja hallintopolitiikan kysymyksiä<sup>34</sup> (ks. esim. Rautiainen 2008; 2014; Saukkonen 2014; Aaltonen & Karttunen 2015; Häyrynen 2015):

- julkisen rahoituksen tiukka kontrolli ja budjettikuri sekä julkishallinnon managerialistiset ohjausperiaatteet,
- taiteen kentän monimuotoistuminen ja uusien taiteenlajien kehittyminen, monitaiteellinen toiminta,
- taiteenalojen välisten rajojen liike (yhä suurempi joukko taistelee samoista määrärahoista),

34 Esimerkiksi rahoituslähteiden tarkastelu jää tutkimuksen ulkopuolelle. Tarkasteltavat toiminta-avustukset maksetaan rahapelien voittovaroista, joiden käytöstä on kiistelty jo vuosikymmeniä. Viime aikoina julkista keskustelua on käyty muun muassa Veikkauksen monopoli-asemasta sekä rahapeli-ongelmaisten asemasta tulonsiirroissa.

- uusien taiteenalojen etabloituminen taidehallinnossa tunnustetuiksi kategorioiksi,
- taidehallintoa yhä hienojakoisempiin osiin pilkkova kehitys,
- mahdollisuus vähentää taidehallinnon korporatistisuutta<sup>35</sup> (Taike-uudistus),
- virkamiesvallan kasvattaminen yhtä aikaa vertaisarvioinnin vähentämisen kanssa (esim. Taiken yhteisöavustukset),
- formaalien arviointikriteerien ja -mittareiden painottaminen päätöksenteossa,
- rahoituksen osoittaminen enenevästi myös taiteen ulkopuolisiin ja ohjelmallisiin päämääriin, kuten hyvinvointivaikutusten edistämiseen.

Kuten esimerkiksi Suomen Kulttuurirahaston (2015, 46) *Rahan kosketus*-julkaisussa todetaan, taiteen rahoitusjärjestelmää ei voi tarkastella irrallaan yhteiskunnan yleisestä kehityksestä. Kulttuurin ja taiteen rahoittajatahot ovat itse velvoitettuja rajoittamaan toimintojaan erilaisten ohjaustasojen määrittämiin raameihin ja seuraamaan niiden hallinnollisia ideologioita (Heiskanen ym. 2005, 43).

Hyvinvointivaltion kehityssuuntausten muuttuessa (esim. Kananen 2017) julkishallintoa on rationalisoitu markkina-ajattelun ja talouden kehyksissä. Valtionhallinto on kaiken kaikkiaan viimeisen 25 vuoden aikana kokenut ”totaalisen myllerryksen” suhteessa edeltävään 60 vuoteen, erityisesti parlamentarismien kehittämisen sekä uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*, NPM) ja managerialismin henkeen tehtyjen uudistusten kautta (Murto 2014, 21; Mykkänen 2017).

Ilkka Heiskanen ym. (2005, 12) mukaan taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus muuttuivat 1990-luvun lamaa seuranneen 10 vuoden aikana avustamisesta ja tukemisesta ”valtion ja kuntasektorin finanssi- ja talouspolitiikalle alisteiseksi rahoitukseksi”. Managerialismin<sup>36</sup> ideoita onkin yhdessä lisääntyneen strategisen ohjauksen kanssa omaksuttu parin viime vuosikymmenen aikana myös kulttuurisektorilla (esim. Kangas & Pirnes

35 Hallintouudistuksen yhteydessä on muun muassa luovuttu siitä periaatteesta, että vertaisarviointielinten jäsenet olisi valittava taiteilijajärjestöjen ja niihin rinnastuvien taidemaailman toimijoiden esittämistä henkilöistä.

36 Johtamisvaltaisuutta ja johtamisen alaa laajentavan ”strategisen managerialismin” akateemisia juuria voidaan etsiä esimerkiksi liiketaloustieteestä (ks. esim. Boston 2011).

2015; yleisesti Koikkalainen 2017; Murto 2014; Boston 2011).<sup>37</sup> Kyse ei ole niinkään erillisestä taide- ja kulttuurisektorin ohjauksen muutoksesta kuin taiteen ja kulttuurin ohjauksen muuttamisesta muiden hallinnan uudistusten mukana.

Bostonin (2011, 5–6) mukaan managerialismi korostaa yksilöiden ja organisaatioiden tehtävien määrittelyä ja mittaamista tehokkuuden (*efficiency*), kustannusvaikuttavuuden (*cost-effectiveness*) ja tilivelvollisuuden (*accountability*) mukaisesti. Lisäksi managerialismille on tunnusomaista yksityiskohtainen, toivottujen tuotosten (*output*) ja lopputulemien (*outcome*) erittely. Erilaiset seuranta- ja tulostittarit on usein rakennettu tällaisen ajattelun varaan. Managerialistisissa opeissa painottuvat johtajavaltaisuus ja jotain tunnettua päämäärää varten luodun organisaation tehokkuuden parantaminen. Opit painottavat yhteisiä strategisia päämääriä ja niihin sitoutumista. Kyseiset opit näkyvät myös Taiken perustamisessa esimerkiksi tehokkuuden ja tulosohtauksen sekä johtajavaltaisuuden painotuksina. (ks. HE 52/2012 vp, 22). Koikkalainen (2017, 36) kirjoittaa strategisesta managerialismista:

**”Käytännön ratkaisuisaan strategiaperustainen ajattelu eroaa opeista, joiden lähtökohtana on itsehallinto ja intressien poliittinen edustaminen. Päätös- ja resurssivaltaa siirretään hajautetuista organisaatorakenteista ylimmälle johdolle, jota yksilöjohtajien rinnalla edustavat tyypillisesti hallitukset ja johtoryhmät. Ylin johto vastaa kokonaisstrategiasta ja koko organisaation sitouttamisesta siihen. Johto vahvistaa resurssikontrolliaan ja ohjaa sillä organisaation alempia osia.”**

Ministeriöiden ja muiden viranomaisien nykyinen tulosvastuu kiteytyy viime kädessä siihen, että niiden tulee lakisääteisesti<sup>38</sup> todistaa toimintansa ”yhteiskunnallinen vaikuttavuus” ja toimintojen eri osa-alueiden ”toiminnallinen tuloksellisuus”.<sup>39</sup> Uudistukset ovat johtaneet siihen, että yhä useammin kulttuurin ja taiteen odotetaan olevan kilpailukykyä edistävän yhteiskuntapolitiikan väline. Tulosajattelun myötä uskon taiteen ja

37 Taustalla ovat uusliberalismin leviämisen kannalta keskeiset kansainväliset organisaatiot ja kehityskulut, joiden myötä julkinen sektori on markkinaistunut ja omaksunut yhä enemmän yksityisen sektorin logiikkaa ja toimintatapoja. Tämän kokonaiskehityksen osana on korostettu yritysmäistä toiminnan strategisuuden kehittämistä.

38 Laki valtion talousarviosta, § 12, Toiminta- ja taloussuunnittelu. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>

39 Lisätietoa ja keskeisiä asiakirjoja OKM:n suhteen löytyy sivustolta: <https://minedu.fi/talousarviot-ja-tulosohjaus>

kulttuurin positiivisiin, yhteiskunnan hyvinvointia edistäviin vaikutuksiin (ks. esim. Kangas 2005) on syrjäyttänyt tuloksiin ja näyttöön perustuva politiikka (ks. Vedung 2010), jolloin kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteutumisesta, toimenpiteiden tuotoksista ja vaikuttavuudesta odotetaan todisteita.

Kun tulostavastuuta, tilivelvollisuutta sekä toiminnan suunnittelua ja seuranta on korostettu, erilaiset selvitys- ja raportointivelvollisuudet ovat lisääntyneet niin hallinnossa kuin toimijakentällä. Koko julkishallintoa tarkastellaan yhä enemmän tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein.

Kulttuuripolitiikan ohjaus- ja toteuttamisvastuu on valtioneuvoston kokonaisuudessa opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnittelusta, talousarvioehdotuksen laadinnasta sekä talousarvion toteuttamisesta ja soveltamisesta. Ministeriön toimintaa ohjaavat hallituksen linjaukset, joiden pohjalta ministeriö valmistelee, ohjaa ja kehittää vastuullaan olevia asioita.<sup>40</sup> Hallituksen strategian muodostavat hallitusohjelma ja hallituksen toimintasuunnitelma, jotka sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Valtioneuvoston selonteot ja periaatepäätökset ovat osa hallituksen toimintasuunnitelmaa. Lisäksi ministeriöillä on hallinnonaloja koskevia strategioita, joilla mm. ohjataan virastoja.

OKM:n kulttuuripolitiikan strategian 2025 (2017a, 16) mukaan kulttuuripolitiikan yleisenä tavoitteena on “tukea luovan, demokraattisen ja menestyvän yhteiskunnan kehittymistä”. Strategiassa määritellään kolme laajaa vaikuttavuusulottuvuutta, jotka kehystävät myös Taiken toimintaa valtion taide- ja kulttuuripolitiikkaa toteuttavana virastona.<sup>41</sup> Strateginen ohjaus tapahtuu käytännössä valtion virastojen osalta tulohajauksella. OKM:n valtionavustusten kehittämistä pohtineen työryhmän julkaisun mukaan strategisessa toiminnassa “sovitetaan yhteen toiminnan tavoitteet sekä niiden toteuttamiseksi tarvittavat toimet ja käytettävät resurssit. Toiminnan tulokset arvioidaan. Tulosten tulisi vastata asetettuja tavoitteita, jolloin toiminta on [...] kulttuuripoliittisesti ja yhteiskunnallisesti vaikuttavaa.” (OKM 2016b, 8.)

40 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelu perustuu valtiontalouden kehyspäätökseen (julkisen talouden suunnitelma), toiminta- ja taloussuunnitelmaan, talousarvioon eli budjettiin, tulossuunnitelmaan, sekä hallinnonalan virastojen kanssa tehtäviin tulossopimuksiin.

41 1. Luova työ ja tuotanto; 2. Osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin; 3. Kulttuurin perusta ja jatkuvuus.



Heiskanen ym. (2005, 47–48) näkivät taiteen ja kulttuurin rahoituksen tulevaisuuden riippuvan yleisestä finanssipoliittisesta suunnittelusta sekä julkishallinnon toimintaa ohjaavista ideologioista.<sup>42</sup> Samaa korosti myös Rautiainen (2008) havainnoidessaan taiteen poliittis-instrumentaalisen ohjauksen kasvua. Heiskanen ja kumppaneiden analyysin mukaan strateginen suunnittelu ja tulosohejaus eivät kuitenkaan olleet juurikaan auttaneet prioriteettien määrittelyssä tai aiempaa tehokkaammassa rahoituksen kohdistamisessa. Strategisella suunnittelulla oli tuotettu runsaasti erillisiä suunnitelmia, selvityksiä ja strategiapapereita taiteen ja kulttuurin eri osa-alueille, mutta ”niiden toteuttaminen on [...] ollut [2005] sekä hidasta että heikkoa. Tulosohejaus on kärsinyt saman ongelman lisäksi tulosohejauksen sektoroitumisesta ja kapeasta kohdentumisesta tuloksellisuuteen.” (Heiskanen ym. 2005, 47.)

## TULOSOHJAUS

Tulosohejauksen (*performance management*<sup>43</sup>, yläkäsite *results-based steering*) ideaalimallissa (esim. Vedung 2010) päättävä taho (päämies) asettaa yleisen vision, sitä koskevat selkeät tulostavoitteet ja määrittelee budjettikehyksen. Toteuttava taho (agentti) ja päättävä taho yhdessä kehittävät tulosindikaattorit. Toteuttava taho puolestaan valitsee keinot panna myönnettyillä resursseilla (määrittelemätön kertasumma) toimeen asetetut päämäärät mahdollisimman tehokkaasti. Toiminta arvioidaan ja tulosten avulla päättävä ja toteuttava taho yhdessä korjaavat tavoitteita ja keinoja. Periaatteessa tavoitteiden asettamisella, tulosten saavuttamisella ja resursseilla tulisi olla selkeä keskinäinen yhteys. Lisäksi olisi huomioitava asetettujen tavoitteiden ei-toivotut vaikutukset ja sivuvaikutukset.

Tulosohejattujen valtion virastojen odotetaan ankkuroituvan oman hallinnonalansa tavoitteisiin sekä yleisempiin yhteiskuntapolitiikan päämääriin. Valtionavustustoiminnan ja tulosohejausprosessin tulisi kytkeytyä toisiinsa.

42 Tällä voidaan viitata monenlaisiin kehityskulkuihin, mutta NPM-ajattelun mukainen ”managerialismi”, toimintojen tehostaminen sekä näyttöön ja vaikuttavuuteen perustuva politiikka ja julkisen talouden säästöt ovat olleet 2010-luvulla pinnalla. Toisaalta voidaan samalla todeta, että kulttuurin julkiseen rahoitukseen ei näistä kehityskuluista huolimatta ole tehty dramaattisia muutoksia tai leikkauksia. Myös monet tukisummat ovat säilyneet ennallaan. Esimerkiksi Taiken myöntämä rahoitus taiteen alojen yhteisöjen toiminta-avustuksiin on kokonaisuutena kasvanut noin 30 % vuodesta 2013 vuoteen 2019.

43 Valtionvarainministeriö käyttää tulosohejauksesta englanninkielisellä sivustollaan käsitettä ”performance management”. Ks. <https://vm.fi/en/performance-management>

OKM:n itsensä mukaan esimerkiksi avustustoiminnan delegointi ministeriöstä virastoon edellyttää strategisen ohjauksen tehostamista, ja lisäksi jatkuvaa ja toimivaa vuoropuhelua (OKM 2016a, 15). Strategisella ohjauksella, tulosohjauksella ja tulostavoitteilla ministeriöt pyrkivät varmistamaan vastuullaan olevien sisältöjen kytkeytymisen hallinnonalalleen ja viime kädessä koko yhteiskuntapolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin. Ministeriöiden alaisen virastojen, kuten Taiken, osalta keskeisiä tulosohjauksen menetelmiä ovat tulosneuvottelut ja tulossopimukset. (Esim. Adams, Ahonen & Fisher 2004, 12; OKM 2014, 21.) Tulossopimus on ministeriön ja viraston välinen sopimus sopimuskauden tavoitteista ja odotetuista tuloksista.

Jo 1980-luvun lopulla valtionhallinnossa käynnistyneen tulosohjauksuudistuksen tavoitteena oli lisätä sekä virastojen ja laitosten toimintavapautta että tulosvastuuta (VM 2005). Myös nykyisen Taiken tulosohjauksen toimivuutta voidaan tarkastella näiden osittain jännitteisten näkökulmien – vapauden ja vastuun samanaikaisen lisäämisen – kautta (ks. myös Häyrynen 2015). Hallinnon käytännön toteutumista tarkasteltaessa ministeriöiden tulosohjauksen on katsottu siirtäneen päätösvaltaa entistä enemmän poliitikoilta virkamiehille: käytännössä tulosjohtaminen on virkamiesjohdon vastuulla (Murto 2014, 11; Mykkänen 2017, 114). Mykkäsen (2017) mukaan aktiivinen politiikka ja päätöksenteko ovat jossain määrin jääneet 1990-luvulla luotujen, valtaa keskittävien hallinnon ohjausperiaatteiden varjoon. Ohjausperiaatteet ovat saattaneet vahvistaa hallintoa suhteessa päätöksentekoon. Kehitys on hänen mukaansa toteutunut kuuden keskitetyn vallan instrumentin kautta: hallinnon hajauttaminen, tulosohjaus, esikunnat, laajapohjaisen valmistelun hiipuminen, kehysbudjetointi sekä strateginen johtaminen.

Nykyisessä tulosohjauksjärjestelmässä<sup>44</sup> on pyritty kokonaisuuden yhteneväisyyteen. Kokonaisuus kattaa tällöin hallitusohjelmassa koko valtiokonsernille asetetut tavoitteet, valtion budjetin, sektoriministeriöiden strategiat ja tavoitteet sekä hallinnonalojen tulosohjattujen virastojen tavoitteet. Kuten Adams ja kumppanit arvioinnissaan (2004, 21) esittivät, apurahojen jakamista ja taiteellisen työn sisältöjä lukuun ottamatta ei voida olettaa taiteen tukemisen toimivan erillään laajemmista yhteiskunnallisista politiikkatavoitteista. Tulosohjauksen keskeinen perustavoite onkin saada kunkin hallituksen politiikkalinjaukset vietyä koko valtiohallinnon läpi (Murto 2014, 41).

44 Yleinen kuvaus järjestelmän periaatteista ja toimeenpanosta löytyy Valtiovarainministeriön ”Tulosohjauksen käsikirjasta” (päivitetty 2012). Ks. <https://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjausjarjestelmat/tulosohjaus/tulosohjauksen-kasikirja>

”Tulosohjauksessa on aiempaa vahvempi sidos hallitusohjelmaan [...] Tulostavoitteet ja indikaattorit välittyvät hallituksen yhteisesti päättämän hallitusohjelman perusteella aina virastotasolle saakka niin, että kaikilla tasoilla toteutetaan, täsmennetään ja konkretisoidaan ylempään tason tavoitteita ja indikaattoreita [...] Tavoitteiden määrittäminen ja tuloksista raportointi muodostavat johdonmukaisen strategisen kokonaisuuden niin, että hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan alenevana ketjuna yhteiset tavoitteet, hallinnonalojen politiikkatavoitteet ja budjettitavoitteet sekä ministeriöiden virastoille asettamat tavoitteet. Samoin vastaavasti vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittarit johdetaan ylhäältä alaspäin.” (VM: Tulosohjauksen tietokortti nro 3, 2012).

Tulosohjaus perustuu hierarkkiseen suhteeseen, jossa ylempänä oleva taho valvoo alempana olevan tahon toimintaa ja arvioi osapuolten sopimien tulostavoitteiden saavuttamista. Alempi taso puolestaan päättää toteuttamisen keinoista. Mykkästä (2017, 97–127) soveltaen ilmenee vallan kaksoisliike, keskitetyn vallan paradoksi: valta on keskittynyt sitä alaspäin delegoitaessa. Ministeristön ohjausvalta on vahvistunut samalla kun suorittavien viranomaistahojen itsenäistä toimeenpano- ja päätösvaltaa on ainakin periaatteessa lisätty. OKM:n tahtoa ohjata myös virastoihin delegoituja avustuksia korostetaan valtionavustuspolitiikan kehittämisraportissa (OKM 2016b, 21): ”Ministeriö asettaa jatkossa virastojen valtionavustustoiminnalle tulosohjausprosessissa strategiset vaikuttavuustavoitteet. Tarvittaessa ministeriö muillakin tavoin ohjaa virastojen valtionavustustoimintaa. Näin ministeriö voi ohjata avustustavoitteiden kokonaisuutta myös niissä tilanteissa, joissa avustuksia ei enää jaeta ministeriöstä.”

Tulosohjaus pitää – teoriassa – hengissä klassista politiikan (tavoitteiden asettaminen) ja hallinnon (tavoitteiden toteuttaminen) erottelun ideaalia tehokkaammin kuin vanha resurssiohjaus. Todellisuudessa erottelu politiikan ja hallinnon välillä ei ole näin selvä, mutta se on tulosohjausjärjestelmän toiminnassa läsnä pysyvänä jännitteenä, normatiivisena ihanteena ja ajoittain toteutuvana ohjelmallisena pyrkimyksenä. Tulosjohtaminen on käytännössä virkamiesjohdon vastuulla, mutta vaikuttaa myös politiikan toimintaan: ”Tulosohjatussa järjestelmässä ministereiden oletetaan toimivan yritysjohtajien tapaan strategisesti. Ministeri on hallinnonalansa toimitusjohtaja, joka asettaa päämäärät, jakaa vastuut ja valvoo, että päämäärät saavutetaan tehokkaasti ja halutussa ajassa.” (Mykkänen 2017, 113–114.)

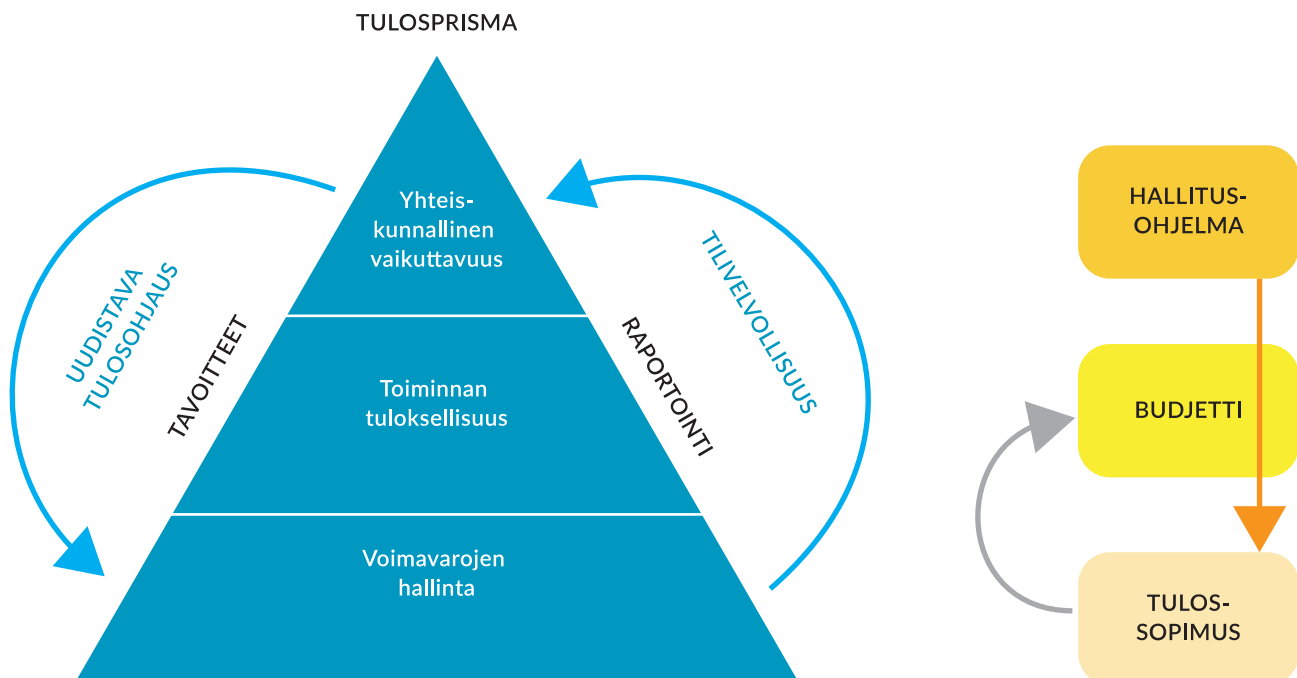
Käytännössä tulosohjaus muotoutuu historiaan ja ympäristöön sidottuna tietynlaiseksi ja ideaalimallista poikkeavaksi. Tulosohjauksen käsikirjassa (VM 2005) todettiin hallinnonalasta ja hallintokulttuurista riippuen käytössä olevan useita erilaisia tulosohjausmalleja, joiden ohjausvaikutus ja

kehitysaste vaihtelivat huomattavasti. Osalla hallinnonaloista tulosohjaukseen sitoutuminen oli heikkoa ja kehitystyö vasta alkamassa. Myös virasto-kohtainen vaihtelu oli suurta. Muutaman vuoden takaisessa arviossaan Eero Murto (2014, 41) piti tulosohjausta yleisesti tarpeellisena ohjausmuotona, mutta näki toisaalta, että ”paljon on vielä järkiperaistamis- ja virtaviivaistamistarvetta, jotta päästäisiin vähemmälle virkamiesten laajamittaisesta keskinäisestä paperinpyörytyksestä ja sellaisten tulostavoitteiden, joilla ei ole mitään merkitystä, yksityiskohtaisesta ja aikaa vievästä jähkailusta.”

Vaikka esimerkiksi Taiken toiminnassa virastona on suora yhteys avustusten vastaanottajiin ja siten ”yhteiskunnallisiin prosesseihin”, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet ja arviointi korostuvat erityisesti ministeriöiden tasolla. Virastotasolla painottuu puolestaan toiminnallinen tuloksellisuus. (Ks. esim. VTV 2016.) Viraston koosta ja toimialan laajuudesta riippuen virastoille asetetaan kuitenkin 1–3 yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitetta. Lisäksi tulosopimuksessa asetetaan henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteet. Tulossopimuksessa esitetään vielä mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan, sekä ne toimenpiteet, joilla tavoitteisiin päästään. Nämä tulosohjauksen sisällöt näkyvät muun muassa tulossopimusten rakenteessa (ks. kuvio 4).

#### KUVIO 4.

Tulosohjauksen tulosprisma ja tulossopimus. Lähde: VM.



Budjettiin liittyvät kysymykset ovat osa tulosohejausta. Valtionavustusten strategista merkitystä määriteltäessä on otettava huomioon valtion talousarvion OKM:n pääluokkaperusteet, taiteen ja kulttuurin osan luku-perusteet sekä kunkin määrärahan selvitys- ja päätösosan linjaukset (OKM 2016b, 20).

Taikessa taiteen ja kulttuurin edistämiseen käytettävä määräraha on peräisin kahdesta lähteestä. Valtion budjettivaroista maksetaan ns. lakisääteinen tuki (valtion taiteilija-apurahat, kirjailijoiden ja kääntäjien kirjastoapurahat, kuvataiteen näyttöapurahat). Myös viraston hallintomenot katetaan budjettivaroista. Muu harkinnanvarainen tuki, mukaan lukien yhteisöjen toiminta-avustukset, maksetaan veikkausvoittovaroista. (Ks. tulosopimus 2016–2019, 8.) Kaikkiaan noin 55–60 % prosenttia taiteen ja kulttuurin edistämiseen osoitetusta määrärahasta on veikkausvoittovaroja.<sup>45</sup> Laissa Taiteen edistämiskeskuksesta (657/2012) määrätään viraston tehtäväksi myös laatia ”perusteltu ehdotus valtion talousarvioon otettavista toimialansa määrärahoista”.

OKM:n KUPO-osaston<sup>46</sup> ja Taiken välisessä tulossopimuksessa vuosille 2017–2019 linjataan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnallisen tuloksellisuuden sekä henkisten voimavarojen hallinnan tulostavoitteet (yhteensä 9) mittareineen kyseisille vuosille.<sup>47</sup> Tämän arvioinnin kannalta keskeinen on tulostavoite nro. 8, jonka mukaan ”parannetaan ja uudistetaan viraston valtionavustuskäytäntöjä”. Tavoitteeseen kytkeytyvän mittarin 8.1. mukaan tuloskauden lopulla ”avustustoiminta on uudistettu vastaamaan ministeriön kulttuuripolitiikan strategiaa 2025.” Päivitettyssä tulossopimuksessa (päivitetty tammikuussa 2019) asetetaan vuodelle 2019 erityinen tavoitearvo mainitussa mittarissa 8.1. Erityisesti esittävät taiteet on nostettu painopisteeksi.<sup>48</sup> Vuodelle 2019 valtionavustuskäytäntöjen parantamisen toimenpiteeksi listattiin seuraavat toimet:

45 Ks. Taiken tuki 2017. [https://www.taike.fi/documents/1215167/0/vuositolasto\\_2017.pdf/0a339f6e-5142-e8ea-e078-8f5b11e9840a](https://www.taike.fi/documents/1215167/0/vuositolasto_2017.pdf/0a339f6e-5142-e8ea-e078-8f5b11e9840a)

46 <https://minedu.fi/johto-ja-organisaatio>

47 Taiken tulossopimus OKM:n kanssa vuosille 2017–2019 ks. <https://www.taike.fi/documents/1215167/0/Taiken+tulossopimus+2017-19.pdf/a37b48c5-5340-7fao-e691-35aea4a393f2>

48 Aiemmassa sopimusversiossa tavoitearvona mainittiin ainoastaan: ”Tukimuodoista on käyty läpi 100 % ja tehty tarvittavat uudistukset”. Uudessa mainitaan: ”Tukimuodoista 100% on käyty läpi. Taiken valtionavustustoiminnan kokonaisuuden uusiminen aloitetaan tarpeellisilta osin ja käynnistämällä esittävän taiteen uudistus. Benchmarkataan kansainvälisiä malleja.”

- Kehitetään valtionavustuskäytäntöjä kokonaisuutena.
- Kehitetään digitaalisia neuvontapalveluja ja rahoitusinfoja.
- Valmistellaan taiteen arviointijärjestelmän uudistamista. Benchmarkataan vastaavia ulkomaisia järjestelmiä ja Suomen Akatemian malli.
- Kehitetään tietopalvelut vastaamaan Taiken valtionavustoiminnan tarpeita kehittämistoiminnan tiedontarvetta. Selkiytetään edelleen työnjakoja Cuporen kanssa.
- Käydään läpi valtionavustusjärjestelmä ja sen kehittämistarpeet mukaan lukien tarkastustoiminnan käytännöt. Kehitetään järjestelmää taide- ja taiteilijalähtöiseksi.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2018 linjattiin erikseen Taiteen edistämiskeskuskeskelle asetetut yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet. Kulttuuripolitiikan strategisen vaikuttavuustavoitteen ”kulttuurin perusta on vahva ja elinvoimainen” alle talousarviossa kuvattiin seuraavat toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet valtionavustuspoltiikalle:

#### **Strateginen ohjaus vahvistuu**

- Kulttuurin toimialan valtionavustuspoltiikka kehittyä aiempaa strategisemmaksi,
- kulttuurin toimialan valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskeva hallituksen esitys valmistuu.

#### **Uusi digitaalinen valtionavustusten hakujärjestelmä rakentuu tavoitteena**

- lisätä asiakaslähtöisyyttä,
- tehostaa ja yhtenäistää avustusprosessia,
- lisätä avustusmyöntöjen läpinäkyvyyttä,
- lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta.

### **NÄKEMYKSIÄ TAIKEN TULOSOHJAUKSEN NYKYTILASTA**

Valtiohallinnossa tulosohjauksesta on vastuussa valtiovarainministeriö (VM). VM:n kuvauksen mukaan tulosohjaus on ”vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. Samalla tarkoituksena on kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden tuottamisen kustannustehokas toteutustapa.” (VM: *Tulosohjaus*)

Valtiovarainministeriö seuraa tulosohtjauksen kehittämistoimenpiteitä ja toimeenpanoa eri hallinnonaloilla. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on oma tulosohtjauksryhmänsä. Tulosohtjauksen periaatteet eivät siis ole vain ministeriöiden yksittäisten osastojen päätettävissä, vaan kokonaisuudessa pyritään myös valtiokonsernin yhtenäisyyteen.

*Sieltä [valtiovarainministeriöstä] tulee kaikki olennainen, sieltä tulee tiettyjä asioita [...] sinne tulossopimukseen annettuna [...] plus sitten, [opetus- ja kulttuuri]ministeriön tasolta tulee tiettyjä asioita, jotka siirtyvät sinne ja tässä talossahan [opetus- ja kulttuuriministeriössä] on oma tulosohtjauksryhmänsä, joka käsittelee niin, että tulosohtjaus koko talossa olisi samanlaista. [H9]*

Tulosohtjauksen keskeisimmät ohtjauvälineet ovat **valtion talousarvio** ja ministeriön ja viraston välille laadittava **tulossopimus**. Talousarviossa virastoille ja laitoksille kohdennetaan resurssit ja asetetaan yleistason vaikuttavuustavoitteita. Tulossopimuksessa ministeriöt ja virastot sopivat sopimuskauden tulostavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä voimavaroista. OKM:n KUPO-osastolla nähdään tulosohtjauksen onnistuessaan muodostavan virastojen ja ministeriön välisen kulttuuripolitiikan kokonaisuuden, jonka toiminta on samansuuntaista ja johdonmukaista.<sup>49</sup> Selvitimme haastattelujen avulla sekä viraston että ministeriön näkemyksiä tulosohtjauksen tämänhetkisestä toimivuudesta<sup>50</sup> KUPO-osaston ja Taiken välillä.

Haastatteluiden perusteella tulosohtjaus on Taiken myötä terävöitynyt ja jämäköitynyt verrattuna luottamuselimenä toimineeseen Taiteen keskus-toimikuntaan (TKT). Myös keskustuimikunnan kanssa tehtiin tulossopimuksia 1990-luvulta alkaen, mutta haastatteluissa TKT:n tulosohtjauksen nähtiin olleen ”hyvin nimellistä” ohtjausta. Sitä ei pidetty tulosohtjauksena sanan varsinaisessa merkityksessä. Jo Adams ja kumppanit (2004) totesivat TKT:n tulosohtjauksen olleen enemmän ”periaatteellista” kuin ”käytännöllistä” ja kärsineen tulosten heikosta seurannasta ja puuttuvista tulosten mittaamisen indikaattoreista.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Taiteen edistämiskeskuksesta todettiin: ”Tulosohtjauksen parantamiseksi ja resurssien tehokkaamman

49 <https://minedu.fi/kulttuurin-tulosohjaus>

50 Haastattelut ja dokumenttianalyysi toivat esiin Taiken nykyisen tulosohtjauksen toimivia käytäntöjä, mahdollisuuksia ja kipupisteitä, mutta tässä arvioinnissa emme voineet arvioida Taiken tulosohtjauksen toimivuutta syvällisesti ja laajasti. Arvioinnin tuloksia ei myöskään voi yleistää koskemaan tulosohtjausta yleisemmin taide- tai valtionhallinnossa. Tulosohtjauksen analyysissa on käytetty haastatteluita H1-H13.

*käytön lisäämiseksi tulisi taidetoimikuntalaitoksen yhtenäisyyttä parantaa [...] Tulosjohtamisen kannalta taiteen keskustoimikunnan rakenne on myös hallinnollisesti epäselvä [...] Luottamuselimen johtaminen ja samanaikainen virastomaisen organisaation tulosjohtaminen eivät ole tarkoituksenmukaisesti yhteen sovittavissa. (HE 52/2012, 16.)*

Taiken tulosohjaus on viime aikoina ja nykyisellä tulosohjauskaudella kytketty tiukemmin kulttuuripolitiikan strategiaan ja sen toteuttamiseen.<sup>51</sup> Viraston kytkeminen kulttuuripolitiikan toimeenpanoon erilaisten toiminnan painotusten kautta nähdään ministeriössä keskeiseksi ohjaustoimeksi:

*...nyt mennään ensimmäistä sellaista tulosohjauskautta, jossa toiminnot on kytketty meidän kulttuuripolitiikan strategiaan ja sen toteuttamiseen ja sieltä on tehty tiettyjä nostoja, esimerkiksi taiteilijoiden työllistäminen -nimikkeen alla, lastenkulttuuri -nimikkeen alla, kuntien kulttuuritoiminta -nimikkeen alla [...] sieltä täytyy tehdä ihan selkeitä nostoja, niin silloin tavallaan se tulosohjaus toimii. [H9]*

Toisaalta ministeriön KUPPO-osaston virkamiesten haastatteluissa nostettiin esiin myös ristiriitaisuuksia nykytilanteen sekä tulosohjaukselle asetettujen toiveiden välillä. Luvun alussa kuvattu tulosohjauksen ideaali ei kaikin osin toteudu. Useat haastattelemamme ministeriön virkamiehet kaipasivat nykyistä laajapohjaisempaa ja avoimempaa keskustelua Taiken (ja muiden tulosohjattujen virastojen) tulossopimukseen kirjattavista tavoitteista ja mittareista. Avoimuus on sitä tärkeämpää, mikäli Taike tulevaisuudessa kehittyy yhä laajemmin kulttuuripolitiikkaa toteuttavaksi virastoksi ja kulttuuripolitiikkaa halutaan kehittää strategisena kokonaisuutena. Ministeriössä haluttaisiin myös lisää keskustelua eri taiteenalojen strategisesta edistämisestä, jonka tulisi olla sisällä tulossopimuksissa. Nykyisin tällaisia kirjauksia ei ole.

*[M]eillä on ehkä vähän semmoinen, sekamuoto, jossa se strategisen, tulosohjauksen määrä on vahvistunut, mut sitten edelleenkin on tätä muuta. [H10]*

*Taike, joka on virasto, niin sitä tulosohjataan, mutta sitä meillä tulosohjataan niin, että meillä oikeastaan tulosohjaa sitä Taikea ainoastaan se esittelijä [...] joka on ikään kuin Taiken esittelijä. Mutta [...] näkisin tässä*

<sup>51</sup> Taiken ja ministeriön välisessä tulossopimuksessa (2016–2019) silloisen hallitusohjelman (2015) tavoitteita on nostettu keskeiselle paikalle sopimusta, johon on erikseen merkitty tulostavoitteita ohjaavat ”strategiset valinnat” hallitusohjelmasta, ministeriön tavoitteista, kulttuuripolitiikan tavoitteista ja Taiken omista päämääristä. Näin on toimittu myös uusimmassa tulossopimuksessa vuosille 2020–2023.



*semmoisen ongelmakohdan meidän talon sisällä, että [...] siinä meiltä päin olevassa ohjauksessa pitäisi ottaa enemmän huomioon [...] meidän kulttuuripolitiikkaan sisältyvien eri taiteenalojen edistämisen strategisuutta. Ja se keskustelu puuttuu meidän talon sisällä kokonaan. [H11]*

Taikessa on puolestaan koettu, että tulosohjaukselle asetuista periaatteista ja sen strategisesta potentiaalista huolimatta tulosohjausprosessi ei ole toiminut (tulossopimuskauteen 2016–2019 mennessä) täysin selkeästi ja dialogisesti. Tulosohjauksen nykyinen suhde budjetointiin on epämääräinen – budjetoinnin nähdään olevan irrallaan tulostavoitteista, jolloin varsinaista tulosbudjetointia ei tapahdu.

Keskeinen syy epätasapainolle on valtion talousarviosta Taiken jaettavaksi allokoitavien rahapelitoiminnan voittovarojen siiloutuminen valtion budjetissa, sekä ministeriön vahva ohjaus kyseisiin budjettiriveihin.<sup>52</sup>

Nykyisessä Taiken ja KUPO-osaston tulossopimuksessa (ks. Tulossopimus 2016 – 2019, sivun 8 taulukko määrärahoista) erotellaan toisistaan seuraavat määrärahat: 1) toimintamenot, 2) apurahat taiteilijoille, kirjailijoille ja kääntäjille sekä 3) rahapelitoiminnan voittovarat taiteen edistämiseen.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2020 (80. Taide ja kulttuuri / 52.) todetaan, että rahapelitoiminnan tuottoja saa käyttää esimerkiksi ”Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain mukaisesti Taiteen edistämiskeskuksen, taideneuvoston ja taidetoimikuntien myöntämiin apurahoihin ja avustuksiin...”. Esityksen selvitysosassa määräraha (yht. 257 M€) on jaettu ministeriön kulttuuripolitiikan strategian 2025 mukaisesti koreihin, joiden alla rahoitusta kohdennetaan eri taiteenaloille sekä muille käyttökohteille. Taiken osuutta selvitysosasta ei kuitenkaan voi suoraan erotella.

Vasta käyttösuunnitelman tarkasteleminen kertoo Taiken määrärahojen olevan jyvitetty euromääräisesti eri taiteenaloille jo ministeriössä. Eriytisesti jotkut ministeriön virkamiehet korostivat menettelyn eräänä syynä sitä, että näin voidaan informoida eduskuntaa ja kulloistakin ministeriä siitä, miten eri taiteenaloja tuetaan, koska delegointien myötä avustustoimintaa on viety pois ministeriötasolta.

Taikessa työskentelevät haastateltavat kaipasivat varsin yksimielisesti rahapelitoiminnan voittovarojen ohjauksen höllentämistä. Taikessa toivotaan yleisesti könttäsummaa, jolla asetettuja tavoitteita voitaisiin

52 ”Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan pirstaleisuus selittyy osin toimialan luonteella ja osin toimialan budjettirakenteella. Budjettirakenne on kehittynyt historiallisesti kumuloituen: kun uusi rahoituskohde on saatu veikkausvoittovaroihin uutena budjettirivinä, on samalla perustettu uusi avustusmuoto.” (OKM 2016b, 9.)

toteuttaa viraston oman harkinnan mukaan. Siiloutuminen vähentää Taiken mahdollisuuttaan käyttää omaa asiantuntijuuttaan ja harkintavaltaansa, esimerkiksi rahoituksen joustavaa allokointia taiteenalojen välillä ja sisällä. Samaan asiaan kiinnitettiin huomiota jo heti Taiken perustamisen jälkeen, sillä tulossopimuksessa vuosille 2013-2014 todettiin että ”nykyinen [silloinen] talousarviokäytäntö ei veikkausvoittovarojen jakautumisen suhteen toteuta Taikelle lainsäädännössä kaavailtua itsenäistä roolia”. Myös taidetöimikuntalaitoksen kansainvälisessä arvioinnissa 2000-luvun alussa (Adams ym. 2004) kehoitettiin antamaan silloiselle TKT:lle suurempi taloudellinen autonomia.

*Johtamisjärjestelmänä [tulosohjaus] ihan ok, mutta tökkii toteutuksessa ja vielä enemmän tökkii budjetoinnissa. Ei viedä johdonmukaisesti niin loppuun saakka, että näkyisi budjetoinnissa. Viimeisen 3 – 4 vuoden aikana on alkanut näkymään vähän enemmän [...] Nykyään pitäisi mennä niin, että virastolla on tietyt tehtävät ja tavoitteet, ja se oman harkintansa mukaan käyttää niitä rahoja. Sitten katsotaan, toteutuivatko tavoitteet. Ollaan vielä sekamallissa, menossa kohti parempaa tulosohjausta, ja sen menettelytapoja, mutta vieläkin on jotain vanhaa mistä ei tahdota päästä. Kyse on viime kädessä luottamuksesta. [H7]*

Toiminta-avustuksien jakaminen perustuu budjettiin sekä valtiovavustuslakiin. Mikäli rahapelitoiminnan tuottojen jakamisessa lisätään Taiken omaa harkintaa, tarvitaan edelleen myös ohjausmekanismeja. Taiken virkamiesten mukaan [esim. H7] toiminta-avustusten valtuutus ja tavoitteet voitaisiin määrittellä tulosohjauksen ja -tavoitteiden kautta, vaikka samaan aikaan budjettiohjaus voisi väljetä ja viraston liikkumavara kasvaa.

Haastattelujen perusteella tulosohjauksen käytännöt koetaan siis joiltain osin toimimattomaksi niin Taikessa kuin ministeriössäkin. Taikessa nähtiin myös, että tulosohjaus on kokonaisuus, jossa useampi henkilö ministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla määrittelee Taiken toiminnalle asetettavia tavoitteita. Silti Taiken haastateltavat kokivat tiettyjen yksittäisten ministeriön esittelijöiden kykenevän käyttämään tulosohjauksessa toisia enemmän valtaa.

Tulosohjaukseen ja budjetointiin liittyvää raportointia ei pidetä Taikessa yhdenmukaisena. Virastossa joudutaan etsimään eri dokumentteihin erilaisia tietoja sen sijaan, että voitaisiin käyttää samanlaisia lukuja ja taulukoita eri paikkoihin. Kaivattaisiin johdonmukaisuutta tiedon tarpeisiin ja käyttöön.

Tietojen keruutta ja seurantaa tehdään paljon. Esimerkiksi Taike raportoi valtion raportointipalveluun Netraan.<sup>53</sup> Valtionavustusten saajat raportoivat Taikelle. Raportoitujen tietojen käyttö näyttää kuitenkin vaillinaiselta. Kuka tietoa käyttää ja mihin se vaikuttaa?

Jo aiemmissa arvioinneissa on painotettu, kuinka ”[m]inisteriön tulisi varmistaa, että tavoitteet [...] ovat yksinkertaisia ja mitattavia. [...] Myöskään tuotoksia ei saisi sekoittaa lopputulemiin.”<sup>54</sup> (Adams ym. 2004.) Edelleen tulossopimukseen kirjattujen indikaattorien kuitenkin koettiin virastossa olevan kaukana arkipäivän toiminnasta. Mittarit nähtiin joiltain osin ylhäältä päin tulevaksi mikromanageroinniksi. Niitä myös katsottiin olevan nykyisellään liikaa. Kaikkien indikaattoreiden osalta ei ole aivan selvää, mitä niillä on tarkoitus seurata. Nähtiin, että liian tulkinnanvaraisten mittarien avulla on hankala todentaa tavoitteiden toteutumista. Esimerkkinä mainittiin tulossopimuksen mittari *valtioneuvoston toiminnan uudistamisesta vastaamaan kulttuuripolitiikan strategiaa*.

Tulosohjausta on kehitetty strategiseksi ohjausvälineeksi ministeriön ja viraston välille. Ohjaus ministeriön ja Taiken välillä on osittain yksityiskohtaista resurssiohjausta, jollaisesta tulosohjausuudistuksissa ja tulosbudjetoinneissa on ollut tarkoitus päästä irti. Haastatteluiden perusteella tulosohjausprosessin osallistavuutta ja avoimuutta, suhdetta budjettiin sekä tietojen keruuta ja käyttöä tulisi edelleen parantaa.” Useissa haastattelussa nousi esiin tarve parantaa luottamusta tahojen välillä. Tulosohjauksen tulee perustua hyvään ja luottamukselliseen vuorovaikutukseen eri tasojen virkamiesten välillä.

53 Valtion raportointipalvelu Netra ”on julkinen palvelu, joka sisältää ajankohtaista tietoa valtion toiminnasta, resursseista ja tuloksellisuudesta. Netra-palveluun on koottu valtion ohjauksen kannalta keskeinen informaatio.”  
[https://www.netra.fi/ibmcognos/cgi-bin/cognosisapi.dll?CAM\\_action=logonAs&CAMNamespace=Series7&CAMUsername=guestuser&CAMPassword=guestuser&m=portal/cc.xts](https://www.netra.fi/ibmcognos/cgi-bin/cognosisapi.dll?CAM_action=logonAs&CAMNamespace=Series7&CAMUsername=guestuser&CAMPassword=guestuser&m=portal/cc.xts)

54 ”The Ministry should ensure targets for the Arts Council system are simple and measurable. Indicators need to be sensitive to the nature of the artistic and creative process. Monitoring and evaluation are important aspects of governance, but they must not threaten the autonomy of artistic decisions, nor make the arts subservient to inappropriate utilitarian objectives. They should also not confuse outputs with outcomes.”

## Taike valtionavustuspolitiikan toteuttajana

### TAIKEN PERUSTAMINEN JA TOIMINTAA OHJAAVAT PERIAATTEET

#### Taiken perustaminen ja virastolle kaavailut tavoitteet

Vuonna 1968 perustettua Taiteen keskustoimikuntajärjestelmää pyrittiin uudistamaan useaan otteeseen vuosikymmenten mittaan. 1990–2000-lukujen uudistusyritykset eivät tuottaneet tulosta, jolloin opetusministeriö siirsi uusia tehtäviä TKT:n ja valtion taidetoimikuntien itsenäiseen päätösvaltaan. Vähitellen TKT:sta muodostui ”opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virastomainen hallintoelin, jonka hallintorakenne ei vastannut muuttuneita ja lisääntyneitä tehtäviä” (Kangas & Pirnes 2015, 48).

Taiteen edistämiskeskus perustettiin osana valtiovarainministeriön koordinoiman valtioneuvoston vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (2011–2015, tätä aiemmin nimellä tuottavuushanke) toteuttamista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.<sup>55</sup> Samaan yhteyteen kirjattiin OKM:n hallinnonalalta lukuisia muitakin toimia, mm. Kansallisen audiovisuaalisen arkiston (KAVI) perustaminen sekä Valtion taidemuseon oikeudellisen statuksen muutos (Kansallisgalleria). Kaikkia toimenpiteitä yhdistävänä käsitteenä mainittiin poikkihallinnollisuus, jolla viitattiin niin hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön kuin yhteistyöhön kyseisen alan laitosten ja virastojen välillä. (Valtiovarainministeriö 2012.) Virastorakennemuudistus toteutti osaltaan konserniajattelun ja managerialismin läpivientä OKM:n hallinnonalalla. Keskeisenä tavoitteena laadun ja vaikuttavuuden parantamisen lisäksi oli myös tehtävien karsiminen ja säästöjen hakeminen (Kangas & Pirnes 2015, 53).

Hallinnonalakohtaisissa muutosten perusteluissa mainittiin myös tavoite koota virastojen toimintamomentit valtion talousarvioissa isommiksi kokonaisuuksiksi (Skog 2011). Opetusministeriön ja silloisen Taiteen keskustoimikunnan väliseen tulossopimukseen jo vuosille 2009–2010 kirjattiin erääksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteeksi valtion taide-toimikuntalaitoksen kehittäminen ”tehokkaasti toimivana tulosohjattuna kokonaisuutena”. OKM:n ensimmäisessä kulttuuripolitiikan strategiassa v. 2009 puolestaan linjattiin valtion taide- ja kulttuurihallinnon kehittämistä valtakunnallisena kokonaisuutena (OKM 2009a, 29). Kansainvälisen arviointiryhmän (Adams ym. 2004) ajatukset näkyivät strategiassa keskukselle kaavailtuna aktiivisena asiantuntijuutena sekä toimijuutena ja laajentuneena kulttuuripoliittisena roolina:

**“Opetusministeriö selkeyttää kulttuurihallinnon rakennetta ja toimintatapoja toimialan eri osa-alueilla. Samalla selvitetään, mitkä toimialan**

<sup>55</sup> Uudistuksessa kehitettiin hallinnonalan ohjausta, virastorakennetta, virastojen tehtäviä ja työnjakoa sekä yhteisiä palveluja.

hallinnolliset tehtävät voidaan delegoida muille viranomaisille tai asiantuntijatahoille. Taidehallinnossa valtion taidetoimikuntalaitosta vahvistetaan valtakunnallisena kokonaisuutena. Taiteen keskustoimikunnasta tehdään taide- ja kulttuuripolitiikan kehittämiskeskus. Lisäksi selvitetään, millaisin järjestelyin Taiteen keskustoimikunta voi ottaa hoitaakseen nykyistä enemmän taiteen ja kulttuurin päätöksentekotehtäviä.”

Taiteen edistämiskeskuksen perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 52/2012 vp, 17) uuden viraston ensimmäisenä mainittu tavoite koskee rakenteiden uudistamista vastaamaan paremmin taiteen kentällä ”tapahtuneisiin ja tuleviin toimintaympäristön muutoksiin”. Tulisi vastata ”taiteellisen toiminnan rahoituksen muuttuviin tarpeisiin”. Myös ”taiteenalojen välisen tasa-arvon” lisääminen tuodaan esiin. Esityksessä ministeriön ja uuden viraston suhteen kaavailtiin kehittyvän sen varaan, että viraston tehtävät lisääntyisivät ja laajentuisivat, ja se saisi aiempaa ”enemmän sellaisia taiteen ja kulttuurin edistämistehtäviä, jotka edellyttäisivät aktiivista toimijan roolia ja asiantuntijuutta.” Tähän asiayhteyteen liitettiin myös tarkoitus päättää yhteisöjen valtionavustusasiat virastossa. (HE 52/2012 vp, 18.)

Hallituksen esityksestä voidaan nostaa esiin vielä seuraavat Taiken tehtävään liittyvät keskeiset tavoitteet (ks. HE 52/2012, 1-20):

- Taiteen autonomista asemaa ehdotetaan vahvistettavaksi.
- Ministeriön tulisi kuitenkin edelleen voida jatkaa operatiivisten tehtävien siirtämistä taiteen keskustoimikunnalle. Lisääntyvien tehtävien hoitaminen edellyttää tehtävien karsimista ja ydintehäviin keskittymistä. Tästä johtuen ja valtiontalouteen liittyvien nykylinjausten toteuttamiseksi tulisi valtion viranomaisten kyetä nykyistä tehokkaampaan toiminnan koordinointiin ja voimavarojen parempaan käyttöön.
- Hallintoa ja sen läpinäkyvyyttä parannettaisiin selkeyttämällä valtionavustus- ja apurahapäätöksentekoa.
- Keskuksen itsenäiseen päätöksentekoon liittyviä valtionavustustehtäviä ehdotetaan lisättäväksi. Esityksessä ehdotetaan, että Taiteen edistämiskeskuksen toimivaltaan kuuluvat yhteisöjen valtionavustuspäätökset päätettäisiin virastossa.
- Yhteisöavustuksissa ei ole kyse vertaisarvioinnista siinä mielessä kuin yksittäisten taiteilijoiden taiteellisen toiminnan arvioinnista apuraha-asioissa. Päätöksenteon läpinäkyvyyden sekä asiakkaiden oikeusturvan toteutumiseksi on perusteltua nykyistä selkeämmin erottaa yhteisöjen valtionavustusasiat vertaisarviointiin perustuvista taiteen edistämistehtävistä.

- Taiteen edistämiskeskus olisi opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohjaama virasto, jonka toimenkuvaan kuuluisi muun muassa taiteen ja kulttuurin sekä taiteilijoiden taiteellisen työn ja toimeentulon edistäminen laajasti ministeriön linjausten mukaisesti.
- Sektoritutkimuksen kehittämisperiaatteiden mukaan valtionhallinnon ja ministeriöiden toiminnassa painotetaan strategista kehittämistä, tiedolla johtamista ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia.

### Taiken toimintaa ohjaavat lait ja asetukset

Laki Taiteen edistämiskeskuksista määrää viraston tehtävät (ks. taulukko 7). Nämä kohdentuvat taiteen sekä taiteilijoiden työskentelyedellytysten edistämiseen ja myös kulttuurin edistämiseen “siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään”.

#### TAULUKKO 7.

##### Taiteen edistämiskeskuksen lakisäätöiset tehtävät. (30.11.2012/657, Finlex, pykälät 1–3.)

PYKÄLÄ §	SISÄLTÖ
1 § Taiteen edistämiskeskus	Taiteen edistämistä varten on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto Taiteen edistämiskeskus, jolla on aluetoimipisteitä. Keskukseen tehtävänä on myös kulttuurin edistäminen siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään. Keskukseen toiminnan järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.
2 § Asiantuntijaelimet	Taiteen edistämistä varten on keskuksen yhteydessä taideneuvosto, valtion taidetoimikuntia, alueellisia taidetoimikuntia sekä erillislautakuntia.
3 § Tehtävät	<p>Keskukseen tehtävänä on:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) edistää taidetta kansallisesti ja kansainvälisesti;</li> <li>2) edistää kulttuuria kansallisesti ja kansainvälisesti siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään;</li> <li>3) edistää taiteilijoiden kansallisia ja kansainvälisiä työskentelyedellytyksiä;</li> <li>4) osallistua taiteilijoiden toimeentuloedellytysten edistämiseen;</li> <li>5) vastata yhteydessään olevien valtion taidetoimikuntien, alueellisten taidetoimikuntien ja erillislautakuntien sekä taideneuvoston hallinnosta sekä niille kuuluvien asioiden valmistelusta, päätösten esittelystä ja toimeenpanosta;</li> <li>6) toimia opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijavirastona toimialallaan;</li> <li>7) laatia opetus- ja kulttuuriministeriölle perusteltu ehdotus valtion talousarvioon otettavista toimialansa määrärahoista;</li> <li>8) huolehtia muista taiteen ja kulttuurin edistämistehtävistä, joista erikseen säädetään tai jotka opetus- ja kulttuuriministeriö sille antaa.</li> </ol> <p>Aluetoimipisteet huolehtivat 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa mainituista tehtävistä alueillaan. Lisäksi keskus voi antaa alueellisille toimipisteille hoidettaviksi taiteen ja kulttuurin edistämiseen liittyviä valtakunnallisia erityistehtäviä.</p> <p>Keskukseen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.</p>

Taiken toimintaa ohjaa lain lisäksi asetus (727/2012) Taiteen edistämiskeskuksesta,<sup>56</sup> joka sisältää mm. virkojen täyttämistä ja virkamiesten sekä Taiken eri toimielinten tehtäviä koskevia täsmällisempiä ohjeita. Asetuksen mukaan (4 §) viraston johtaja ”kehittää keskuksen toimintaa sekä vastaa siitä, että keskukselle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti.” Asetuksessa (8 §) määrätään, että johtaja ratkaisee esittelystä yhteisöille myönnettävät valtionavustukset.

Muita avustustoimintaa ohjaavia lakeja ovat hallintolaki (434/2003), joka määrittää avustuksia myönnettäessä sovellettavat hyvän hallinnon periaatteet sekä valtionavustuslaki (688/2001).<sup>57</sup> Taiken tulee ottaa päätöksiä tehtäessä huomioon lisäksi yhdenvertaisuuslaki ja laki miesten ja naisten tasa-arvosta.

Valtionavustuslaissa määritellään erilaiset valtionavustusten muodot ja määrät sekä niiden myöntämisen, käytön ja valvonnan ehdot ja yleiset edellytykset. Lain 5 § määrittelee toiminta-avustusten tarkoituksesta seuraavasti: ”Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta.” Valtionavustuslaki linjaa myös avustusten arvioinnista, jota lain 36 § koskee.

#### **Valtionavustuslaki, 36 §, vaikutusten arviointi**

Valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua.

### **TAIKEN LAAJENTUNUT TEHTÄVÄKENTTÄ: TAITEEN TUKIJASTA KULTTUURIPOLITIIKAN TOTEUTTAJAKSI**

Nykyisen Taiken toiminta koostuu apurahoina (yksityishenkilöille ja työryhmille) ja avustuksina (yhteisöille) myönnettävästä taiteellisen ja kulttuuritoiminnan tuesta sekä kehittämis- ja projektitoiminnasta. ”Taiteen tukemisen” ja ”kehittämisen” vastuualueet ovat tähän asti toimineet viraston organisaatiorakenteessa toisistaan pitkälti erillään. Näiden kautta

56 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120727>

57 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

yhteisesti Taike toteuttaa sille lakisääteisesti määriteltyä taiteen ja kulttuurin edistämisen tehtävää. Avustusten osalta kulttuurin tukemisella<sup>58</sup> tarkoitetaan käytännössä Taiken vuositilaston (Karhunen 2019) perusteella seuraavia avustusmuotoja, jotka voidaan mieltää enemmän tai vähemmän kulttuuripoliittisiksi:

- Taide- ja kulttuuripalvelujen juurruttaminen osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa (hallitusohjelman 2015 ns. kärkihanke) (0,3 M€)
- Avustukset monikulttuurisuuden edistämiseen ja rasismien vastaiseen toimintaan (0,6 M€)
- Avustukset vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen (0,7 M€)
- Kulttuurin hyvinvointivaikutusten erityisavustukset (0,5 M€)
- Lastenkulttuurin erityisavustukset (0,3 M€)
- Erityisavustukset kulttuurilehdille (0,9 M€)
- Festivaaliavustukset (2,3 M€)

Edellä mainitut kulttuuriset avustusmuodot muodostavat nykyään rahallisesti merkittävän osan Taiken yhteisötuen kokonaisuudesta. Yhteisöille kohdennettiin Taiken kautta yhteensä 16,1 M€ vuonna 2018. Laissa säädetty velvollisuus tukea myös ”muuta kulttuuria” (kuin taidetta ja taiteilijoita) ja tätä seuranneet delegoinnit ovat käytännössä johtaneet Taiken roolin laajenemiseen taiteen edistäjästä kulttuuripolitiikan toteuttajaksi<sup>59</sup>. Tehtävien laajentaminen on aloitettu sinänsä jo TKT:n aikana, kun toimikunta otti ministeriön aloitteesta vastuulleen lastenkulttuurin sekä terveyden ja kulttuurin edistämistehtäviä (Adams ym. 2004, 20). Kulttuurin

58 Tämä ns. ”muun kulttuurin edistämisen” tehtävä on viraston ensimmäisinä vuosina nähty rajoiltaan epäselvänä niin viraston ulkopuolella kuin myös viraston työntekijöiden keskuudessa (Sokka 2016). Asiaa sekoittaa avustusten taiteenaloihin perustuva hakemis- ja tilastointitapa. Esimerkiksi kulttuurin hyvinvointivaikutuksien erityisavustukset yhteisöille haetaan ja tilastoidaan tiettyyn taiteenalaan, vaikka avustusmuoto on, jo nimensä mukaisesti, laajemmin ”kulttuurin” tukea. Se on paljolti vastaava kuin hallitusohjelman kärkihankkeen alainen avustusmuoto ”taide- ja kulttuuripalvelujen juurruttaminen osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa”, joka puolestaan tilastoidaan kulttuuriksi. Ks. <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisöille/-/stipend/AhK7rZDMPbH/viewStipend/11171>

59 Esimerkiksi useat toimikunnat suhtautuivat vuonna 2012 lausunnoissaan melko kriittisesti Taiken tehtävien laajentamiseen ”kulttuurin” tukemiseen. Ks. <https://www.taike.fi/fi/uutinen/-/news/99290>



edistämistehtävän osalta olennainen kysymys on sen käytännön toteutus delegointeineen ja dialogi ministeriön kanssa. Tämän tutkimuksen mukaan tilanne vaatii selkiyttämistä ja strategian toimeenpanon tarkempaa linjaamista.

Taikeen on delegoitu useita ennen ministeriön vastuulla olleita kulttuuripoliittisia avustusmuotoja. Perustelut delegoinneille ovat sinänsä olemassa ja luettavissa (esimerkiksi OKM 2016b, 20 – 23), mutta Taikessa on koettu erilaisia avustusmuotoja delegoitavan virastoon ilman selvää kokonaiskuvaa ja siirtojen avoimia perusteluja. Virastolla on varsin rajatusti mahdollisuuksia suunnata resursseja oman päätäntävaltansa mukaisesti. Ministeriön tarkan resurssiohjauksen (rahapelitoiminnan tuotot) takia Taiken on myös hankala perustaa omaan asiantuntijuuteensa perustuvia avustusmuotoja.

Sakarias Sokaan selonteossa Taiken ensimmäisistä vuosista (2016, 35) todettiin:

”Ministeriön ja viraston välisen suhteen strateginen ohjaus on kuitenkin ollut jossain määrin jäsentymätöntä. Esimerkiksi kaavailtujen uusien tehtävien delegointi virastoon vahvistaa toteutuessaan Taiken roolia ’muun kulttuurin’ (kuin ammattimaisesti tuotetun taiteen) tukijana. ’Muun kulttuurin’ tukemisen kokonaiskoordinointi on kuitenkin puutteellista ja viraston sisällä uusien tehtävien asema suhteessa kokonaistehtävään ja vakiintuneempiin toimintamuotoihin nähdään ymmärrettävästi epäselvänä [...] ministeriön ja viraston välillä tapahtuu tehtävien siirtoja, joiden asemaa kokonaisuudessa ei avata viraston työntekijöille. Kaiken kaikkiaan uusien tehtävien rajaukset ja siirtojen perustelut sekä suhde Taiken muuhun toimintaan koetaan epäselviksi. Myös resursointia kritisoidaan, sillä uusien tehtävien mukana ei välttämättä saada uutta valmisteluapua.”

Myös ministeriön virkamiesten haastatteluissa [esim. H11 ja H13] keskusteltiin siitä, miten ministeriö yksipuolisesti delegoi Taikelle esimerkiksi erilaisia ”kulttuurisia” avustusmuotoja hoidettavaksi ilman kokonaiskuvaa siitä, miten ministeriön ja viraston vastuut kulttuurin tukemisessa muotoutuvat ja eroavat toisistaan.

*...osahan Taiken näistä myöntämistä yhteisöavustuksista on sellaisia, jotka on tullut Taikelle annettuina. Esimerkiksi ne, jotka meiltä on tullut, ne monikulttuurisuuden ja rasisminvastaisuuden [avustukset], ja mitä kaikkea niitä nyt onkaan meiltä sinne mennyt. [...] [S]en viraston tarkoituksena, niin siinä oli kulttuurin ja taiteen edistäminen [...] sehän on ihan päällekkäinen sen kanssa, mikä on meidän [OKM:n] toiminnan perusperiaate, kulttuurin ja taiteen edistäminen [...] mikä ero tässä sitten on? Miksi sen pitää olla näin? [...] Miksi pitää olla kulttuurin edistäminen*

*Taiteen edistämiskeskuksen osana, miksei se voi olla vain taiteen edistämistä...* [H11]

Taikea koskevassa laissa määritelty taiteellisen työskentelyn edistämistehtävä asettuu OKM:n Kulttuuripolitiikan strategiassa 2025 lähinnä *Luovan työn ja tuotannon* tavoitealueelle. Yleisempi kulttuurin tuen tehtävä ulottaa Taiken toimintaa *kulttuuriin osallisuuden ja osallistumisen* strategiselle tavoitealueelle. Samoin (tietyissä tapauksissa) myös ammattitaiteilijoiden työskentelyä laajemmin ymmärrettävä taiteen edistäminen. Strategian kolmas tavoitealue, *kulttuurin perusta ja jatkuvuus*, kytkeytyy kulttuuriperintöön, taide- ja kulttuurikasvatukseen ja -opetukseen sekä kulttuurin infrastruktuuriin. Tämän kolmannen tavoitealueenkin osana tunnustetaan taiteen rooli yleisen sivistysperustan osana. Näin Taiken toiminta keskittyy ensimmäiselle OKM:n kulttuuripoliittiselle tavoitealueelle, mutta ulottuu myös kahden muun painopisteen alueille. (ks. OKM 2017a, 39).

Lakien ja ministeriön tason strategioiden lisäksi Taikella on myös oma vuonna 2015 valmistunut strategiansa.<sup>60</sup> Omassa strategiassaan virasto linjaa “toteuttavansa tehtäviensä puitteissa ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulostehokkuudessa ministeriön johtamaa taide- ja kulttuuripolitiikkaa”. Taiken strategia kuitenkin painottaa erityisesti viraston tehtävää taide- ja taiteilijapolitiikan asiantuntijana sekä taiteilijoiden ja taidekentän tarpeista lähtevänä palveluorganisaationa. Kulttuuripainotukset ovat Taiken strategiassa vähäisiä.

## TAIDEYHTEISÖJEN TUKI OSANA TAITEEN TUKEA

Historiallisesti katsoen (esim. Gronow 1976) nimenomaan ministeriö on jakanut toiminta-avustuksia yhteisöille. Ajatuksena on ollut, että pitämällä avustuksia jaettavana ministeriössä voidaan säilyttää niiden suhde politiikkaan sekä kulloiseenkin ministeriin läheisempänä kuin suhde olisi jaettaessa avustuksia virastotasolla. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa aiemmin ministeriön päätettävänä olleita yhteisöavustuksia siirrettiin taidetoimikuntien päätettäväksi.

Taiteen edistämiskeskuksen valtionavustustoiminta voidaan kuvata nelikentällä sen mukaan, kohdistuuko tuki **taiteilijalle vai yhteisölle**<sup>61</sup> ja onko kyseessä **projektiluontoinen toiminta vai pitkäjänteinen työskentely**

60 <http://www.taike.fi/fi/strategia> Uusi strategia on valmisteilla.

61 Kuten Oesch (2004, 9) toteaa, apurahat, stipendit ja muut henkilökohtaiset avustukset koskevat pääasiassa vain yksittäisiä taiteilijoita ja työryhmiä eivätkä yhteisöjä.

**tai toiminta.**<sup>62</sup> Tämän tutkimuksen keskeinen kohde löytyy oheisen nelikentän (taulukko 8) vasemmasta alakulmasta.

**TAULUKKO 8.**

*Taiken taiteen ja kulttuurin tuen nelikenttä v. 2018.*

<b>TAIKEN VALTIONAVUSTUS- TOIMINTA</b>	<b>Valtionavustukset pitkäjänteiseen työskentelyyn ja toimintaan</b>	<b>Valtionavustukset projekteihin ja hankkeisiin</b>
Yksityishenkilöt / työryhmät (apurahat)  TAITEILIJATUKI	<b>Työskentelyapurahat (+ palkinnot) 17 428 290 €</b>  yksityishenkilöille myönnettäviä apurahoja  myönnetään pitkäjänteisen työ- skentelyn turvaamiseen, esim. valtion taitelija-apurahat, kirjas- toapurahat, alueiden myöntämät työskentelyapurahat	<b>Kohdeapurahat 4 784 670 €</b>  yksityishenkilöille tai työryhmi- lle myönnettäviä projektitukia  myönnetään myös matka-apu- rahoina sekä muina erikseen nimettyinä apurahoina, esim. lastenkulttuuriapuraha.
Yhteisöt (avustukset)  TAIDEYHTEISÖTUKI	<b>Yleisavustukset yhteisöille 11 188 000 €</b>  yhteisöille myönnettäviä toiminta-avustuksia  yleisavustus voidaan myöntää saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan toiminnasta	<b>Erityisavustukset yhteisöille 4 884 900 €</b>  yhteisöille myönnettäviä hanketukia  myönnetään mm. kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeisiin tai muihin tarkoitukseltaan rajattuihin hankkeisiin, esim. residenssiavustus.

Suomalainen taiteen suoran<sup>63</sup> tukemisen järjestelmä on kehittynyt ”kolmilohkoiseksi” (esim. SKR 2015; Rautiainen 2008). Ensimmäisen lohkon muodostavat taiteilijoiden julkiset tukijärjestelmät eli suoran *taiteilijatu*en tuki-instrumentit. Taike vastaa valtaosasta julkisesti rahoitettujen apurahojen jaosta. Toisen lohkon muodostavat julkisesti tuetut valtionosuusrahoituksen (VOS) piirissä olevat taidelaitokset. Tukijärjestelmän kolmannen lohkon muodostavat muiden taideyhteisöjen julkiset tukijärjestelmät, joita

62 ”...yleisesti ottaen mitä pitkäjänteisempää ja runsaampaa taiteellisen työskentelyn perusrahoitus on, sitä vapaampia taiteilijat ovat tekemään taiteellista toimintaansa koskevia ratkaisuja puhtaasti taiteellisin perustein.” (Rautiainen 2012, 15.)

63 Suoralla tuella tarkoitetaan taiteen edistämiseen myönnettäviä rahallisia avustuksia tai taiteen vastaanottajan konkreettisia varallisuusarvoisia etuuksia.

ovat perinteisesti jakaneet sekä ministeriö suoraan että Taiteen edistämiskeskus (aiemmin Taiteen keskustoimikunta).

Näistä julkisen taidetuen järjestelmän osista ensimmäisessä ja kolmannessa rahoitusvastuusta suurimman osan kantaa valtio, vaikka myös kunnat jakavat sekä apurahoja että yhteisöavustuksia. Sen sijaan valtiosuusrahoituksen piirissä olevien taidelaitosten rahoitusvastuu on jaettu valtion ja kuntien kesken siten, että kuntien osuus valtiosuuslaitosten rahoituksesta ylittää valtion osuuden.

Aiemmissa selvityksissä on todettu valtion rahoittamien toiminta-avustusten olleen etenkin kulttuuriyhdistysten pitkäjänteisen ja tuloksellisen toiminnan keskeinen edellytys (Oesch 2004, 9). Taideyhteisöjen harkinnanvarainen tuki on ajateltu tärkeäksi myös kentän moninaisuuden ja uusien innovaatioiden kannalta. Harkinnanvarainen yhteisötuki muodostui jo 1990–2000-luvuilla uusille ryhmille valtiosuusrahoituksen ”eteiseksi”, kun valtiosuuslainsäädännöstä muodostui (vastoin sen alkuperäistä tarkoitusta) taiteen kenttää VOS-järjestelmän piiriin kuuluviin ja ulkopuolelle jääviin jakava lukko. VOS-rahoituksen piiriin on ollut erittäin vaikeaa päästä. (Ks. Jokinen & Rautiainen 2008, 252–253.)

## Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

*[P]itäisi ensin selkeästi määritellä, mitä tarkoitetaan ”toiminnan vaikuttavuudella”. Se tarkoittaa aivan eri asioita eri toimijoille ja eri aloille. ”Toiminnan vaikuttavuus ja sen arviointi” on kulttuuripoliittista jargonia, jolla ei ole mitään käytännön merkitystä, jollei sen tarkoitusta määritellä selkeästi.* [Kyselyvastaus]

*Myöntäviin tahoihin kohdistuu painetta luoda mittareita vaikuttavuudelle, mutta ongelmana on se, että taiteen ja kulttuurin alalla ei voida mitata todellista vaikuttavuutta; miten taiteen kokeminen vaikuttaa vastaanottajan ajatuksiin, tunteisiin ja ehkä jopa tekoihin. Valitettavasti joskus keskitytään liikaa siihen mitä voidaan mitata (kävijämääriin ym).* [Kyselyvastaus]

Vaikuttavuus on viime vuosikymmeninä noussut poliittis-hallinnollisessa ohjauksessa sekä yhteiskuntapolitiikan arvioinneissa vallitsevaksi käsitteeksi. Tulosajattelua, vaikuttavuuden käsitettä ja arviointeja on sisällytetty laajasti yhteiskuntapolitiikan ohjaukseen ja toteutukseen lainsäädäntöä myöten. Talousarviolain 12 §:n mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Niin

ikään virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. (VM: Tulosohjauksen tietokortti nro 11: Lainsäädäntö.)

Vaikuttavuudelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää ja sisältöä (esim. VTV 2010, 43). Käytännössä vaikuttavuuden määrittely on sopimuksenvaraista ja muodostuu aina tapauskohtaisesti. Se voidaan määritellä useilla eri tavoilla ja sitä voidaan tutkia erilaisin keinoin, tutkimustehtävän mukaan monesta eri lähtökohdasta ja näkökulmasta (ks. Rajavaara 2006; Kettunen 2016; Jakonen 2016).

Vaikuttavuus käsitetään yleisesti tavoitelluksi muutokseksi. Tulosohjauksen piirissä yhteiskunnallinen vaikuttavuus viittaa laajoihin, politiikkatavoitteisiin sidonnaisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja tuloksiin, joita julkisyhteisöjen toiminta saa pitkällä aikavälillä aikaan. Virastojen toiminnallinen tuloksellisuus puolestaan keskittyy virastojen omiin tavoitteisiin. Vaikuttavuuden arviointi ja muutoksen mittaaminen vaativat selkeitä ja riittävän konkreettisia, toiminnalle asetettuja tavoitteita, ja niiden toteutumista seuraavia mittareita. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa näin yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista - sitä, kuinka onnistunutta politiikka on ollut. Käytännössä yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy pienistä palasista lukuisten eri toimijoiden tulosten summana ja poikkihallinnollisena yhteistyönä (OKM 2009b, 7). Näin ollen vaikuttavuus ei ole jokin kiinteä olio tai asioiden tila, vaan määrittyy muutoksen ja erilaisten tavoiteltujen asioiden välisten suhteiden kautta.

Kulttuuripolitiikassa on usein koettu mitattavien vaikuttavuustavoitteiden asettaminen ja tavoiteltujen vaikutusten määrittäminen hankalaksi.<sup>64</sup> Taide- ja kulttuuripolitiikassa pääosa julkisesta rahoituksesta on suunnattu kulttuurin tukeen ilman täsmällisiä tavoitteita tai odotuksia siitä, miten sen tulisi vaikuttaa kansalaisiin tai mahdollisuutta kontrolloida toiminnan erilaisia vaikutuksia (Kettunen 2018). Samalla määrällinen arviointi näyttäytyy riittämättömänä todentamaan kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta (esim. Kangas 2005). Esimerkiksi Pekka Kettunen (2018, 183) on nostanut esiin mittaamisen usein heikon kytköksen laajempiin vaikutuksiin. Hänen mukaansa ”...tulospittarit eivät yleensä koske vaikuttavuutta,

64 Julkiset toimintaohjelmat ja -politiikat eroavat toisistaan sen suhteen, kuinka spesifiin tavoitteeseen toiminta tähtää, kuinka toteuttaja voi kontrolloida tulosten saavuttamista, ja kuinka tavoitteen saavuttaminen voidaan todentaa. Terveystieteistä löytyy esimerkkejä kliinisestä toiminnasta, jossa tavoite on suhteellisen selvä, toimintaympäristö kontrolloitu, ja toimivia menetelmiä voidaan osoittaa. Kulttuuripolitiikkaa voidaan pitää lähes päinvastaisena esimerkkinä tavoitteiden sekä toiminnan kontrolloimismahdollisuuksien suhteen.

vaan organisaation tuottamia tuotoksia.” John O’Haganin mukaan (2016) keskeinen ja yhä ratkaisematon ongelma taiderahoituksen vaikutusten tarkastelussa on linkin luominen mitattavien tuotosten ja yhteiskunnallisten vaikutusten/hyötyjen välille. Tärkeää on joka tapauksessa, että tavoite ja mittaamisen tavat ovat oikeassa suhteessa toisiinsa.

Haastattelemamme asiantuntijat Taikesta (esim. H7; H6) nostivat esiin joitakin huomioita viraston toiminnan vaikuttavuudesta. Taiken toiminta-avustuksien esittelijät (H1-H5) näkivät lähes yksimielisesti nykyisten toiminta-avustusten olevan äärimmäisen tärkeitä vapaan kentän taideyhteisöjen toiminnan kannalta. Avustusten vaikuttavuus on siis tälläkin hetkellä suuri; ilman avustuksia suuri osa nykyisin tuetusta toiminnasta olisi vaikeuksissa tai loppuisi kokonaan, ja taidetoiminta keskittyisi entisestään suurille paikkakunnille markkinakysynnän ja muun rahoituksen pariin. Toiseksi nähtiin Taiken keskeisenä tavoitteena olevan sen, että Suomessa on julkisesti tuettua ja toteutettua taidetoimintaa.

*Taiken tehtävä Suomessa on turvata taidetoiminnan tapahtuminen, että ihmisten käytössä on julkisesti tuotettua taidetoimintaa, taiteilijat voivat toimia ammattimaisesti taiteilijoina, taiteilijan toimeentulo on turvattu. Vaikuttavuus syntyy tästä, ja tämän tulisi riittää [Taiken vaikuttavuudeksi]. [H6]*

Kolmanneksi, Taike jakaa avustuksia ja apurahoja tietyillä kriteereillä tietyille tahoille, ja tämän kautta muodostuvat Taiken välittömät vaikutukset eri puolilla maata. Vaikuttavuus syntyy erityisesti resurssien myöntämisen kautta. Näin ollen haastateltavat korostivat vaikuttavuutta erityisesti toimeenpanon näkökulmasta. Haastateltavat näkivät eri tason kysymykseksi sen, mikä mahtaa olla Taiken laaja yhteiskunnallinen vaikuttavuus esimerkiksi talouteen ja terveyteen, ja mitkä ovat viraston toiminnan tuottamat erilaiset välilliset vaikutukset. Kyse on sen pohtimisesta, millaisia tavoitteita asetetaan, millaista vaikuttavuutta haetaan, ja kenen tehtävä on tutkia ja todentaa erilaisia vaikutuksia.

Kuten todettua, keskeistä on myös erotella tarvittaessa välittömät vaikutukset välillisistä seurannaisvaikutuksista, jotka usein ovat kulttuuripolitiikassa välittömiä tuloksia merkityksellisempiä. Suoraviivaisten tavoiteltujen asioiden saavuttamisen ohella toiminnalla voi olla hyvin monenlaisia vaikutuksia, jotka voivat olla odotettuja tai odottamattomia sekä tarkoituksellisia tai tarkoittamattomia: sivuvaikutuksia tai jopa alkuperäisille tavoitteille vastakkaisia vaikutuksia. Toiminta saattaa myös olla tuottamatta vaikutuksia. (Ks. Vedung 2013.)

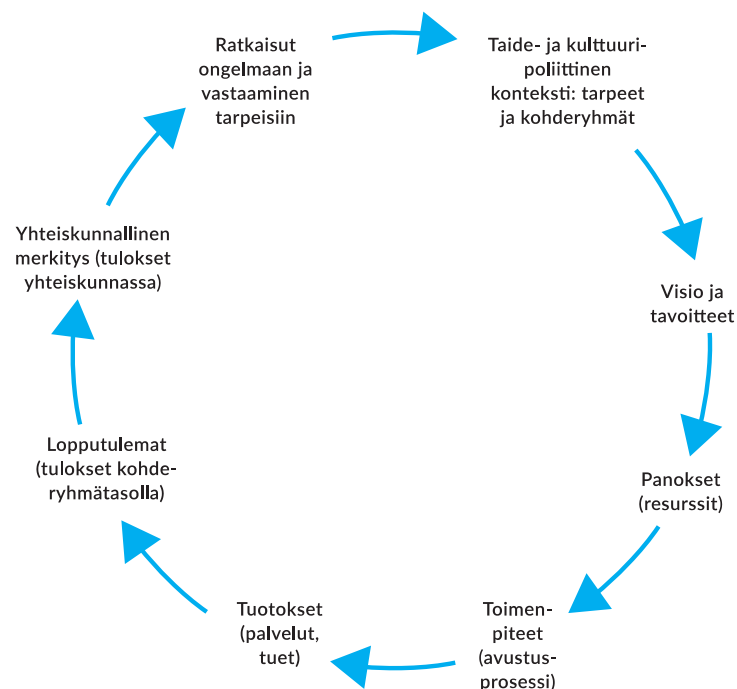
Vaikuttavuudessa onkin kyse myös hyvästä toimeenpanosta (ks. Ketunen 2018). Usein ajatellaankin, että vaikuttavuutta ei voida kattavasti arvioida ilman ymmärrystä siitä prosessista, joka johtaa tiettyihin tuloksiin

ja laajempiin vaikutuksiin. Kulttuuripolitiikan kohdalla voidaan painottaa tällöin toimeenpanon ja prosessin tarkastelua (Kettunen 2016). Voidaan tiivistää, että vaikuttavuuden arviointi on myös sen selvittämistä, mitkä menetelmät tuottavat hyviä ja erilaisiin tarpeisiin vastaavia tuloksia sekä kuinka tiettyjä päämääriä ja ohjelmia toimeenpannaan ja toteutetaan.

Vaikuttavuuden analyysi muodostuu siten tässä yhteydessä arviointikohteiden kokonaisuudesta ja niiden spiraalimaisesta tutkimuksesta: asetetuista tavoitteista, prosesseista ja toiminnan kohdennuksesta (ks. kuvio 5).

#### KUVIO 5.

*Taiken toiminta-avustusten vaikuttavuuden kehä.*



Tässä arvioinnissa strategiset tavoitteet kehystetään opetus- ja kulttuuriministeriön tuoreimman kulttuuripolitiikan strategian (OKM 2017a) avulla. Kuten edellä jo todettiin, strategiassa on listattu kolme ulottuvuutta, joiden puitteissa on mahdollista tarkastella ministeriön ohjaaman kulttuuripolitiikan yhteiskunnallista vaikuttavuutta (ks. kuvio 6 alla). Osa ulottuvuuksista kytkeytyy suoraan Taiken tehtäviin. Strategisessa tarkastelussa viraston tehtäviä ja sille asetettuja vaikuttavuustavoitteita arvioidaan suhteessa näihin ulottuvuuksiin.

Taiteen edistämiskeskuksen ja OKM:n välisessä tulossopimuksessa vuosille 2017–2019 asetettiin virastolle viisi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitetta. Osa tavoitteista juontui suoraan kulttuuripolitiikan

painoalueista sekä viraston lakisäätteisistä tehtävistä. Toiset puolestaan kytkeytyivät suoremmin Juha Sipilän hallitusohjelman (2015) erityisiin painopisteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tavoitteen 4 sisältämät mittarit prosenttiperiaatteen laajentamisesta sekä tavoitteen 5 mittarit maakuntaohjelmien valmisteluun vaikuttamisesta.

1. Edistetään taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä.
2. Lisätään lasten ja nuorten osallistumista taiteeseen ja kulttuuriin.
3. Lisätään taiteen ja kulttuurin moninaisuuden painoarvoa.
4. Laajennetaan ja vakiinnutetaan taiteen prosenttiperiaatetta.
5. Edistetään taide- ja kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteutumista alueilla.



**KUVIO 6.**

*Kulttuuripolitiikan vaikuttavuusulottuvuudet vuoteen 2025 asti (OKM 2017a, 39).*

**1 LUOVA TYÖ JA TUOTANTO**

Taiteilijoiden ilmaisunvapauden ja taiteen vapauden sekä kulttuurisen moninaisuuden toteutuminen.

Taiteilijoiden ja luovan työn tekijöiden asema toimeentulo-, sosiaaliturva-, verotus- ym. Järjestelmissä.

Vapaana taiteilijana tai yritys-, yhdistys- tms. Muodossa tapahtuvan taiteellisen ja muun luovan toiminnan edellytysten kehittyminen.

Kulttuurituotantoiien määrä ja laatu.

Kulttuunsisältöjen tuotekehitys- ja tuotanto- sekä jakelu-, liiketoiminta- yms. toiminnan kehittyminen.

Kansainvälisen vaihdon/viennin määrä ja laatu.

Tekijänoikeuksien toteutuminen.

Kulttuuriin, luoviin aloihin ja tekijänoikeuksiin kytkeytyvän bkt-osuuden kehitys, liiketoiminnan kehitys, muu toimialan vaikutus talouteen sekä sen kansainvälinen kilpailukyky.

**2 OSALLISUUS JA OSALLISTUMINEN KULTTUURIIN**

Kulttuurin toimialaan liittyvän ja sitä tukevan kansalaisyhteiskunnallisen toiminnan aktiivisuus ja demokratian toteutuminen.

Eri ryhmien mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Kulttuuristen ja kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Saavutettavuuden, esteettömyyden ja tasa-arvon toteutuminen taide- ja kulttuuritoiminnoissa sekä niihin liittyvissä palveluissa.

Kulttuurin alueellinen ja paikallinen saatavuus.

Kansalaisten, erityisesti lasten ja nuorten, kulttuuriharrastusten ja omaehtoisen toiminnan mahdollisuudet ja aktiivisuus.

Kulttuuritarjonnan ja palvelujen käyttäminen.

Taide- ja kulttuurialan käyttäjä- ja yleisösuuntautunut kehittämistoiminta sisältöjen (esimerkiksi laatu), tarjonnan.

(Esimerkiksi moninaisuus) ja palvelujen (esim. Saatavuus/erilaiset palvelumuodot) osalta.

Taiteen ja kulttuurin vaikutukset ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin.

**3 KULTTUURIN PERUSTA JA JATKUVUUS**

Kulttuuriperinnön karttuminen, säilyttäminen, välittyminen ja hyödyntäminen sekä kulttuuriympäristöjen.

Monikerroksellisuuden toteutuminen.

Asukkaiden osallistuminen kulttuuriperinnön, kulttuuriympäristöjen ja rakennusperinnön suojeluun ja vaalimiseen.

Kulttuuritoimintojen edellyttämän infrastruktuurin riittävyys ja toimivuus (muun muassa kulttuuritilat ja toimintoja tukevat hallinnolliset järjestelyt ja rahoitusresurssit).

Kulttuuritietoisuuden ja -osaamisen karttuminen (taide- ja kulttuurialojen kasvatusta, opetus ja koulutus, kulttuurinen lukutaito, kulttuuripoliittinen tutkimus ja tietoperusta).

Mukanaolo ja vaikuttaminen kulttuurialojen toiminnan ja kulttuuripolitiikan kehittämisen kansainvälisissä rakenteissa, sopimuksissa ja yhteyksissä.

Taiteen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön vaikutus yhteiskunnan sivistysperustaan.

## AVUSTUSPROSESSIN VAIHEET

KUVIO 7.

Looginen malli: viitekehys.



### Toiminnan kehys ja suhde ministeriöön

#### TOIMINTAMALLIEN JA OHJAUKSEN MUUTOS

Simo Häyrynen kuvailee (2015, 68–71; myös esim. SKR 2015, 45) Taikkeen uudistusta suurimpana muutosmerkkinä suomalaisessa taidehallinnossa 45 vuoteen.<sup>65</sup> Taikkeen myötä on siirrytty päällikkövirastomaiseen päätöksentekojärjestelmään. Verrattuna Taiteen keskustoimikunnan aikaan, virkamieskunnan ja erityisesti johtajan päätösvalta on kasvanut suhteessa vertaisarviointiryhmiin taiteen tuista päätettäessä. Muutoksen myötä vertaisarvioijat antavat yhteisöavustuksista vain lausunnon. Yhteisöavustuksista päättää esittelymenettelyn jälkeen Taikkeen johtaja.<sup>66</sup> Kyse on merkittävästä osasta Taikkeen toimintaa, sillä vuonna 2018 kaikkiin yhteisöavustuksiin myönnetty rahoitus oli yli 40 % koko viraston tuesta taiteelle ja kulttuurille.

David Throsbyn (2010, 70–71) mukaan taidetoimikuntalaitos (*arts council model*) taiteen ja kulttuurin suoran tuen välineenä perustuu perinteisesti kahteen keskeiseen periaatteeseen – ”käsivarren mittaan” ja vertaisarviointiin. Suomalaisessa järjestelmässä vertaisarvioinnilla on pitkät perinteet, joskin siihen rakentui aina 1800-luvulta alkaen sisään korporatisia piirteitä keskeisille järjestöillä annetun vahvan aseman myötä (Sokka

65 Uudistus esimerkiksi muutti taiteen autonomian eri ulottuvuuksien välistä voimatasapainoa. Kun taiteen autonomiaa tarkastellaan yhteiskuntapolitiikan elementtinä, siitä voidaan erotella kolme ulottuvuutta: normatiivinen, organisatorinen ja hallinnollinen autonomia (Häyrynen 2015, 67).

66 Ks. ”Kuka päättää” -osiot Taikkeen yhteisöavustusmuodoista: <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisöille>

2012). Tutkimuksessa (esim. Aaltonen & Karttunen 2015) onkin puhuttu käsivarren mitan suomalaisesta sovelluksesta.

Ajatellaanko taiteen eri aloilta nousevien taiteen asiantuntijoiden vai virkakoneiston tunnistavan paremmin taiteen kentän tarpeita, muutoksia ja uusiutumista?

Taiken toimintaan on ohjauksen keinoin ja lakisääteisesti liitetty tavoitteita, jotka liittyvät myös perinteisen taidepolitiikan alan ulkopuolisiin tavoitteisiin. Muutos on nähtävissä esimerkiksi tulossopimuksissa, hakulomakkeissa sekä erilaisten ohjelmien ja avustusmuotojen perusteluissa. Sinänsä keskustelua on käyty jo TKT:n aikaan. Esimerkiksi Adams, Fisher ja Ahonen (2004) pohtivat taidepolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan yhteyksien vahvistamista niin, että samanaikaisesti luovan työn ja taiteen autonomiasta pidetään huolta.

Taikea koskeva lainsäädäntö linjaa viraston toimivan ministeriön alaisuudessa ja toteuttavan ministeriön sille antamia tehtäviä. Taiken virkamiesten haastatteluissa tuotiin ilmi ministeriön ohjauksen terävöityminen. Erilaiset, eri tasoilta tulevat strategiset tavoitteenasettelut ohjaavat virastoa ja sen kautta viime kädessä myös kulttuurin ja taiteen kenttiä mahdollisesti tiukemmin kuin ennen.

*Taikea rakennettaessa ennakoitiin ohjauksen kiristyvän ja näin on tapahtunut. Nyt rajoitetaan monin mahdollisin tavoin, sekä hyvin että huonoin, Taiken edeltäjän tehtävää vapaasta taiteen edistämisestä... [H6]*

Muutokset kytkeytyvät valtionavustusprosessin eri vaiheisiin: politiikan valmisteluun, päättämiseen ja toimeenpanoon. Kyse on myös siitä, kuinka ohjaus erilaisine käytäntöineen ja tavoitteineen todella vaikuttaa valtionavustusten saajien toimintaan – alkaen jo hakemusvaiheesta. Tiivistäen voi todeta, että valtionavustusta myöntävän viraston ohjauksen muutoksilla on merkitystä avustuksilla tuetuille ”yhteiskunnallisille prosesseille” (ks. Leeuw 1998).

Cuporen yhteisöavustusta hakeneille suunnatun kyselyn vastaajista runsas neljäsosa (28 %) koki ohjauksen muuttuneen.<sup>67</sup> Puolet vastanneista ei osannut ottaa asiaan kantaa. (Kuvio 8.) Yhteisöjen näkemysten<sup>68</sup> perusteella voidaan tiivistää, että ohjauksen ja seurannan muutokset sekä vaikuttavuuden tavoittelu ovat vaikuttaneet yksittäisten taiteen yhteisöjen tasolla.

67 Ohjauksen muutoksia havainneet yhteisöt olivat saaneet yhteisöavustuksia keskimäärin 6 vuotena (osa myös ministeriöstä) vaihtelevasti aikavälillä 2010 – 2019.

68 Sekä tekemämme kysely että Taiken oma arviointikysely.

Osa toimijoista näkee muutokset positiivisiksi ja omaa toimintaa kannustaviksi. Muutokset eivät kuitenkaan ole vähentäneet yhteisötukea hakevien ja saavien toimijoiden työtaakkaa. Päinvastoin hakeminen, tilastointi ja raportointi ovat muuttuneet raskaammiksi ja aikaa vievämmiksi, osittain perustoiminnan kustannuksella. Ongelma korostuu rahallisesti pienien, vuosittaisten toiminta-avustusten kohdalla.

#### KUVIO 8.

*Taideyhteisöjen kokema ohjauksen muutos.*

*Oletteko kokeneet toiminta-avustuksen ohjauksen muuttuneen valtionavustusta myöntävältä taholta? (n=116)*



### AVUSTUSTEN STRATEGISUUS

Haastattelujen perusteella OKM:n hallinnoalalla on etenkin 2010-luvulla herätty pohtimaan valtionavustustoiminnan strategisuutta, tehokkuutta ja tavoitteellisuutta. Strategian avulla perustellaan, miksi taide, kulttuuri ja niiden tukeminen on tärkeää. Nykyään OKM:n *kulttuuripolitiikan strategia 2025* linjaa taiteen (ja kulttuurin) tukemisen perusteluja. Strategisten linjausten ajatellaan esimerkiksi Taiken toiminnan kautta välittyvän edelleen yksittäisiin toimijoihin.

*[M]eillä on kulttuuripoliittisten painotusten mukaisesti meneviä teemoja. [...] se tulee ylhäältäpäin annettuna silloin, ja [kun] me perustetaan joku hakumuoto, niin me samalla ohjaillaan taiteen kenttää. [Taiteen edistämiskeskuksen edustaja, H14]*

Erilaisilla strategisilla painopisteillä ja resurssien jakamisella ohjataan sitä, mitä taiteelta ja kulttuurilta yhteiskunnallisesti odotetaan.

*Kulttuuripolitiikan strategiassa 2025* linjattuja taiteen ja kulttuurin tukemisen yleisiä, pitkän tähtäimen perusteluja ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista pitää suoraan ”strategisina painopisteinä”. Itse strategiassa toimeenpanon suunnitelmat ja etenkin niiden kytkökset resursointiin jäävät usein ohuiksi. Laajat linjaukset (kuten *Kulttuuripolitiikan strategia 2025*) eivät yksinkertaisesti sellaisenaan sovellu avustustoiminnan kriteereiksi. Tähän viittasivat useat Taiken toiminta-avustusten esittelijöistä. Samassa yhteydessä nousi esiin kysymys siitä, mitä Taike voisi tehdä selventääkseen oman toimintansa suhdetta ministeriön strategiaan linjauksiin.<sup>69</sup>

*...strategialinjaukset ovat sanahelinää ja abstrakteja, ... eivät[kä] linkity taiteenaloihin mitenkään. [H2]*

*Tavoitteiden erotteluvoimaisuus tulee vastaan, kun ajatellaan strategia-muotoiluja. ... strategiset perustelut ovat enemmän yleisiä syitä sille, miksi taidetta tulee tukea. [H3]*

*...kaksipiippuista, strateginen ohjaus ei lähde kentän tarpeista, vaan hallitusohjelmasta. Ei välttämättä kohtaa niitä tarpeita, joita Taike katsoisi olennaisiksi. Strategisuuden seuranta myös aika epämääräistä [...] oman viraston linjaa pitäisi selkeyttää. Tarvittaisiin pidempää strategisuutta ja selkeämpiä taidepoliittisia linjauksia. [H1]*

Avustustoiminnassa painopisteitä ilmentäisivät ennemminkin erilaiset strategiaan tavoitteisiin palautuvat tarkemmat tavoitelinjaukset ja edelleen linjausten mukaiset myöntökriteerit. Sekä avustusten tavoitteiden että myöntökriteerien määrittely ovat keskeisiä etenkin, kun kyseessä on kansalaisyhteiskunnan toimijoiden rahoittaminen. Taiteenalojen yhteisöjen kohdalla kyse on usein samalla myös toiminnasta, joka kytkeytyy kysymykseen taiteen vapaudesta. Modernissa demokratiassa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden riippumattomuus onkin tärkeä periaate. Tähän mennessä on kuitenkin ollut vaikea löytää avoimesti dokumentoituja strategisia perusteluja siitä, millaisin panoksin ja miksi eri taiteenaloja ja niillä toimivia yhteisöjä halutaan tukea. Onkin kysyttävä, mitä avustuksia painotetaan strategisina ja mitkä myönnetään ikään kuin ilman strategisuutta? Jos tietty pysyvä avustusmuoto tai määräaikainen avustus, esimerkiksi kehittämistä tai kärkihanke, todetaan strategiseksi, jakaako ministeriö avustuksen vai delegoidaanko se Taikeen? Kuinka paljon ministeriö odottaa Taiken kautta

69 Kuten Reijo Sund (VTV 2010, 47) kiteyttää: ”[Vaikuttavuuden] merkitys hukutetaan abstraktiin hallinnolliseen retoriikkaan siten, että ei enää anneta selkeitä normeja siitä, mitä ja miten asioita pitäisi tehdä, vaan sen sijaan säilytetään poliittinen vastuu asioiden toimeenpanosta epäsuorasti toimijoille muotoilemalla strategiset tavoitteet epämääräisesti”.

rahoitettavien yhteisöjen toteuttavan esimerkiksi kulttuuripolitiikan strategiassa asetettuja tavoitteita, ja kuinka näiden tavoitteiden tulisi näkyä esimerkiksi yhteisöjen toimintasuunnitelmissa?

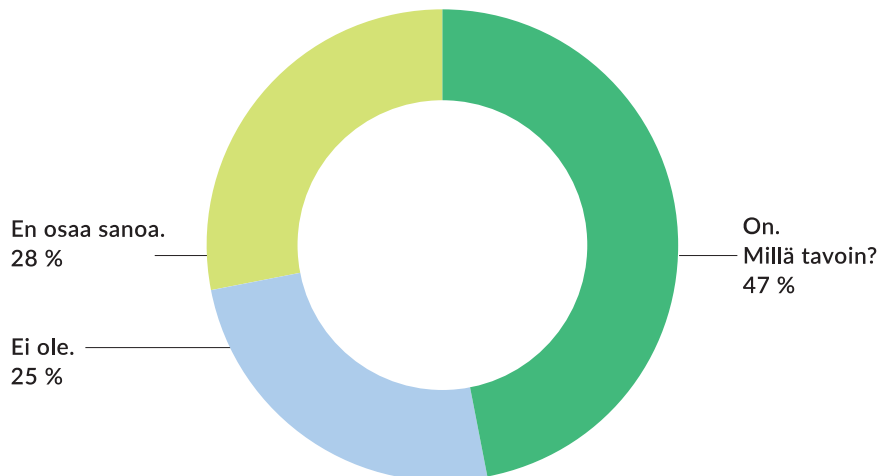
Mitkä avustukset mielletään strategisiksi, millaisia tuloksia strategisilta avustuksilta vaaditaan ja kuinka tulokset todennetaan?

Taiteenalojen toiminta-avustusta hakeneille yhteisöille suunnatussa kyselyssä selvitimme, ovatko strateginen ohjaus ja viime vuosina esillä ollut taide- ja kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden korostuminen vaikuttaneet taiteen kentän toimintaan (kuvio 9). Noin puolet (47%) vastaajista (n=117) koki vaikuttavuuden korostamisen heijastuneen omaan toimintaansa.<sup>70</sup>

#### KUVIO 9.

*Vaikuttavuuden korostuminen yhteisöjen näkökulmasta.*

*Taide- ja kulttuuripolitiikassa toiminnan vaikuttavuutta on korostettu viime vuosina. Onko kehitys heijastunut toimintaan? (n=117)*



Muutoksia havainneet yhteisöt kuvasivat niitä avoimin vastauksin. Vastauksista erottelimme vaikuttavuuden 1) yhteisön toimintaa kehittävänä ja siihen 2) sisäänrakennettuna ominaisuutena, sekä toisaalta 3) toimintaa ohjaavana, valvovana ja siihen lisää velvollisuuksia ja työtä tuovana ohjauksena. (Vrt. Kettunen 2018: vaikuttavuus tilivelvollisuutena tai kehittämisen välineenä.)

<sup>70</sup> Tässä yhteydessä on tietysti huomioitava, että kysyttäessä vaikuttavuuden painottumisen merkitystä yhteisön omaan toimintaan jättää kysymyksen muotoilu melko paljon tulkinnanvaraa vastaajalle muun muassa sen suhteen, miten vaikuttavuus ylipäänsä ymmärretään. Teemaa käsitellään tarkemmin toimijoiden näkökulmaa käsittelevässä osiossa.

## TAIKEN JA OKM:N VUOROVAIKUTUS

OKM:n hallinnonalan aiempaa vahvempi strateginen toimintaote edellyttäisi, että myös sen alaiset virastot uudistavat valtionavustuspolitiikkansa vastamaan kulttuuripolitiikan strategian tavoitteita. Määrärahojen jakamisen tulisi tapahtua mielekkäästi ja perustellusti sekä määrärahan jakavan organisaation että määrärahan vaikuttavan käytön kannalta. (OKM 2016b, 19-21.)

OKM:n julkaisussa *taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistamisesta* (OKM 2016b, 9; ks. myös OKM 2014:41) esitetään taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikan kehittämistä siten, että se tukisi osana valtioneuvoston toimintaa opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategian (ks. OKM 2017a) päätavoitteita. Käytännössä avustusten tulisi tällöin heijastaa sekä ministeriön kulttuuripolitiikan strategian että vuosittaisten talousarvioiden ja kunkin hallitusohjelman tavoitteita. Valtionavustusten uudistusraporttien mukaan tähän pääsemiseksi tulisi vahvistaa myös valtionavustusten saajien informaatio-ohjausta, ottaen huomioon erityyppiset avustuksen saajat (OKM 2016b, 10).

Haastatteluissa painotettiin, että rahoittajien välisen työnjaon esimerkiksi tavoitteiden asettamisen ja yhteisöjen tukemisvastuun suhteen tulisi olla mahdollisimman selkeää. Rahoittajien keskinäisellä tasapainoilulla sekä rahoitusjärjestelmän asettamilla ehdoilla ja niiden muutoksilla on merkitystä rahoituksen saajille. Ne ”vaikuttavat rahoituksen loppukäyttäjien [...] toimintaedellytyksiin ja toimintaympäristön vakaisuuteen” (Heiskanen ym. 2005, 43).

Useissa haastatteluissa nousi esille OKM:n ja Taiken välillä vallitseva osittainen kommunikaation ja jopa luottamuksen puute, joka heijastuu yleiseltä tasolta toiminta-avustusten organisointiin asti. Kyse on myös halusta käyttää ja säilyttää valtaa sekä tehdä toiminta-avustuksilla taide- ja kulttuuripolitiikkaa. Jo aiemmin on todettu ministeriössä olleen ”pelkoa oman keskeisen aseman menettämisestä” (Jokinen & Rautiainen 2008). Myös eri taiteenalojen väliset suhteet ja erilaiset tukijärjestelmän jäykkyyksiä ylläpitävät mekanismit kytkeytyvät vallankäyttöön. Osaltaan on kyse myös hallinnon ja eri taiteenaloilla toimivien etujärjestöjen suhteista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön oman linjauksen mukaisesti OKM tekee ministeriön ohjausta edellyttävät ja strategisesti merkittävät valtionavustuspäätökset. Valtionavustukset, joita ei nähdä strategisesti merkittävimmiksi, ovat sen sijaan pääsääntöisesti ministeriön alaisten virastojen päätettävissä. Ministeriö kuitenkin määrittää myös näiden valtionavustusten

vaikuttavuustavoitteet osana virastojen tulosohjausta. (OKM 2016, 12.) Pekka Oesch käytti selvityksessään kulttuuriyhteisöistä (2004, 12) valtiontalouden tarkastusviraston raporttia vuodelta 1995. Oeschin mukaan jo tuossa VTV:n raportissa pohdittiin, mitkä valtionavut ovat ministeriöiden strategioiden kannalta oleellisia ja millä perusteilla. Raportissa yksittäisten valtionavustusten myöntämisen ei nähty sopivan kaikilta osin ministeriötason tehtäväksi. (ks. Oesch 2004, 12.)

Ministeriön sisällä on haastatteluiden perusteella erilaisia näkemyksiä Taiken ja OKM:n työnjaosta. Alle puolet haastattelemistamme ministeriön virkamiehistä näki yhteisöjen toiminta-avustamisen kuuluvan nimenomaan ministeriölle toiminta-avustusten kulttuuripoliittisesti strategisen luonteen vuoksi. Kaikki eivät ajattele näin. Ministeriön virkamiehillä ei siten ole yhteistä näkemystä siitä, kummalle taholle (OKM vai Taike) ja millä perusteilla yhteisöjen toiminta-avustaminen kuuluisi. Eräänä syynä tähän nähtiin ministeriön ja Taiken välisen suhteen keskeneräisyys.<sup>71</sup>

OKM on Taiken perustamisen jälkeen siirtänyt aiemmin ministeriössä hoidettuja tehtäviä viraston hoidettavaksi. Siirrot ovat askeleita kohti Taiken perustamista koskevan hallituksen esityksen linjausten toteuttamista (esim. Sokka 2016). Hallituksen esityksessä (HE 52/2012 vp, 18-19) linjattiin:

- Opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaisi operatiivisten tehtävien siirtoa ministeriöstä perustettavalle virastolle. Uudella keskuksella olisi nykyistä enemmän sellaisia taiteen ja kulttuurin edistämistehtäviä, jotka edellyttäisivät aktiivista toimijan roolia ja asiantuntijuutta. Lisäksi keskus voisi antaa aluetoimipisteille taiteen ja kulttuurin edistämiseen liittyviä valtakunnallisia erityistehtäviä.
- Taiteen edistämiskeskuksen toimivaltaan kuuluvat yhteisöjen valtionavustuspäätökset päätettäisiin virastossa. Päätöksenteko tapahtuisi esittelymenettelyllä kuten muuallakin valtionhallinnossa.

Kysymys palautuu jälleen myös siihen, kuinka paljon Taiken tulee taiteen ohella tukea ”kulttuuria”. Tehtävien tai toimivallan siirto toiselle viranomaiselle tai toiselle toimijalle liittyy yleisempään valtion- ja julkishallinnon trendiin 1990-luvulta lähtien. Toimeenpanevien tehtävien siirto

<sup>71</sup> Taidetoimikuntalaitoksen kehittämisraportissa v. 2005 todettiin esimerkiksi taiteilijajärjestöjen toiminta-avustukset päätettävän jatkossakin opetusministeriössä (OPM 2005). Toisaalta Taiketa perustettaessa oli tarkoitus, että kaikki yhteisöjen valtionavustuspäätökset voitaisiin tehdä Taikessa nykyisen esittelymenettelyn ja johtajavaltaisen päätöksenteon poistettua toimikuntien järjestöjäseniin liittyvät jääviysongelmat (ks. Aaltonen & Karttunen 2015).



ministeriötasolta (”klassinen byrokratia”) alemmille tasoille kuten virastoihin on ollut keskeinen teema managerialismissa ja NPM:ssa (esim. Vedung 2010). Tällöin puhutaan yleisesti delegoinnista. Periaatteessa delegointien perusteluna on ministeriöiden halu keskittyä strategiaan tehtäviin ja vapauttaa henkilöstöresurssejaan niiden hoitamiseen.

Haastateltavien mukaan ihmisten vaihtuvuus ja kiire ovat osaltaan vaikeuttaneet Taiken ja OKM:n yhteisten strategisten tavoitteiden harmonisointia. Yhteistyö esimerkiksi samoista taiteen aloista vastaavien esittelevien virkamiesten välillä kilpistyy haastateltavien mukaan usein ajankäytön ongelmiin. Tällaiselle yhteistyölle kuitenkin nähdään tarvetta, etenkin jos ja kun Taiken keskeisenä tehtävänä on ministeriön strategisten tavoitteiden toteuttaminen. Suunta näyttää vieläpä olevan taidepolitiikan toimeenpanosta kohti *kulttuuripolitiikan* toimeenpanoa Taikesta käsin, kun toteutetaan Taiken lakisäateistä kulttuurin tukemisen tehtävää.

Samalla haastattelussa oltiin huolissaan Taiken kuormittumisesta, kun viraston tehtäviä on lisätty tehtävien delegoinneilla ministeriöstä virastoon. Haastatteluiden perusteella avustusmuotojen delegointi OKM:stä Taikkeen on ainakin Taikessa koettu sattumanvaraiseksi.

*Ei ole ollut loogista taiteen alojen suhteen vaan hyvin epäloogista, miten toiminta-avustukset ovat siirtyneet tai siirtyvät Taiken jättäväksi. [H7]*

Eräässä haastattelussa avustuksen delegoinnin perusteeksi mainittiin, että tietyt avustukset eivät ”mahtuneet ministeriön listoille”. Kun vaihtoehtona oli tiettyjen hakemusten hylkääminen, päädyttiin siihen, että siirretään osa [taiteenalan x] toiminta-avustuksista Taikesta rahoitettaviksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisselvityksessä (2014, 25) valtionavustustoiminnan kehittämistä todettiin, että delegointeja pitäisi tarkastella kokonaisstrategisesta näkökulmasta: mikä on valtionavustuspolitiikan ja yksittäisten valtionavustusmuotojen rooli ministeriön tietyn toimialan politiikassa. Ratkaisevaa on, kuinka kulttuuripolitiikan strategia ja Taiken oma strategia limittyvät yhteen, kuinka niiden suhde käytännössä toimii, ja kuinka tulossopimus linkittyy strategiseen ajatteluun.

*Lähtökohta on jo tulossopimuksessa, jonka lähtökohdat ovat puolestaan ministeriön strategiassa sekä hallitusohjelmassa. Ne valuvat suoraan sieltä Taikeen. Jos ajatellaan Taiken strategiaa virastona [...] on ennemminkin sitä, miten toimeenpannaan asioita, valtionavustustoimintaa ja kehittämistyötä, jota meillä on...emme puhu ministeriön kanssa niinkään [kulttuuripolitiikan] strategian toimeenpanosta, vaan tulossopimuksen toimeenpanosta. Asiat ovat periaatteessa siellä. Vuosittain raportoidaan miten tulossopimuksen tavoitteet ovat toteutuneet. [H7]*

Kuten edellä haastatteluihin pohjaten kuvattiin, Taiken perustamisen myötä opetus- ja kulttuuriministeriön otteen voidaan katsoa tiukentuneen. Toiminnan strateginen ohjaus ja seuranta ovat lisääntyneet. Tällöin on olennaista, lisäävätkö ohjaus ja seuranta toiminnan suunnitelmallisuutta, läpinäkyvyyttä ja prosessien laatua, vai pikemminkin mikromanagerointia ja byrokratiaa (ks. myös Sokka 2016, 34).

### OKM TAITEEN JA KULTTUURIN YHTEISÖJEN AVUSTAJANA

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on useita valtionavustusmuotoja, joiden kautta tuetaan yhteisöjen toimintaa. Haastatteluissa esiin nousi pohdintoja siitä, kuinka paljon juuri ministeriön tulisi ylipäänsä myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia, mille aloille ja millä perusteella.

Kulttuurisektorilla jaetaan poikkeuksellisen paljon harkinnanvaraisia avustuksia. Ministeriön virkamiehet esittivät haastatteluissa näkemyksiä tästä historiallisesti muodostuneesta käytännöstä. Todettiin, että kulttuurisektorilla avustuksia myös hallinnoidaan poikkeuksellisen paljon ministeriötasolla. Monissa haastatteluissa nähtiin, että ministeriöllä on nykyisin aivan liikaa usein pieniin summiin perustuvaa, vuosittaista harkinnanvaraista avustustoimintaa, joka vie virkamiesten aikaa ja resursseja. Tässä yhteydessä haastateltavat katsoivat, että ministeriö voisi keskittyä nykyistä enemmän laajoihin strategiaan ja rahoituksellisiin kokonaisuuksiin ja politiikkaohjelmien sekä lainsäädännön valmisteluun.

*...eihän mikään ministeriö jaa näin paljon avustuksia. Tämä on tämmöinen ihmeellinen historiallinen tilanne. OKM ja varsinkin tämä meidän kulttuuripuoli on kehittynyt niin, että kaikki määrärahat on tavallaan aikoinaan jaettu täältä [...] hyvinä aikoina on rahaa saatu lisää ja uusia ideoita syntynyt, se on laajentunut ja laajentunut, mitä kaikkea myönnettään. [...] Niin meillä sitten menee aika paljon virkamiesten aikaa tähän piipertämiseen siis mielestäni, siis aika kohtuuttomankin paljon. Ja siitä ollaan varmaan sekä virkamiesportaassa että poliittisessa portaassa eri mieltä, siihen riittää näkemyksiä. Henkilökohtainen näkemykseni on se, että täällä on aivan liikaa harkinnanvaraista avustustoimintaa. [H13]*

*[E]i pitäisi jakaa ministeriön niitä toiminta-avustuksia ja varsinkin, kun niitä jakaa nyt kaksi virastoa [...] Meillä on toimialan keskusvirasto, niin ne pitäisi ehdottomasti jakaa ne avustukset siellä virastossa. [...] kun meillä on avustustoimintaan erikoistunut virasto olemassa. En näe mitään perustelua miksi ne pitää jakaa täällä ministeriössä. [...] Yksi malli voisi olla se, että ministeriössä sitten valmistetaan hakuilmoitus yhteistyössä viraston kanssa. Siellä asetettaisiin niitä [...] poliittisia tai*

*muita painopisteitä, mutta käytännön työ tehtäisiin ihan faktisesti sitten siellä [virastossa] ja viranomaisvalta ja vastuu olisivat yhdessä paikassa. Että minä en keksi, olen sitä kyllä aika paljon miettinyt, että mikä voi olla se toimintapoliittinen peruste miksi esimerkiksi yhteisö- ja toiminta-avustuksia jaetaan täällä [ministeriössä]. [H12]*

OKM jakaa erillisellä avustusmuodolla myös toiminta-avustuksia taiteen ja kulttuurin valtakunnallisille yhteisöille. Hakuilmoituksen<sup>72</sup> mukaan avustuksella ”vahvistetaan taiteen ja kulttuurin valtakunnallisten yhteisöjen kulttuuripoliittisesti merkittävän toiminnan edellytyksiä” ja sitä voidaan myöntää a) taiteen ja kulttuurin alan järjestöille, b) taide- ja kulttuuripalveluja tuottaville yhteisöille tai säätiöille sekä c) kulttuurin ja taiteen harrastamista sekä kulttuurikasvatusta edistäville yhteisöille tai säätiöille. Jotkut ministeriön virkamiehistä suhtautuvat kriittisesti siihen, että toiminta-avustuksia jaetaan samoille taiteenaloille sekä ministeriöstä että TAIKEsta.

*...ne olisivat samassa paikassa, jolloin niitä kaikkia voitaisiin katsoa yhdessä. Niin se olisi loogisempaa. Tulee semmoinen ajatus, että ne [avustuksen saajat] ovat myös hyvin eriarvoisessa asemassa, jos toiset saavat ministeriöstä ja toiset Taikesta. Joukkoa ei katsota kokonaisuutena [...] esittelijä tekee sitä työtä semmoisessa ristipaineessa [...] [On] nämä ministeriön yhteiset tavoitteet ja sitten tietyt taiteenalat, jotka pitäisi saada toimimaan [H10]*

Erääksi syyksi niin toiminta-avustusten jakamiselle ministeriöstä kuin tiettyjen avustusmuotojen pitämiselle siellä nähtiin ministeriön tarve pitää erityisesti ”kulttuuripoliittikkaa toimeenpanevat” yhteisöt lähellä ministeriön ohjausta, ja ministerin mahdollisuutta tehdä kulttuuripoliittisia rahanjakopäätöksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi osa festivaaliavustuksista ja valtakunnallisten järjestöjen tukeminen. Tähän sisältyy ajatus avustettavalle toiminnalle asetettavista tavoitteista ja vaikuttavasta valtion varojen käytöstä. Kuten Sari Karttunen (2015, 118) on kirjoittanut, ministeriössä on viime aikoina ”puhuttu neuvottelevasta tai dialogisesta ohjauksesta”. Toisaalta ”vuorovaikutus rahoittajan ja rahoitettavan välillä voi kuitenkin siirtää valtionavustustoimintaa suoran ohjauksen suuntaan, vaikka valtionavustukset on perinteisesti ymmärretty epäsuoran, etäisyyttä ottavan ohjauksen lajiksi.”

Koska kulttuuripoliittikkaa tehdään rahanjaolla, kyse on myös yhteyden säilyttämisestä poliittiseen päätöksentekoon. Delegoidut avustukset ovat kaukana kulttuuriasioista vastaavasta ministeristä.

72 Ks. [https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset\\_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset](https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset)

*Tekeekö ministeriö nimenomaan taide- ja kulttuuripolitiikan kehittämistyötä, jossa valtionavustus on yksi instrumentti? [H7]*

*Tällä hetkellä katsotaan sitä näkökulmaa, että koska ne [valtakunnalliset järjestöt/yhteisöt] on meillä [ministeriössä], niin silloin myös niiden kanssa pitäisi vähän kehittää tätä ohjausjärjestelmää. Se ei voi olla tulosohjausta, mutta voiko se olla jossakin määrin jonkin näköistä tavoitteellista ohjausta? Koska ne ovat kuitenkin valtakunnallisia järjestöjä, eivät yksittäisiä toimijoita. Ne ovat, aika lailla voi sanoa, toimeenpanevia yhteisöjä. [H9]*

*[K]oko ajan on läsnä se kysymys siitä, että mikä on näiden [valtiovastusta saavien] järjestöjen funktio, miksi ne ovat olemassa, mikä on kansalaisyhteiskunnan vapaus ja mikä taas sitten ministeriön pyrkimys mahdollisimman vaikuttavaan valtion avustusten käyttöön. Siinä on semmoiset jännitteet, joissa näitä ratkaisuja tehdään. [H10]*

*Ministeriö haluaa pitää suuret rahat ja säilyttää vallan. Selvästi heidän linjansa. Työläät avustukset siirretään alaspäin. Ministeriö haluaa pitää langat käsissään, ja pitää järjestökentän kurissa jakamalla tukea, helppo tapa pitää kurissa koska jakavat tuen, sillä pidetään järjestöt nöyrinä ministeriötä kohtaan. Raha ja valta kulkevat yhdessä. Jos annettaisiin [kaikki] valta Taikelle, niin tämä valta suhteessa järjestöihin poistuisi ministeriöstä. [H2]*

*... sekä meillä johtoportaan että poliittisessä portaan [on ollut] sitä näkemystä, että kulttuuripolitiikkaa tehdään rahanjaolla. Jos otat fyrkan pois ministeriltä, niin hänelle ei jää mitään. [...] Mutta siihen on aika isot lataukset myös sitten eri tasoilla ja tahoilla. ... [M]onet ovat sitä mieltä... ja se on tietysti totta, että rahahan on se vallan väline. [H13]*

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemassa (OKM 2019) oppaassa valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta todetaan valtionavustustoiminnan toivotusta vaikuttavuudesta seuraavasti – korostaen kansalaisjärjestöjen omia tavoitteita:

**”Joissakin avustusmuodoissa, kuten kansalaisjärjestöjen yleisavustuksissa, ministeriö pyrkii ennen kaikkea luomaan toimintaedellytyksiä näiden yhdistysten omien tavoitteiden toteuttamiselle. Toisissa avustusmuodoissa, kuten joidenkin hallitusohjelman tavoitteita suoraan toteuttavien erityisavustushankkeiden kohdalla, ministeriön myöntämällä avustuksilla tavoitellaan suoraan hallitusohjelman mukaisia toivottuja tuloksia, jolloin avustuksilla voidaan asettaa hankkeelle tai toiminnalle tiukkojakin ehtoja.”**

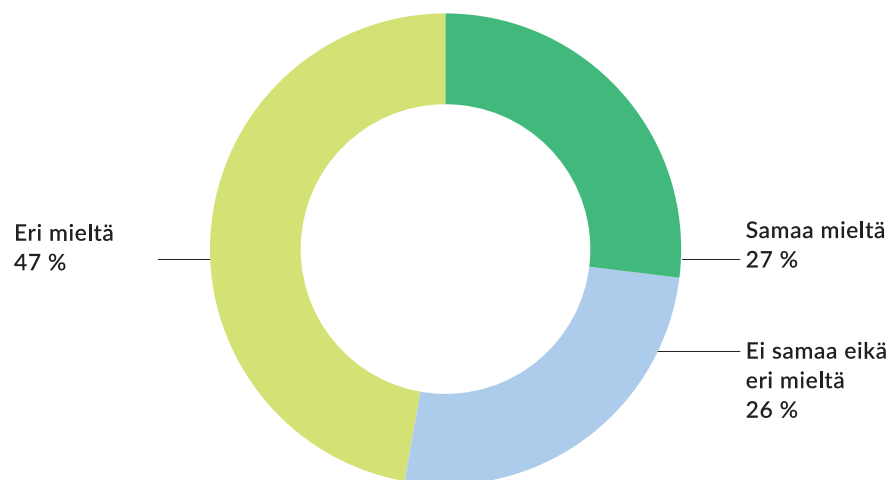
Puolet tässä selvityksessä tehtyyn kyselyyn vastanneista taiteen alojen yhteisöistä näki OKM:n myöntämien taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöavustusten suhteen Taiken myöntämiin avustuksiin epäselväksi (kuvio 10). Neljäsosa ei osannut ottaa kantaa, ja vain neljäsosa piti suhdetta selkeänä.

**KUVIO 10.**

*Taiken ja OKM:n myöntäminen yhteisöavustusten suhteen selkeys.*

*OKM:n myöntämien taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöavustusten suhde*

*Taiken myöntämiin taiteen alojen yhteisöjen toiminta-avustuksiin on hakijan näkökulmasta selkeä (n=117)*

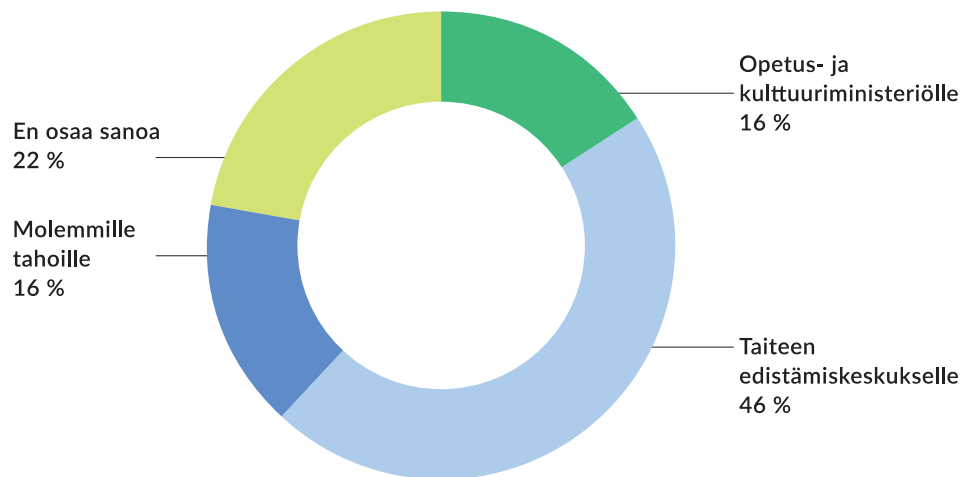


Vastaukset hajaantuivat kysyttäessä, kummalle taholle yhteisöt näkisivät oman tukemisensa kuuluvan (kuvio 11). Hieman alle puolet piti Taikaa oikeana tahona, 15 % näki myöntämisen kuuluvan pikemminkin opetus- ja kulttuuriministeriölle, ja 16 % koki molempien tahojen olevan sopivia myöntämään toiminta-avustuksia. Noin viidennes vastanneista eli 22 % ei osannut sanoa kumpi taho olisi sopivampi.

**KUVIO 11.**

*Toiminta-avustuksen sopiva myöntäjätaho yhteisöjen mukaan.*

*Kummalle taholle näkisitte toiminta-avustuksenne myöntämisen paremmin kuuluvan? (n=117)*



Kyselyvastausten perusteella on palattava peruskysymyksiin kulttuurisesta kansalaistoiminnasta ja sen tukemisvastuista valtionhallinnossa (esim. Häyrynen 2015).

Mistä avustetaan valtakunnallisia katto-, alue- ja paikallisjärjestöjä? Miten kulttuurialan edistämisen-, vienti- ja edunvalvontajärjestöjä luokitellaan? Kenen vastuulle kuuluvat lukuisat yhdistykset, joiden tehtävänä on nimenomaan taiteen tekeminen ja tuottaminen?

Ministeriön avustuksella taiteen ja kulttuurin valtakunnallisille järjestöille on puhtaasti taidetoimintaa laajempi, kulttuuripoliittinen määrittely ja tarkoitus. Hakuilmoituksen mukaan ministeriö tukee taide ja kulttuurialan järjestöjä sekä taide- ja kulttuurikasvatusta, -harrastusta ja -palveluiden tuottamista. OKM:n tavoite on, että avustukset edistävät ”taiteen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön merkitystä, arvostusta ja vaikutusta yhteiskunnassa.”<sup>73</sup> Taiteen toiminta-avustuksilla taiteen alojen yhteisöille pyritään puolestaan edistämään ”taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä sekä monipuolista taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytyksiä.”<sup>74</sup> Taiteen toi-

<sup>73</sup> [https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset\\_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset](https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset)

<sup>74</sup> <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisöille/-/stipend/AhK7rZDMBpBH/viewStipend/11150>

minta-avustukset on siis suunnattu nimenomaan ammattimaiseen taiteen tukemiseen, ei harrastamiseen. Periaatteessa selvistä tavoitteiden eroista huolimatta päällekkäisyyksiltä ei kuitenkaan välttyä, kuten Taiken virkamiehet haastatteluissa totesivat:

*Saattaa löytyä päällekkäisyyttä [...] [Taiken taiteenalalle x myöntämällä] toiminta-avustuksilla ylläpidetään taidepalveluita yleisölle, asiakassuhde taustalla [...] [taiteenalan y] puolella taas tuotetaan järjestöjen omaa toimintaa [edunvalvonta] että voivat palvella omaa jäsenkuntaan [...] äkkiä fokus on toisenlainen. Toiminta, jota tuetaan, on erilaista, ihan erilaista. Toiminta-avustusten funktio on [eri aloilla] erilainen. [H7]*

*Suhde Taikeen ei ole selkeä [...] OKM:n linjaus suhteessa Taikeen on epäselvä [...] jotka saaneet OKM:ltä, hakevat myös Taikeesta. OKM:n tuki suurempaa ja erityyppiseen toimintaan [...] On päällekkäisyyttä, rajat epäselvät, mutta toimijat hakevat molemmista. [H4]*

Myös kysely Taiken tukemille yhteisöille paljasti, että osa Taikeesta toiminta-avustusta saaneista yhteisöistä näkee tavoitteekseen esimerkiksi edunvalvonnan. Taiken kulttuurin tukemiseen myöntämät avustukset mutkistavat edelleen OKM:n asemaa yhteisöavustusten myöntäjänä. Ministeriön avustusmuodossa painotetaan ”palveluiden tuottamista” sekä ”harrastamista ja kulttuurikasvatusta” (ks. ministeriön hakuilmoitus). Samaan aikaan lakiin on kirjattu Taiken tavoite kulttuurin tukemisesta ja Taikelle delegoitu sellaisia avustusmuotoja, jotka ovat ammattitaidetta laajemmin ymmärrettyä kulttuurin tukemista (esim. monikulttuurisuus, saavutettavuus, hallituksen kärkihankkeet, hyvinvointiavustukset, kulttuurilehdet).

Edellä kuvatun perusteella on ymmärrettävää, että haastatteluissa toivottiin lisää koordinaatioita Taiken ja ministeriön välille avustuksia jaettaessa.

*Yksi kysymys on ministeriön ja Taiken välinen työnjako [...] Työnjako ja asetelma sinänsä hallinnassa, mutta kaikissa tilanteissa ei kuitenkaan ole aina loogista, missä raja menee. [H3]*

*Periaatteessa selkeä, mutta järjestöavustukset herättävät kysymyksiä [...] muuten toimii periaatteessa selkeästi [H1]*

*OKM:ltä tulee järjestöavustuksia, toiminta-avustus isoille toimijoille [...] mennään kohti yhtä luukkaa [...] mutta yleisesti sirpaleisuus on järkyttävän kova kulttuuripolitiikassa tukijärjestelmien historiallisen kehityksen myötä. [H5]*

Kyse ei ole pelkästään Taiken ja ministeriön välisen koordinaation puutteesta, vaan myös ministeriön sisäisestä toiminnasta näyttää puuttuvan kokonaisuuden koordinaatiota. Taiteen alojen esittelijät tekevät ministeriössä

edelleen työtään pääosin itsenäisesti (vrt. Karttunen ym. 2014), kuten käsillä olevassa raportissa muissakin yhteyksissä todetaan.

Tukimuotojen pallottelu eri myöntäjätahojen välillä sekä yksittäiset avustusten siirrot aiheuttavat hämmennystä toimijakentällä. Epäselvyyttä nähdään etenkin 1) yhteisöjen tuen vastuissa ministeriön ja viraston välillä sekä 2) koko harkinnanvaraisesti tuetun toiminta-avustuskentän suhteessa VOS-kenttään.

### VERTAILUKOHTANA FESTIVAALIAVUSTUKSET

Monet haastateltavat käyttivät festivaaliavustuksia esimerkkinä työnjaosta avustuspolitiikassa, vaikka festivaaliavustuksista sinänsä ei haastatteluissa kysytty mitään. Festivaaliavustusten delegointi ministeriöstä virastoon on herättänyt hämmennystä taiteen ja kulttuurin kentän toimijoiden parissa<sup>75</sup>. Festivaalimäärärahoja jaetaan useasta paikasta. Ministeriö ei myönnä avustusta valtakunnallisille lastenkulttuurifestivaaleille, jotka voivat hakea avustuksia lastenkulttuurifestivaaleille tarkoitetusta määrärahasta. Avustusta ei myönnetä niille taide- ja kulttuurifestivaaleille, jotka voivat nykyään hakea tukea Taiteen edistämiskeskukselta, eikä elokuvafestivaaleille, jotka voivat hakea tukea Suomen elokuvasäätiöstä.

Taide- ja kulttuurifestivaalien valtionavustuskäytänteitä uudistettiin vuodesta 2018 lähtien siten, että osa taide- ja kulttuurifestivaalien valtionavustuksista siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä Taiteen edistämiskeskuksen valmisteltavaksi ja päätettäväksi. Taustalla oli tuoreimpana linjauksena OKM:n asettama työryhmä sekä Taide- ja kulttuurifestivaalitoimintaohjelma<sup>76</sup>. Toimintaohjelmassa pohdittiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi niiden tapahtumien avustukset, jotka ovat kansallisesti ja kansainvälisesti merkittäviä pysyviä taideinstituutioita. Muiden osalta päätökset tehtäisiin Taikessa. Festivaaliavustukset lasketaan

75 Festivaaleista ja niiden vaikuttavuudesta tarkemmin ks. Cuporen julkaisu Luonila, Mervi – Kurlin, Ari – Karttunen Sari – Mäenpää, Marjo 2019. Taide- ja kulttuurifestivaalien vaikuttavuus. Opetus- ja kulttuuriministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset festivaaleille vuonna 2018. Cuporen verkkojulkaisuja 52.

76 Ks. OKM:n julkaisu Taide- ja kulttuurifestivaalien toimintaohjelmaksi (2016). <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79061/OKM42.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



toiminta-avustuksiksi. Taiken sivustoilla<sup>77</sup> esitetään festivaaliavustusmuodoille seuraavat myöntöperusteet:

#### **Opetus- ja kulttuuriministeriön avustus on tarkoitettu**

”...toimintavolyymiltaan isoille vuosittain järjestettävillä valtakunnallisesti ja kansainvälisesti vaikuttaville taide- ja kulttuurifestivaaleille, joilla on laaja-alainen kulttuuripoliittinen merkittävyys, merkittävyyttä festivaalialan kehittämisessä ja ympärivuotiset toiminnan resurssit.”

#### **Taiteen edistämiskeskus myöntää avustuksia**

”...valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävillä säännöllisesti järjestettävillä taide- ja kulttuurifestivaaleille, joilla on merkitystä eri taiteenalojen edistämisen, osallistumisen ja osallisuuden sekä kulttuurisen moninaisuuden kannalta...”

Useat haastateltavistamme pitivät yllämainittuja perusteluja epäselvinä sekä hallinnon että taiteen kentän näkökulmista. Rahoittamisen jakautumista kahdelle taholle ihmeteltiin.

*Esimerkiksi festariavustukset siirrettiin Taikeen, paitsi suurimmat, joihin liittyy kulttuuripoliittiset perustelut. Mikä on kulttuuripoliittinen perustelu? [H7]*

*Suhde [OKM:n ja Taiken yhteisöavustusten välillä] ei ole selkeä [...] Festarit tuore esimerkki siitä, että edes hakijat eivät tiedä mistä hakea. Tuhlataan virkamiesten ja hakijoiden aikaa. [H8]*

*...minun mielestäni se ratkaisu mikä tehtiin [tuon festariavustuksen] kanssa oli onneton. Että siellä on nyt täyttä kahden kerroksen jakamista. [H12]*

Toisaalta jotkut haastatelluista pitivät festivaaliavustusten jakoa OKM:n ja Taiken kesken myös onnistuneena esimerkkitapauksena nimenomaan päällekkäisyyksien välttämiseksi.

*[O]n tärkeää [...] että ei olisi sellaista päällekkäistä rahoittamista, koska se on sitä samaa valtionavustusmäärärahaa kuitenkin. Ja mehän [ministeriössä] ollaan aika tarkkaan pidetty kiinni siitä, että jos hanke tai toimija saa avustusta Taikeesta tai Museovirastosta tai Suomen elokuvasaatiöstä, niin silloin me ei semmoista tuettaisi. [...] Tosin nythän me on myöskin paljon ministeriöstä siirretty määrärahoja myönnettäväksi*

77 Taiken festivaaliavustukset: <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisoille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11170>

*Taikesta, niin kuin osa festivaaleista myönnetään sieltä, ja siinä hirveän hyvin ilmeisesti toimii tämä jako, että ei tule päällekkäistä jakoa. [H11]*

*[P]idettiin aivan mahdottomana sitä ajatusta [festareiden tukemisen siirtoa Taikeen], että ei tietenkään, koska se on se ainoa väline, millä kulttuuriministeri voi vaikuttaa, ja sillä on tämä alueellinen ulottuvuus. Ja se torpattiin [...] ei ollut mitään kehittämisstrategiaa silloin. No nythän ne vihdoin siirrettiin viime vuonna sinne ne pienimmät festarit. [H13]*

## Toiminta-avustusten tehtävä

KUVIO 12.

Arvioinnin looginen malli: tavoitteet.



## TARKOITUS

Taiteenalojen yhteisöjen harkinnanvaraisia avustuksia ja niiden vaikutuksia on viimeksi selvitetty tämän tutkimuksen kanssa verrannollisessa mittakaavassa, joskin hieman toisenlaisella ja selvästi laajemmalla kohdennuksella,<sup>78</sup> viisitoista vuotta sitten Taiteen keskuustoimikunnan (TKT tutkimus-

<sup>78</sup> Oesch käsitteli vuonna 2004 TKT:n ja ministeriön yhteisöille allokoimia valtionavustuksia laskien ministeriön ja TKT:n tuet yhteen ja esitti luvut yhtenä kokonaisuutena. Tähän tutkimukseen hänen raportistaan ei siten saada suoria alakohtaisia vertailulukuja. Oeschin selvityksen kohteena olivat kaikki valtion talousarvioissa taiteen ja kulttuurin luvussa yhteisöille myönnettyt harkinnanvaraiset valtionavustukset.

yksikössä (Oesch 2004). Tuon selvityksen perusteella toiminta-avustus<sup>79</sup> on pitkään käytössä ollut termi, jolla on viitattu nimenomaan valtionavustuksin tuettavaan pitkäjänteiseen toimintaan – kuitenkin siten, että avustus perustuisi aina harkintaan.

”Yhteisöille myönnettävät valtionavustukset ovat vakiintuneen toiminnan kustannusten rahoittamiseen tarkoitettuja yleisavustuksia, ja uusien määräaikaisten toimintamuotojen toteuttamiseen tarvittavia erityisavustuksia. Vuotuiset toiminta-avustukset ovat etenkin kulttuuriyhdistysten pitkäjänteisen ja tuloksellisen toiminnan edellytys. [...] Toiminta- tai yleisavustus on tarkoitettu yhteisön säännönmukaisen toiminnan tukemiseen, ja avustus on harkinnanvaraisuudesta huolimatta yleensä ollut pysyväisluonteinen.” (Oesch 2004, 8-9, 11.)

Avustuksien esittelijöinä Taikessa työskentelevien erityisasiiantuntijoiden haastatteluissa esiintyi keskenään hieman erilaisia käsityksiä toiminta-avustusten tarkoituksesta. Perusteluissa esiintyivät mm. jatkuvuuden, ammattimaisuuden, historiallisten syiden, strategisten tavoitteiden (kuten työllisyyden ja laadun) sekä aluepolitiikan teemat.

*Pitkäjänteisen toiminnan, jatkuvuuden turvaamiseksi.* [H3]

*Ammattilaisten toimintaan, hakijan on oltava ammattilaisorganisaatio.* [H4]

*Tarkoitus on vapaiden säännöllisesti toimivien ammattiryhmien toimintaedellytysten tukeminen, ilman että tuetaan yksittäisiä hankkeita.* [H5]

*En tiedä, rebellisesti sanoen. Taustalla historialliset syyt.* [H6]

*Pohja on strategisissa tavoitteissa: taiteilijan toimeentulo, työllisyys, monipuolisen rakenteen ylläpitäminen taiteen kentällä, taiteen kentän yhteisömuotojen jatkuvuus, ylläpidetään myös laatua ja tasoa.* [H7]

*Jatkuvuus, myös laaja kirjo eri taidemuotoja, aluepolitiikan näkökulmasta myös pidetään Suomi asuttuna; siellä, missä on taidetta, on myös tulevaisuutta.* [H8]

Ministeriön virkamiesten haastatteluissa toiminta-avustusten myöntäminen liitettiin myös laajemmin eri taiteenalojen tilanteen edistämiseen sekä

79 TKT:n tilastotiedotteessa 1/2010 koottiin yhden kokonaisuuden alle ”Toiminta- ja erityisavustukset yhteisöille”. Edellisen vuoden tilastoissa (tilastotiedot 1/2009) käsitettä ”toiminta-avustus” sen sijaan ei käytetty, vaan jaoteltiin valtion taidetoimikuntien tuki 1) Taiteelliseen työskentelyyn (taiteilijat), 2) Projekteihin (taiteilijat/työryhmät/yhteisöt) sekä 3) Yhteisöille osoitettuun tukeen. Kolmannessa kategoriassa ei tässä vaiheessa eroteltu erityisavustuksia ja toiminta-avustuksia yhteisöille. <https://www.taike.fi/fi/apurahatilastot>

strategisiin tavoitteisiin – tai pikemmin niiden näkymättömyyteen toiminta-avustusten kohdalla.

*[Kun] avustetaan jotain toimintaa, niin silloin sillä toiminnalla täytyy olla semmoinen funktio, että se kyseinen taiteenala, tällöinen taiteen edistämisen kokonaistoiminta hyötyy jollain olennaisella tavalla [...] toiminnasta, että on perusteltua rahoittaa sitä. [H10]*

*...toiminta-avustus, joka on tarkoitettu säännölliseen toimintaan, niin ainakin aikaisemmin pidin sitä hyvin ihmeellisenä, että Taike niitä myöntää [...] Se ei ainakaan minulle näyttäydä sellaisena, että siellä selkeästi olisi asetettu toiminnalle tavoitetta. ... tämä linkittyy juuri siihen kysymykseen, että miksi Taikesta pitää myöntää toiminta-avustuksia, mikä on se, mitä Taike tavoittelee sillä. [...] Mutta sitten se ei oikeastaan peilaudu tai heijastu mitenkään, tai siinä ei näy sitä linkkiä suhteessa kulttuuripolitiikan strategiaan, ja nyt minä tarkoitan sitä meidän [OKM:n] strategiaa. [H11]*

Toiminta-avustuksia jaetaan totuttuun tapaan ilman eri taiteen alojen kehittämistä koskevaa kattavaa pohdintaa tai avustusmuodon perusteista ja tarkoituksesta käytävää laajempaa keskustelua. Alojen välisiä eroja tai toimintaympäristöjen muutoksia koskevia tavoitteita ei ole määritelty tai ainakaan dokumentoitu. Taiken tulossopimuksessa ei ole ollut erityisiä kirjauksia toiminta-avustuksista. Lisäksi yhteisöjen toiminta-avustuksia kohdennetaan erilaiselle taiteenalojen joukolla kuin erityisavustuksia, joiden kohdejoukossa on muun muassa monitaide.

## TAVOITTEET

Nykyisessä tulossopimuksessa Taiken ja OKM:n välillä ei ole asetettu erityisiä tavoitteita tai mittareita toiminta-avustuksille. Toiminta-avustusten jakamista sivuaa Taiken valtionavustustoiminnan seuranta suhteessa kulttuuripolitiikan strategian tavoitteisiin. Valtionavustustoiminnan vastaavuus strategian kanssa on kuitenkin mittarina varsin ylimalkainen. Se myös liittyy paljon muuhunkin Taiken toimintaan kuin toiminta-avustusten jakamiseen. Käytännössä toiminta-avustuksille silti asetetaan tavoitteita.

Kaikkiin politiikkainstrumentteihin, kuten tässä käsiteltäviin valtionavustuksiin, liittyy myös informaatioulottuvuus. Valtion on tiedotettava politiikkainstrumenteistaan, jotta ne vaikuttaisivat. (Oulasvirta ym. 2002, 27.) Selvimät kirjalliset viittaukset Taiken myöntämien toiminta-avustusten tavoitteisiin on esitetty Taiken julkaisemassa hakuilmoituksessa. Siinä tuen kohteeksi määritellään oikeuskelpoisten yhteisöjen, säätöiden, osuuskuntien ja yritysten toiminta tai jokin toiminnan osa-alue. Kohdennuksen

määrittelyssä ilmoitus seurailee täten valtionavustuslain muotoiluja, mutta ei toista niitä sellaisenaan. Toiminta-avustusten tavoitteeksi Taike kirjaa hakuilmoituksessa taiteilijoiden toimeentulon ja työllisyyden, muiden luovan työn edellytysten edistämisen sekä taiteen ja kulttuurin saatavuuden ja saavutettavuuden.<sup>80</sup>

Näin ilmoitus ilmentää virastolle laissa annettua taiteellisen työskenteilyn tukemista koskevaa tehtävämäärittelyä. Samalla ilmoituksessa viitataan Kupo-strategian ensimmäiseen ulottuvuuteen, luovan työn tukemisen. Saatavuuden ja saavutettavuuden painottamisen kautta myös strategian toinen ulottuvuus, osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin, nostetaan keskeiseksi. Ilmoituksessa myös todetaan, että tuki on harkinnanvaraista ja sitä voidaan myöntää vuodeksi kerrallaan.

Taiken hakuilmoituksissa kuvataan myös täsmällisempiä rahoituksen ehtoja ja arviointikriteerejä, joiden takaa voidaan lukea toimintaa suuntaavia tavoitteita. Tavoitteita voidaan eritellä hakuehtojen ja -kriteereiden sekä esittelymuistioiden päätösten perustelutekstien kautta (ks. seuraavat luvut). Haastattelujen yhteydessä kuvattiin tavoitteita koskevaa keskustelua puutteelliseksi.

*”Tavoitteiden määrittely Taiken sisällä puuttuu: niitä ei ole kirjattu mihinkään. [...] ei ole ollut mitään näkemystä tavoitteista ja tavoitelluista vaikutuksista, ei ole linjausta tai näkemystä.”* [H1]

*...taiteenalojen sisäisiä tavoitteita on, ja niitä voi löytää, mutta niitä ei ole sanottu ääneen strategisina tavoitteina: esim. [taiteenalan x] ja [taiteenalan y] tuessa tai [taiteenalan z] tuessa on nähtävissä tällaista eikä tavoite lue missään.* [H3]

Myös rahoitusaineistomme (ks. luku 3) analyysit osoittavat, että resurssija on painotettu hyvin eri tavoin eri taiteenaloille. Taustalla on todennäköisesti monenlaisia syitä, esimerkiksi vallankäytöllisiä, historiallisia ja taiteenalojen rakenteita koskevia.

Taiken virkamiesten haastatteluiden perusteella toiminta-avustusten merkitys ja tarve nähdään suurimpana aloilla, joilla ei ole VOS-rakennetta tukenaan. Vastaavasti VOS-rakenteen merkitys sen piirissä olevilla taiteenaloilla tunnustetaan yleisesti (vrt. Jokinen & Rautiainen 2008). Toisaalta myös niillä taiteenaloilla, joilla on vahva VOS-rakenne turvana (esimerkiksi teatteri ja musiikki), vain osa kyseisen taiteenalan toimijoista on sen piirissä.

80 Tätä kirjoitettaessa käytössä oli vuoden 2019 hakuilmoitus (avustukset vuoden 2020 toimintaan): <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisolle/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11150> [tarkistettu 20.3.2020].

*...iso instituutiorakenne antaa turvaa taiteilijalle. [H5]*

*... [alalla x] taiteessa ja [alalla y] paljon suurempi paine kentältä toiminta-avustuksiin kuin [alalla z] ... Historia vaikuttaa paljon sekä määrärahaan että [siihen] kuka [tukea] saa, historia painaa... Todellisuus on hyvin erilainen eri aloilla. Eri taiteenalat ovat täysin erilaisia, ja kentät erilaisia, sekä toimijat. [Ne] toimivat erilaisilla periaatteilla. [H2]*

*[Alan x] puolella VOS-järjestelmä on ollut niin kauan kattava, ... Eli ehkä [alalla] ei ole ollut samalla tavoin kysyntää toiminta-avustuksille... Rahaa [toiminta-avustuksiin] on riittävästi, ehkä jopa liikaa. ... Iso instituutiorakenne antaa turvaa taiteilijoille. [H4]*

*Aloilla, joilla ei ole VOS-tukea, on toiminta-avustusten rooli merkittävämpi. ... [Alan x] puolella toiminta-avustus on elinehto ... [alan toiminta] jäisi ilman avustuksia aika köyhäksi. [H1]*

*VOS:in ongelma on tietysti se, että se on vaan esittäville taiteille, koska on myös olemassa, ja varsinkin tulossa, sellaisia yhteisöjä, jotka ovat muuta kuin esittäviä taiteita. Niin se rajaa osan yhteisöjä pois kokonaan, et ne ei voi edes senkään takia päästä tällaisen pitkäjänteisen tuen piiriin. [H14]*

Lisäksi haastateltavat kiinnittivät huomiota siihen, että myös toiminta-avustusjärjestelmä tukee eri tavoin eri alojen yhteisöjä. Vain tietyt taidealat ovat ylipäänsä toiminta-avustusten piirissä. Toiminta-avustusten piiriä on vähitellen, vuosi kerrallaan Taiken aikana avattu uusille taiteenaloille. Kehitys on siis kulkenut kohti hienojakoisempaa taiteenalojen etabloitumista avustuksen piiriin (esim. TKT/11/520/2017). Uusille aloille on osoitettu varsin niukasti resursseja.

Vuonna 2018 muotoilu nostettiin toiminta-avustusta saavien alojen piiriin. Samalla hakukelpoisiksi listattiin kuvitustaide ja sarjakuva (ks. hakuilmoitus 2018). Vuodelle 2020 toiminta-avustusta saattoi hakea myös arkkitehtuuriin (ks. hakuilmoitus 2019). Tämä ei kuitenkaan poista sitä perusasetelmaa, jossa toiminta-avustusten piiri on lähtökohtaisesti rajattu. Tätä ihmeteltiin erityisesti Taikessa tehdyissä haastatteluissa:

*Ei oikein ole perustelua, miksi valitaan tietyt alat hakuvaiheessa ja tietyt alat suljetaan pois. [Toiminta-avustusten] pitäisi ilman muuta olla avoinna kaikille aloille. [H3]*

## Toiminta-avustusten panosten määrittely

KUVIO 13.

Arvioinnin looginen malli: panokset.



Selvitimme dokumenttien analyysillä sekä keskeisten OKM:n KUPO-osaston ja Taiken virkamiesten haastatteluilla, kuinka Taiken jakamien toiminta-avustusten mittakaavaa ja jakosummia määritellään. Toiminta-avustusten taustakehyksenä on koko valtion budjettivalmistelun vuosikalenteri, jossa niin eduskunnalla, hallituksella, opetus- ja kulttuuriministeriöllä kuin Taikellakin on oma paikkansa.

Taiken sisäisen valtionavustusten kehittämistyöryhmän loppuraportissa kuvataan toiminta-avustusten resurssien perusasetelma. Taike jakaa rahapelitoiminnan tuotoista tukea usealta määrärahariviltä. Rivit ja niiden rahamäärät päätetään ministeriössä.

”Taiken oma päätäntävalta rivien määrään ja sisältöön on pieni, mikä on ongelmallista tilanteissa, joissa määrärahoja tulisi käytännöllisistä tai sisällöllisistä syistä yhdistää tai summia siirtää toisille riveillä. Tämä jähkistää ja hidastaa Taiken valtionavustustoimintaa tilanteessa, jossa pyrkimys on ’ketterään ja joustavaan’ valtionhallintoon. Tähän kytkeytyy myös määrärahoihin liittyvä historiallinen painolasti. Rahat ovat sementoituneet tiettyihin summiin ilman varsinaista suhdetta kentän tarpeisiin. Taiteen kenttä on muutostilassa, määrärahat eivät.” (VATY 2016, 14.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2016 julkaistussa OKM:n ohjausjärjestelmän arvioinnissaan, että budjetin taidetta ja kulttuuria käsittelevässä luvussa 29.80 momenttien lukumäärä on poikkeuksellisen suuri (VTV:n kertomukset 4/2016). Tämä huomio on tehty useasti myös taidepolitiikan tutkimuksen parissa (esim. Rautiainen 2015). Kulttuuribudjetin riveistä suuri(n) osa on peräisin hyvinvointivaltion rakentamisen

kaudelta.<sup>81</sup> Yksityiskohtaiseen ja vakiintuneeseen budjettiin on vaikeaa mahduttaa uusia rahoituskohteita. Lisää yksityiskohtia löytyy tarkasteltaessa erikseen veikkausvoittovarojen momenttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön KUPPO-osaston päätöksestä vuoden 2018 rahapelitoiminnan voittovarojen taiteen edistämisen osoitettujen määrärahojen (yht. 238 M€) käyttösunnitelmasta (OKM/22/220/2017) on löydettävissä eri momenttien alla yhteensä 72 määrärahariviä, joiden summat on päätetty ministeriössä. Suunnitelmassa esitetyt varat jaetaan ministeriöstä, Taikesta, Suomen elokuvasäätiöstä, Opetushallituksesta ja Museovirastosta.

Eero Murto (2014, 89–90) kuvaa valtion budjettiin kytkeytyvää pysyvyyttä, monimutkaisuutta ja vallankäyttöä seuraavasti:

”Valtion talousarvion sadoista momenteista suurin osa – hallitusohjelmasta ja hallituksen vaihdoksista huolimatta – pysyy määrärahoiltaan ja sisällöltään lähes muuttumattomana vuodesta toiseen. Kukaan ei niihin puutu, kun ne ovat aiemminkin siellä samanlaisina olleet. Kaikkeen eivät sentään valtiovarainministeriön virkamiehetkään ole pystyneet puuttumaan. Jos kuitenkin tehtäisiin perusteellinen budjetin perkaus ja aloitettaisiin nollatilanteesta, budjettikirja pienenesi huomattavasti, sillä eri pääluokissa on määrärahoja ja momenteja, joista kukaan ei substanssinisteriötä ja sen valtiovarainministeriön sektorivirkamiestä – molemmilla tiedollinen ylivertaisuus – lukuun ottamatta tiedä yhtään mitään.”

Taikelain 3 § linjaa viraston yhdeksi tehtäväksi ”laatia opetus- ja kulttuuriministeriölle perusteltu ehdotus valtion talousarvioon otettavista toimialansa määrärahoista”. Ajatus Taiken mahdollisuudesta kohdentaa rahoitusta oman harkintansa mukaan esitettiin ikään kuin uutena kehittämisideana myös haastatteluissa: *[S]iinähän tämä ratkaisu voisi olla, että Taike siinä jossain vaiheessa esittää OKM:lle, että he jakaisivat sen näin, ja sitten se vaan myönnettäisiin sinne Taikeen yhtenä könttänä. Että sen ei välttämättä tarvitsisi tulla niin pieniin paloihin siihen käyttösunnitelmaan.* [H13]

Taiken virkamiesten haastatteluissa kävi ilmi, että viime vuosina tilanne on joiltain osin kuitenkin erilainen kuin aiemmin. Virasto on saanut luvan päättää, miten se alakohtaisesti jakaa määrärahat joidenkin tukimuotojen välillä. Tämä suo viraston sisällä liikkumavaraa tietyn taiteenalan puitteissa, mutta ei taiteenalojen välillä.

81 Kuvaus valtion kulttuurihallinnon ja erilaisten budjettimomenttien rakentumisesta 1970-luvulla on esimerkiksi Pekka Gronowin ”Kulttuuripolitiikan käsikirjan” (1976) luku ”Miten valtiolta saa rahaa?”



Keskustelua TKT:n/Taiken mahdollisuudesta allokoida rahapelitoiminnan tuottoja omaan asiantuntijuuteen pohjautuen on käyty jo vuosia (esim. OPM 2005). Taiken esittelijöiden keskuudessa toivotaan toiminta-avustusten kohdentamiseen Taikelle nykyistä enemmän toimintavapautta. Toive koskee erityisesti joustavuuden lisäämistä varojen taiteenalakohtaiseen allokointiin. Tämä olisi myös alkuperäisten Taiken perustamislinjausten mukaista luottamusta viraston asiantuntijuuteen, sekä tulosohjauksen ideaalimallin mukaista päämiehen ja agentin välistä toimintaa.

Kyse on pohjimmiltaan myös avustusten määrittelyyn kytkeytyvästä vallankäytöstä sekä toimeenpanon ja määrittelyvallan suhteesta. Tulisiko Taikella olla lisää valtaa määrittellä taiteenalakohtaisia tarpeita ja vastaavia allokointeja oman asiantuntijuutensa pohjalta, vai onko ministeriön tehtävä päättää, miten valtionavustuksia jaetaan eri taiteenalojen kesken? Jälkimmäisessä tapauksessa Taiken rooli on lähinnä toimeenpaneva.

Useat haastateltavat toivat esiin, että osalla taiteenaloista on jyvitetty ministeriön käyttösuunnitelman tasolla valmiit summat myös taiteenalan sisäisesti eri tukimuodoille. Tilanne on perustunut paljolti ministeriön esittelijöiden keskenään erilaisiin linjauksiin.

*Taiteen alojen välillä on eroa, paljonko pystytään määrittelemänä Taikessa – toki myös summat ovat erikokoisia.* [H2]

*Osa tulee OKM:stä määriteltynä.* [H4]

*[Taiteen alan x] määräraha tulee OKM:stä yhtenä könttinä, on Taiken sisäinen asia, miten jakautuu apurahoihin, erityis- ja toiminta-avustuksiin.* [H5]

*Summat tulevat ministeriön määrittelemänä Taikkeen [...] budjetointi OKM:stä on muuttumassa, on vähän väljyyttä [...] [taiteenalalla y] ja [taiteenalalla z] on päästy [alakohtaiseen] könttäsommaan, jonka sisällä Taike itse päättää paljonko toiminta-avustusta, erityisavustuksia ja kohdeapurahoja.* [H7]

Taiken virkamiesten haastatteluiden perusteella olemassa olevat linjaukset perustuvat paljolti aikojen saatossa muodostuneisiin konventioihin, jotka eri taiteenalojen kohdalla ovat erilaisia. Niin historialliset syyt, ministeriön tapa valmistella budjettia kuin esittelijöiden näkemykset vaikuttavat budjetointiin ja sen jäykkyyksiin. Haastatteluissa todettiin, että usein budjetin jäykkyys sälytetään eduskunnan syyksi. Samassa yhteydessä useimmat haastateltavat kuitenkin totesivat, että tilannetta olisi silti mahdollista muuttaa.

*Osittain se, että miksi ne on jaettu taiteenaloittain ne määrärahat [...] johtuu siitä, kun meillä on seurantamekanismi siitä, miten eri taiteenaloja rahoitetaan, mitä esimerkiksi vaikkapa eduskunnalle pitää informoida, että miten teatteri on, tai näyttämötaide on saanut avustusta, tai miten kirjallisuus tai tanssi tai kuvataide. Niin jos ne olisivat kaikki yhdessä köntässä ja meiltä ei tulisi mitään ikään kuin ohjeistusta siihen, että kuinka paljon millekin taiteenalalle pitäisi mennä, niin meidän olisi aika vaikea eduskunnalle saada sitä tietoa. No, tämä on ollut tällainen historiallinen selitys tähän. [H11]*

Olennaiseksi panosten määrittelyssä nähtiin myös, ettei kokonaistilannetta tai eri taiteenalojen todellista tarvetta ole analysoitu: ”...ei ole analyysia siitä mikä on oikea ja aito tarve sekä mitoitus kunkin taiteen alan rahoitukseen.” [H7] Mikäli analyysia olisikin tehty, siihen pohjaavia tavoitteita tai linjauksia ei ainakaan ole kirjattu julkisiin dokumentteihin tai avustusten tarkoitusta kuvaaviin lausekkeisiin. Tällaiseen analyysiin ei myöskään viitattu kertaakaan haastatteluissa muutoin kuin sellaisen puutumisenä.

Taiken toiminnan kehittämisessä on suurelta osin kyse myös luottamuksesta. Tätä painotettiin useissa haastatteluissa, joissa todettiin, että toiminta voisi olla nykyistä dialogisempaa ja laajapohjaisemmin valmisteltua. *Taike on virasto nykyään, [...] itsenäinen virasto, joka on asiantuntijavirasto. Ja silloin meillä pitäisi olla ministeriönä luottamus siihen, että siellä on se asiantuntemus siitä, mihin rahoitusta pitää kohdentaa. Kun kerran on haluttu, että sieltä myönnetään avustuksia myös yhteisöille. [...] näissä rahapelitoiminnan momentilta tulevissa määrärahoissa onkin yhtäkkiä [...] meiltä iso ohjaus siihen, että kuinka paljon millekin taiteenalalle pitää avustusta myöntää. Ja minusta se on suorastaan epäluottamuslause Taiken osaamista kohtaan. [H11]*

Kuten Eero Murto (2014, 84) toteaa tutkimuksessaan virkamiesvallasta: ”Ministeriöiden kulttuurilliset tai tehtäviin liittyvät erot eivät kuitenkaan riittävästi selitä virkamiesvallan asemaa, sillä henkilöillä on valtarooleihin keskeinen vaikutus, oli kyseessä mikä ministeriö tahansa.” OKM:n ja Taiken välinen suhde rakentuu merkittävästikin henkilöiden kautta. Haastatteluissa tuotiin esiin sen lisäksi myös Taiken esittelijöiden ja avustuksen hakijoiden välinen suhde.

Resurssien kohdentamisen muuttumattomuudessa on kyse myös taiteen eri alojen keskinäisestä yhdenvertaisuudesta ja toiminta-avustusten hakijoiden tasa-arvoisuudesta. Valtiovarainvaliokunta huomautti jo valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2011, että jatkossa

veikkausvoittovarojen jaossa tulisi ottaa huomioon taiteen ja kulttuurin eri alueet nykyistä tasapuolisemmin.

Tällä hetkellä kaikille taiteen aloille ei voida myöntää toiminta-avustusta, eikä toiminta-avustusten kohdennuksia pystytäkään tekemään kaikilta osin joustavasti alojen tarpeiden mukaisesti.

*Yhdenvertaisuus ei toteudu, koska ministeriö asettaa määrärahat [...] ei voida myöntää kaikille taiteen aloille toiminta-avustusta [...]. [H1]*

*On paljon puhuttu, että eri alojen pitäisi olla tasa-arvoisina toiminta-avustuksien edessä. [H8]*

*...me puhumme paljon siitä, et taiteen kenttä on monialaistunut, ja siellä toimitaan yhä monitaiteisemmin. Mutta tämä meidän nykyinen järjestelmämme ei tunnista sitä, kun se on niin selkeästi jaettu tiettyihin määrärahoihin [...] jos ei olisi näitä ennalta päätettyjä määrärahoja, niin pystyttäisiin paremmin sitä monialaista tekemistä tukemaan. [H14]*

*...jos toiminta-avustusten ikään kuin se kivijalka, miksi niitä jaetaan, on se, että taiteilijalle turvataan elanto ja tuotantoportaalle turvataan elanto, näillä toiminta-avustuksilla. [...] silloin meidän mielestämme ei tarvita alakohtaisia kriteereitä [...] toiminta-avustuskriteerit [voivat olla] kaikille aloille samat. Mutta ongelmaksi muodostuu se, kun ne rahat tulee alakohtaisesti. Eli kun ne tulee [...] eri lompakoissa, eivätkä ne tule säkissä, niin tämä tietysti muodostaa sitten [...] yhtenäisen kriteeristön muodostamiselle esteen. [H14]*

Haastattelujen mukaan olemassa olevat hallinnon käytännöt eivät mahdollista esimerkiksi joltain taiteenalalta ylijääneiden varojen joustavaa tai uudenlaista kohdennusta eri taiteenaloille – vaikkapa hakumäärän mukaisesti.

*Valtavan iso ongelma, että ei ole joustavaa [...] voisi siirtää esim. muutamman kymppitonnin [taiteen alalle x] tai muuta sellaista. OKM:n pitäisi ehdottomasti luopua liikaa ohjaavasta tavasta määrittää tietylle taiteen alalle tietty summa [...] olemme asiantuntijaorganisaatio, joten tarvitaanko tuollaista ohjausta. [H4]*

*Nyt tilanne on se että [taiteen alan z] määrärahaa jää välillä jopa käyttämättä. Tässä on vanhakantaista ajattelua, että ”pitää saada jokin päätetty määräraha kulutettua loppuun” [...] pitää ministeriöstä pyytää lupa siirtää ylijääneet rahat jollekin toiselle taiteenalalle tai tukimuotoon. [H5]*

*Ministeriön lupa vaaditaan, jotta taiteenalojen välillä voidaan tehdä siirtymiä. Vaatii lomakkeen, joka käy VM:ssä [...] Sisältörivien muutokset*

*[...] liittyvät tietysti OKM:n ja VM:n välisiin pelisääntöihin [...] jos vertaa esim. Suomen Akatemian budjetointiin, jossa Akatemia tekee itse ison köntän jakamisen. [H7]*

Osa haastateltavista toi ilmi, että joustamattomuudessa on kyse myös valtiovarainministeriön budjettikontrollista ja ministeriöiden välisistä toimenpiteistä. Täten asian ytimessä eivät ole vain tiettyjen esittelijöiden, viraston tai edes ministeriön toimintatavat, vaan myös laajemmat valtionhallinnon käytännöt. Valtion budjetti on yleisesti jäykkä (Mykkänen 2017). Keskeisiä panosten määrittelyn välineitä ovat valtion talousarvioon tehtävä tilijaottelu ja tilijaottelun pohjana toimiva käyttösuunnitelma, jotka valmistellaan OKM:ssä. Mahdolliset muutokset taiteen alojen välillä joudutaan nykyään tekemään tilijaottelu- ja käyttösuunnitelmamuutosten kautta. Kuten ministeriön virkamiesten haastatteluissa painotettiin, jo käyttösuunnitelmassa lukitaan tietyt määrärahat tietyille taidealoille.

*[K]äyttösuunnitelma, niin sehän minimanageeraa sitä toimintaa merkittävällä tavalla ja se on nyt sitten ministeriön valinta, että halutaan ohjata sillä tasolla [...] käyttösuunnitelmamalli [...] tuo sellaista hallinnantunnetta siihen seuraavaan vuoteen, mutta se on omiaan myös jähmettämään ja stabilisoimaan ja muuttamaan staattiseksi avustusten jaon. [H12]*

*[N]ythän meillä on yksi suuri rahasumma, josta me käymme kauppaa keskenämme. [...] Siis meillähän on ne samat summat siellä taustalla jaettuna niin kuin aina ennenkin [...] Emme käy mitään dialogia näitten taiteenalojen välillä. Ja ne ovat meillä tuolla käyttösuunnitelmassakin, siellähän ne jo lyödään lukkoon. [H13]*

Taiteen ja kulttuurin budjetin rahat ovat eduskunnan päätösvallassa. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion joulukuussa. Poliitikkojen voidaan ajatella tekevän politiikkaa korvamerkityksellä poikkeuksellisen yksityiskohtaisia talousarviopäätöksiä. Kansanedustajien on kuitenkin katsottu tekevän lähinnä näennäisesti päätöksiä taidepolitiikassa kulttuuribudjetin vakiintuneisuuden vuoksi (Rautiainen 2015; vrt. Murto 2014).

Taiteen tukijärjestelmä on kehittynyt pitkän ajan kuluessa. Budjettimomentit on luotu vuosien ja jopa vuosikymmenten historiallisen kehityksen, poliittisen kamppailun sekä lobbauksen myötä, missä taiteen alojen ja toimijoiden vaikutustyöllä on suuri osuus (ks. Gronow 1976). Eräs Taiken virkamies [H7] kuvasi haastattelussa, että aikaisemmin tapa toteuttaa taidepoliittisia tavoitteita kulki niin, että kun tietyt toimikunnat ja järjestöt halusivat tukea jollekin kulttuurin osa-alueelle, keinona oli lobata ministeriön esittelijä / virkamies saamaan veikkausvoittovaroihin oma rivi kyseiselle kohteelle.

Kokonaisuuden muotoutumista ovat myös ohjanneet tiettyinä hetkenä vallinneet korporatiiviset voimasuhteet strategisen suunnittelun sijaan (vrt. Sokka 2012; SKR 2015, 20). Simo Häyrysen mukaan (2015, 167) tukia myönnettäessä vahvoilla ovat kansalaisjärjestöt, joilla on ”vaikutusvaltaisimmat verkostot ja kyvykkäin organisaatio vastaamaan kulttuuripolitiikan tunnistusmekanismiin”. Heiskanen ja kumppanit analysoivat (2005, 68) taiteen järjestökentän kehittäneen taiteen saatujen etuisuuksien ympärille puolustusrakenteita, jotka voivat estää ”pääsyä taiteen tukijärjestelmän piiriin ja hidastaa taiteellisen toiminnan kehitystä oman luonnollisen dynamiikkansa mukaisesti”.

Kaiken kaikkiaan ei olekaan aivan yksioikoista, että Taike saisi kaikki rahansa taiteen edistämiseen yhdessä säkissä. Yli vuosisadan aikana kehittyneiden rakenteiden purkaminen ei välttämättä ole hetkessä ratkaistavissa. Useissa tekemisissä haastatteluissa niin Taikessa kuin ministeriössä korostettiin taidekentältä tulevaa virkamiehiin kohdistuvaa painetta esimerkiksi yhteydenottojen kautta.

*”Myös kenttä saattaisi vastustaa sitä [...] koska se jokainen rivi siellä budjettikirjassa on sen alan taistelun tulos [...] ala voi myös lähteä pitämään kiinni siitä rivistään [...] että ketä me kuunnellaan sitten.” [H14]*

Taiken myötä tehdyssä taidehallinnon uudistuksessa joka tapauksessa on mahdollisuuksia korporatistisuuden purkamiseen (esim. Rautainen 2014, 38–39). Se vaatisi politiikan, virkamiehistön tai taiteenalojen taholta tulevaa aloitteellisuutta vakiintuneiden käytäntöjen muuttamiseksi. Analyysimme perustella nimenomaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja ministeriön virkamiehillä on valtaa siihen, kuinka rahoitus taiteenalojen yhteisöille Taiken kautta kanavoidaan. Tätä pohdintaa haastattelemamme virkamiehet kävivätkin.

*Taiken ja OKM:n välisessä keskustelussa pitäisi enemmän käydä sitä keskustelua, että miten tarpeellista on, että meillä on vuodesta toiseen ollut joku tietty avustusmääräraha, joka on yhtenä hetkenä syntynyt jostain tietyistä poliittisesta tarpeesta tai yhteiskunnallisesta tarpeesta. Onko se sen muotoisena, kuin se on edelleen olemassa, niin relevantti vielä? Vai voisiko sitä ajatella kehitettävän johonkin suuntaan? [H11]*

## Haku- ja myöntöprosessi

KUVIO 14.

Arvioinnin looginen malli: toimenpiteet.



### RAHOITUSEHDOT

Taiken eri taiteenaloille myöntämät toiminta-avustukset ovat valtionavustuksia. Valtionavustuslaissa (7§) todetaan valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä (yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden sekä vähäisten markkinoita ja kilpailua vääristävien vaikutusten lisäksi) seuraavasti: ”...valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta [...] valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen.”

Valtionavustuslain asettamien edellytysten lisäksi Taike listaa useita toiminta-avustusten rahoitusehtoja. Ne on alla kuvattu suoraan siinä muodossa, jossa ne esitettiin vuoden 2019 syksyn hakuilmoituksessa<sup>82</sup>.

- Avustus on tarkoitettu taidealan ammattilaisten toimintaan, ei harrastustoimintaan.
- Toiminta-avustukset on tarkoitettu yhteisöjen toimintaan tai jotakin toiminnan osa-alueita varten. Tuki on harkinnanvaraista ja sitä haetaan ja myönnetään vuodeksi kerrallaan kunakin vuonna erikseen.
- Avustus voidaan myöntää, jos avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen. Avustus on aina osa toiminnan kokonaisrahoitusta, joten sillä ei voi kattaa toiminnan kaikkia kuluja.

82 Hakuilmoitus koskien toiminta-avustuksia taiteenalojen yhteisöille. Vuonna 2018 avattiin myös pelkästään esittävien alojen yhteisöille kohdennettu oma hakunsa.

- Avustuksella voidaan kattaa toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista enintään 80 %.
- Avustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää.
- Taike ei myönnä alle 15 000 euron avustuksia, vaan tätä pienemmät summat on haettava erityisavustuksena hankkeeseen tai hankkeisiin<sup>83</sup>.
- Taike ei myönnä samaan tarkoitukseen kahta tai useampaa avustusta.
- Avustuksia myönnettäessä otetaan huomioon muiden tahojen myöntämät avustukset.
- Aiempina vuosina tuettujen yhteisöjen tukea voidaan laskea tai nostaa riippuen yhteisön toiminnasta, vertailusta muiden hakijoiden hakemuksiin ja jaettavana olevasta määrärahasta.
- Yhteisö on toiminut vähintään kolme vuotta rekisteröitynä ja harjoittaa ympärivuotista säännöllistä toimintaa.
- Toiminta-avustusta saava yhteisö ei voi saada Taiken taiteenala-kohtaista erityisavustusta.
- Yhteisön toiminta ei voi perustua taloudellisen voiton tavoittelemiseen.
- Avustuksia ei pääsääntöisesti myönnetä koulutustoimintaan.
- Jos yhteisöllä on muuta kuin taiteellista toimintaa, tulee taiteellisen toiminnan rahoitus (tulot ja menot) eritellä muusta toiminnasta ja sen rahoituksesta
- Näyttelytoimintaa järjestäviltä merkittävää valtionavustusta saavilta yhteisöiltä edellytetään, että yhteisö on luopunut taiteilijoilta perittävistä galleriamaksuista tai esittää hyväksyttävän suunnitelman maksuista luopumisesta.<sup>84</sup>
- Taike edellyttää, että yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) edellytykset ja muusta lainsäädännöstä tulevat työnantaja-velvoitteet.
- Avustukset myönnetään edellyttäen, että eduskunta osoittaa vuosittain valtion talousarviossa tarkoitukseen määrärahat.

83 Tätä alarajaa nostettiin vuoden 2018 rahoitusehdoissa.

84 Ministeriö jakaa omalla avustusmuodolla erityisavustuksia museoille taiteilijoiden näyttelypalkkioiden kattamiseksi:  
[https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset\\_publisher/avustukset-museoille-taiteilijoille-maksettavien-nayttelypalkkioiden-kattamiseksi](https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset_publisher/avustukset-museoille-taiteilijoille-maksettavien-nayttelypalkkioiden-kattamiseksi)

Kaikkia aloja koskeva yleinen avustuksen ehto on ammattimaisen ja pitkäjänteisen toiminnan tukeminen (vrt. ehdot: ”hakijan toiminta ei ole harrastuspohjaista”, ”yhteisö on toiminut vähintään kolme vuotta rekisteröitynä ja harjoittaa ympärivuotista säännöllistä toimintaa”). Kuten edellä todettiin, samaa asiaa korostivat myös Taiken toiminta-avustusten esittelijät haastatteluissa. Perusajatuksiksi ilmaistiin, että ”toiminta-avustus on tarkoitettu *pysyvään* ympärivuotiseen toimintaan” (vrt. myös Oesch 2004).

Myös tuen alarajan määrittäminen viittaa nimenomaan ammattimaisuuden ja jatkuvuuden tavoitteluun.<sup>85</sup> Pienin myönnettävä summa (15 000 euroa, esittäville taiteille 20 000 euroa) on kuitenkin eittämättä melko pieni ammattimaisen ja pysyväisluonteisen toiminnan toteuttamiseksi. Pienimmän myönnettävän summan alaraja oli vuoteen 2017 asti kuitenkin vielä pienempi (10 000 euroa). Tilastojen mukaan aiempina vuosina on myönnetty myös tätä pienempiä, jopa vain 3 000 euron toiminta-avustuksia.

Vertailun vuoksi, opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisille yhteisöille myöntämistä toiminta-avustuksista pienimmät olivat vuodelle 2018 tehdyissä myönnoissä ainoastaan 5 000 euroa (tämän kokoisia avustuksia on myönnetty rakennustaiteeseen ja muotoiluun sekä museo- ja perinnealan järjestöille). Lisäksi OKM:n myönnoistä löytyy jonkin verran 5 000–10 000 euron väliin asettuvia avustuksia sekä 10 000 euron avustuksia.<sup>86</sup> Tällaiset avustussummat herättävät jopa Taiken avustuksen kokoluokkia suuremman ihmetyksen – onhan ministeriön avustusmuoto suunnattu nimenomaan valtakunnallisten yhteisöjen vuotuisen toimintaan. Myös haastatteluissa asiaan otettiin kantaa:

*[M]iten valtakunnalliseksi voidaan edes katsoa joku yhteisö, joka saa alle 10 000 euroa [toiminta-avustusta]. Niin mikä oikeasti toiminnan merkittävyys ja vaikuttavuus voi olla? [H12].*

Kaikkia rahoitusta saavia yhteisöjä koskee alasta riippumatta ehto, jonka mukaan yhteisöjen rahoituspohja ei voi olla pelkästään valtion varassa (rahoitusehtojen kohta, joka koskee toiminta-avustuksen enintään 80 % rahoitusosuutta). Tämä linjaus liittyy valtionhallinnon suuremmissa rahoitusosuudessa näkemiin riskeihin: valtiovarainministeriö on raportoinut kuinka ”lähes 100 prosentin jatkuvaluonteinen valtion rahoitus voi

85 Silloinen johtaja Minna Sirnö vahvisti tavoitteen ja tuen alarajan määrittämisen välisen yhteyden Taiken järjestöjen päivässä pitämässään puheenvuorossa elokuussa 2017.

86 <https://minedu.fi/documents/1410845/4464188/2018+Taiteen+ja+kulttuurin+valtakunnallisten+yhteis%C3%B6jen+toiminta-avustukset.pdf/0855a1f6-5686-4936-8eb5-4105ac3696d9/2018+Taiteen+ja+kulttuurin+valtakunnallisten+yhteis%C3%B6jen+toiminta-avustukset.pdf.pdf>



passivoida ja johtaa ylläpitämään rakenteita toiminnan edistämisen sijaan” (VTM 2015, 95).

Ehtojen kattavuus vaihtelee. Vaikka yksi ja sama hakuilmoitus koskee kaikkia avustuksen piiriin kuuluvia taiteenaloja, ilmoituksessa mainituissa ehdoissa on puututtu myös yksittäisen taidealan rakenteisiin. Galleriavuokran tason alentaminen tai kokonaan poistaminen avustuksen ehtona<sup>87</sup> liittyy suoraan tavoitteeseen muuttaa visuaalisten taiteiden aloilla vallitsevia toimintatapoja. Kuitenkin kyselyvastauksissa kuvataiteen alan yhteisöt painottivat tavoitteen toteuttamisen olevan nykyisellä rahoitustasolla monelle yhteisölle mahdotonta: ”Näyttelyvuokria voidaan alentaa tai poistaa kokonaan, jos myöntösummia korotetaan...” [Kyselyvastaus].

Lisäksi asetetaan myös sellaisia kaikkia aloja koskevia sinänsä yleisiä ehtoja, joiden vaikutus voi toteutua eri tavoin eri taidealoilla. Tällainen on ainakin kieltä rahoittaa koulutustoimintaa toiminta-avustuksen turvin.

Kaikilla taidealoilla on selvä tarve täydennyskoulutukselle (esim. Hirvi-Ijäs ym. 2018). Tyypillisesti täydennyskoulutusta ajatellaan järjestettävän liiketoimintaperusteisesti ja siihen osallistutaan usein työnantajan kautta. Tämä vaikuttaa eri aloilla eri tavoin täydennyskouluttautumisen realiteettiin, sillä eri taidealoilla työskennellään varsin eri laajuudessa jonkinlaisissa työsuhteissa, jos lainkaan. Osalla taiteenaloista työsuhteet ovat pikemmin harvinainen poikkeus kuin säännönmukainen toimeentulon muoto. Herää kysymys, voisiko täydennyskoulutuksen salliminen jossain muodossa yhteisöjen tuen kautta parantaa työllistymisen mahdollisuuksia aloilla, joilla palkkasuhteet työnantajan kanssa ovat harvinaisia. Tästä näkökulmasta voidaan jopa pohtia, sotiiko kategorinen koulutuksen kieltä viraston lakiin kirjattua ja myös toiminta-avustuksiin liitettyä taiteilijoiden työmahdollisuuksien parantamiseen liittyvää tehtävää vastaan.<sup>88</sup>

87 Linjaus kirjattiin hakuohjeeseen vuonna 2017.

88 Täydennyskoulutuksen järjestäminen valtionavustuksin turvin ei luonnollisesti ole vain Taiken päätettävissä, ja siihen sovellettavien keinojen valikoimaan kytkeytyvät myös koulutus-, elinkeino- ja työllisyyspolitiikat sekä mahdolliset vaikutukset yritystoimintaan.

## HARKINNANVARAISUUS

Kuten Pekka Oesch on todennut (2004, 11), harkintaan perustuvalla julkisten varojen jakamisella kulttuurin ja taiteen tueksi on pitkä perinne. Tällaista tehtävää toteuttivat jo vuonna 1918 kirkollis- ja opetusasiaintoimituskunnan alaisuuteen asetetut viiden eri taiteenalan asiantuntijalautakunnat (ks. Sokka 2012).

Aiempien analyysien mukaan harkinnanvaraiset toiminta-avustukset ovat usein tulleet saajalleen käytännössä pysyväksi tueksi. Tätä korosti jo Gronow (1976, 129) kulttuuripolitiikan analyysissään yli 40 vuotta sitten. Tuolloin avustusta saivat useimmiten ne, jotka olivat saaneet sitä aiemminkin. Gronow huomautti, että uudella hakijalla tuli olla todella vahvat perusteet päästäkseen avustuksen piiriin, etenkin jos koko jaettava avustussummaa ei samassa yhteydessä korotettu. Myös kulttuuri- ja taideyhdistysten taloudellista kehitystä 1990-luvulla koskeneessa selvityksessä todettiin, että monet yhdistykset olivat saaneet harkinnanvaraisen toiminta-avustuksensa säännöllisesti vuodesta toiseen. Selvemmin avustusten harkinnanvaraisuus ilmeni tuolloin ainoastaan hankeavustusten yhteydessä. (Oesch 2004, 13.)

Haastattelemamme virkamiehet sekä Taikesta että ministeriöstä kertoivat, että jakolistojen muuttaminen on yhä varsin vaikeata. Toimijoiden määrä taiteen aloilla on lisääntynyt, mutta resurssit pysyneet paljolti ennallaan. Useissa haastatteluissa painottuivat historian painolasti sekä vähäinen liikkumavara avustusten kohdentamisessa. Ne yhteisöt, jotka ovat päässeet jakolistoille resurssien lisäämisen yhteydessä, ovat olleet onnellisessa asemassa. Niukkojen resurssien aikana jakovaraa on niin vähän, että uusia toimijoita ei juurikaan voida tukea toiminta-avustuksin tiputtamatta vanhoja pois. Silti - tai ehkä juuri siksi - virkamiehet haluaisivat korostaa hakijoiden suuntaan, että kyse on nimenomaan harkinnanvaraisista avustuksista.

*[...] harkinnanvaraisuus on vähän sellainen epämääräinen asia [...] toimijan tiputtaminen avustuksen saajana on ihan hirveän vaikeaa. Se on tosi vaikea asia. [H11]*

*Jos ei ole liikkumavaraa, ei ole liikkumavaraa. ... Harkinnalle ei ole juuri sijaa. [H4]*

*[...] hyvinä aikoina on rahaa saatu lisää ja uusia ideoita syntynyt, että se on laajentunut ja laajentunut, mitä kaikkea myönnetään... [H13]*

*...on se kokonaisharkinta, jotta se päätös tehdään niiden saapuneiden hakemusten ja käytettävissä olevan rahan ja hakuilmoituksessa mainittujen kriteerien suhteen kokonaisharkintana. Hakukriteerit ja myöntökriteerit ja hakijoiden joukko, jotka hakee x euroa. Rahaa on tämän verran ja sitten täytyy verrata [...] hakijoita suhteessa siihen hakuilmoitukseen ja*

*käytettävissä olevaan rahaan. Ja sitten sieltä saada se päätös. Ja sitten tietysti tässä on tämä jatkuvuuden ajatus ja sitten on muuttuvat kriteerit. [...] Jatkuvuus toteutuu sillä tavalla, että [...] harkinnanvarasuudelle näyttää jakolistojen perusteella olevan aika vähän tilaa loppujen lopuksi [...] [H10]*

*Yksi sellainen termi, mikä pitäisi korostaa siellä hakuilmoituksessa [...] on harkinnanvaraisuus, eli ei riitä, että hakija vain täyttäisi kaikki kriteerit, vaan sitten sen jälkeen vielä käytetään harkintaa. [...] puhe siitä historiallisesta painolastista, niin kyllä kai meidän siitäkin pitäisi jotain kertoa avoimemmin [rahoituksen hakijalle], että mitä historian painolasti on. Jos se kerran vielä vaikuttaa, niin kyllä se jotenkin olisi reilumpaa siitä jotain mainita. [H14]*

Esimerkiksi Pauli Rautiainen (2012) on todennut taide- ja kulttuurilainsäädännön jättävän useissa kysymyksissä suuren harkintavallan talousarvion päätöksentekijälle ja toimeenpanijalle (eräissä tapauksissa myös taiderahoituksen saajalle itselleen). Haastatteluiden yhteydessä ilmeni, että hallintolaisia koskevan ennakkopäätöksen mukaan toiminta-avustusta voidaan leikata. Harkinnanvaraisessa tuessa saajalla on ainoastaan mahdollisuus, mutta ei subjektiivista oikeutta valtionavustukseen. Tuesta ja sen suuruudesta päättävät ne valtionapuviranomaiset, joiden tehtäviin kyseistä avustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. (Ks. myös Oesch 2004, 9.)

Leikkausten – ja etenkin valtionavustuksen lopettamispäätösten – pitäisi toki olla hyvin perusteltuja. Harkinnanvaraisuus ei voi olla mielivaltaa, vaan sen tulee pohjautua selkeisiin päätöspäätösteisiin ja läpinäkyviin tukilinjauksiin. Muutoksetkin voivat tapahtua päätöspäätösteiden muuttamisen kautta. Toimivien perusteiden ja linjausten tekeminen vaativat pitkäjänteisyyttä ja riittävän laajapohjaista valmistelua. Eräs kysymys on myös se, kuka tekee harkintaa ja missä vaiheessa.

*Yksi vaikeus tässä [...] miten se uudistuminen toteutuu [...] sen pitäisi varmaan parhaiten toteutua ehkä niin, että hakukriteerit muuttuisivat [...] hakukriteerejä muuttamalla pystyttäisiin parhaiten siihen vaikuttamaan. Jos ajattelen prosessuaalisesti, että niitä [hakukriteerejä] jos reippaasti rukataan ja sitten tulee uusia hakijoita, niin sehän olisi tapa saada jotain muutosta. [H10]*

*Harkinnanvaraisuudella tarkoitetaan sitä, että harkinnanvaraisella kriteeristöllä harkitaan toiminta. Ja jos toiminnassa ei kauheasti tapahdu muutoksia, ja kriteereissä ei tapahdu muutoksia, niin eihän silloin*

*myöskään avustuksien määrissä voi tapahtua kauheita muutoksia, sehän olisi mielivaltaa, eihän se ole harkintaa enää silloin. Harkinta perustuu kriteereihin. [H9]*

*Helppoin ratkaisu on pitää asiat ennallaan. [Uudet] linjaukset vaati[si]vat pitkäjänteisyyttä ja harkittuja perusteluja. [H2]*

Nykyiseen avustusprosessiin ei sisälly mekanismeja, joiden avulla voitaisiin tehdä vaikkapa valintoja tuen kohdentamisesta eri taiteenaloille sen mukaan, missä on jo enemmän resursseja ja missä eniten tarvetta uusille panostuksille. Olemassa olevat prosessit (esimerkiksi edellä kuvatut korvamerkityt määrärahat sekä eri aloille kohdennettavien määrärahojen muuttamisen vaikeus) pikemmin vaikeuttavat kuin helpottavat muutosten tekemistä.

Haastatteluissa ilmeni, että osittain muutosten välttäminen on johtunut myös kentän reaktioiden pelosta. Taiteen kentällä avustuksiin liittyy edelleen ajatus avustuksen piiriin pääsystä - ja piirissä pysymisestä, kun sinne kerran on päästy. Taiteenalojen yhteisöt ajattelevat haastateltaviemme mukaan usein niin, että yhtenä vuonna saatu avustus on automaatio myös seuraavana vuonna, eikä ainakaan laskua avustussummassa saisi tapahtua. Tämäkin keskustelu on sinänsä jo vuosikymmeniä vanha (ks. Gronow 1976).

*...ihan muutaman tonnin kun leikkaat joltakin, niin se on ihan katastrofaalinen huuto usein. [H1]*

*On mahdollisuuksia tehdä isoja muutoksia, mutta sitten pitää ottaa kentän reaktio vastaan. Toimikunta ja esittelijät pääsevät helpolla, jos eivät tee mitään muutoksia. On laiska ratkaisu jatkaa samalla linjalla koko ajan. [H2]*

*Muutoksista tulee lunta tupaan. ... Näillä spekseillä toiminta-avustus on aika "mini-VOS"-tyyppinen. Jos joku saa avustuksen, he katsovat, että tämä jatkuu maailman tappiin. [H1]*

*[K]entällä [...] kulttuuripuolella [...] oli sellainen yleinen käsitys siitä, että on päässyt silloisen opetusministeriön valtionavustuksen piiriin. Ja se oli tavallaan semmoinen ihan yleinen käsitys, jos olet kerran päässyt sinne, siis juuri nyt toiminta-avustuksista puhutaan, niin se on semmoinen ikään kuin eläkepäiviin saakka oleva ansio [...] kun yhdistys on kerran saanut sieltä toiminta-avustusta, niin se tulee saamaan sitä hamaan loppuun saakka. [H11]*

Taiken toiminta-avustuksen piiriin on edelleen vaikeata päästä uutena hakijana. Toiminta-avustusten rekisterissä vuosilta 2013 – 2019 on kaikkiaan 662 avustusta hakenutta yhteisöä 11 taiteen alalta. Noin 36 % hakijoista on

saanut myönteisen päätöksen vähintään kerran. Vastaavasti 423 yhteisöä eli **64 % avustusta hakeneista ei ole saanut avustusta kertaakaan**. 88 yhteisöä eli 37 % kaikista myönnön saaneista on saanut toiminta-avustusta jokaisena tarkastelun kohteena olleena vuotena. (Taulukko 9.)

**TAULUKKO 9.**

*Toiminta-avustusta hakeneet yhteisöt ja myönteisen sekä hylätyn päätöksen saaneiden osuudet (%) 2013–2019.*

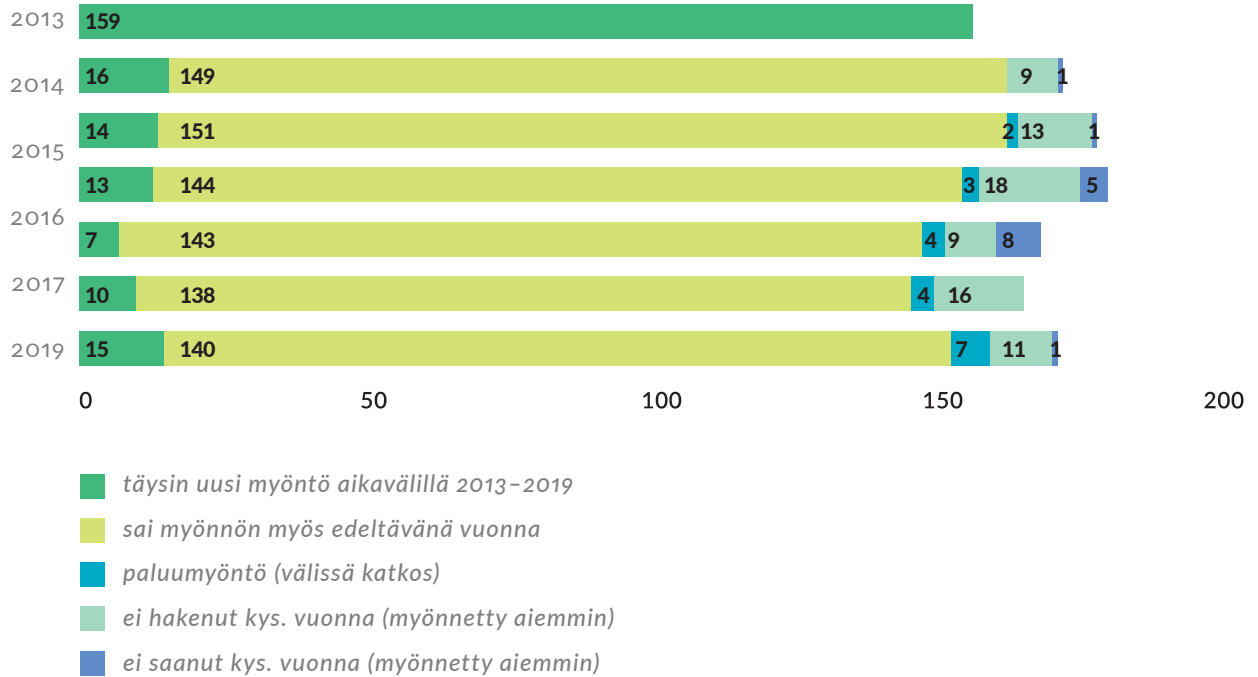
<b>Hyväksytyjä hakemuksia 2013-2019</b>	<b>Yhteisöjen määrä</b>	<b>% hakeneista yhteisöistä</b>	<b>% myönnön saaneista yhteisöistä</b>
0 myöntöä	423	64 %	0 %
1 myöntöä	33	5 %	14 %
2 myöntöä	18	3 %	8 %
3 myöntöä	27	4 %	11 %
4 myöntöä	31	5 %	13 %
5 myöntöä	20	3 %	8 %
6 myöntöä	22	3 %	9 %
7 myöntöä	88	13 %	37 %
<b>Yhteensä</b>	662 <sup>89</sup>	100 %	100 %

Kaikista myönnön saaneista yhteisöistä osa on sellaisia, jotka eivät ole saaneet Taiken avustusta jokaisena tarkasteluvuonna, mutta silti useampana vuotena. Kuviossa 15 tarkastellaan yhteisökentän pysyvyyttä ja vaihtuvuutta avustuksen piirissä vuodesta 2013 alkaen. Avustuksen piirissä on ollut jonkin verran vaihtuvuutta: sen pariin on nostettu vuosittain 7–16 täysin uutta yhteisöä, ja jokaisena vuotena myös joukko aiemmin avustusta saaneita yhteisöjä ei ole hakenut avustusta tai on pudonnut avustuksen piiristä. Jokaisena vuonna avustuksen on saanut 140–150 yhteisön joukko, joka sai avustusta myös edeltävänä vuonna, mutta ei välttämättä kaikkina tarkasteltuina vuosina. Yhteensä 88 yhteisöä eli miltei 40 % kaikista avustusta saaneista on pysynyt avustuksen piirissä katkotta kaikkina vuosina (ks. taulukko 9 edellä).

89 654 yhteisöä, joista osalla useampia eri hakemuksia. Nämä laskettu erikseen lukumäärään.

**KUVIO 15.**

*Yhteisöjen toiminta-avustusten toistuvuus. Yhteisöjen pysyvyys ja vaihtuvuus toiminta-avustuksen piirissä 2013–2019.*



Samojen avustuksensaajien pysyvyys oli tarkastellulla aikavälillä suurinta esittävässä taiteissa: näyttämötaiteessa 17 prosentin, sirkustaiteessa 27 prosentin ja tanssitaiteessa 20 prosentin joukko hakijoista (ml. hylätyt hakemukset) sai jokaisena vuonna avustusta. Vielä vakiintuneempi on valokuvataiteen osuus, mutta se selittyy paljolti toiminta-avustuksen kohdentumisena pitkään pelkästään valokuvan aluekeskuksille, samoin elokuvassa. Mediataiteen ja muotoilun kohdalla korostuva uusien edunsaajien osuus selittyy sen sijaan sillä, että näille aloille toiminta-avustus on uusi avustusmuoto. Kirjallisuudessa ja musiikissa yli 70 % hakeneista yhteisöistä ei ole saanut avustusta kertaakaan. (Taulukko 10.)

**TAULUKKO 10.**

*Myöntövuodet taiteenaloittain 2013–2019 sisältäen myös hylätyt hakemukset (0–7 myöntövuotta).*

Taiteenala	0	1	2	3	4	5	6	7	Yhteensä	n
Elokuvataide	64 %	0 %	0 %	3 %	0 %	6 %	6 %	21 %	100 %	33
Kirjallisuus	73 %	8 %	4 %	4 %	12 %	0 %	0 %	0 %	100 %	26
Kuvataide	66 %	5 %	2 %	6 %	5 %	3 %	3 %	10 %	100 %	125
Mediataide	20 %	80 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	5
Muotoilu	20 %	80 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	5
Musiikki	71 %	2 %	5 %	5 %	5 %	3 %	3 %	6 %	100 %	177
Näyttämötaide	65 %	5 %	1 %	4 %	2 %	2 %	4 %	17 %	100 %	167
Sarjakuva	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	2
Sirkustaide	58 %	0 %	6 %	6 %	0 %	0 %	3 %	27 %	100 %	33
Tanssitaide	54 %	6 %	0 %	1 %	13 %	6 %	1 %	20 %	100 %	71
Valokuvataide	39 %	0 %	6 %	0 %	6 %	6 %	6 %	39 %	100 %	18
<b>Yhteensä</b>	<b>64 %</b>	<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	<b>4 %</b>	<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>13 %</b>	<b>100 %</b>	<b>662</b>

Hakemusten ja myöntöjen suhde toisiinsa liittyy myös toiminta-avustusten ja erityisavustusten ajoittain epäselvään suhteeseen. Toiminta-avustusta saava organisaatio ei voi saada erityisavustusta<sup>90</sup>. Avustuksia jaettaessa Taike pidättää itsellään oikeuden myöntää toiminta-avustusta hakeneelle hakijalle erityisavustusta. Osa avustuksia käsittelevistä virkamiehistä näkisi edelleen tarvetta maksaa erityisavustusta myös toiminta-avustusta saaville edunsaajille. Joka tapauksessa hallinnollisen linjauksen kautta on vähennetty joustavuutta ja harkinnan mahdollisuutta [esim. H4].

### ARVIOINTIPERUSTEET JA PÄÄTÖKSENTEKO

Yleisiä valtionhallinnon kehityssuuntia seuraten myös **taide- ja kulttuurihallinnossa tendenssi on ollut siirtyminen ”subjektiivisuudesta” kohti yhä muodollisempia tulos- ja arviointikriteereitä sekä tuotoksiin ja indikaattoreihin perustavaa seurantaa** (Häyrynen 2015, 214; myös OKM 2009). Talous- ja tuloksellisuusajattelu sekä (mitattavan) vaikuttavuuden korostaminen ovat läpäisseet valtionhallinnon. Tässä kehyksessä myös Taikessa pohditaan jatkuvasti arviointiperusteita. Mittaamisen mekaniikka

90 Ks. Erityisehdot: <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisoille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11150>

toimii kaikkialla, ja kehityksessä painotetaan objektiivisia mittareita. Objektivistisista mittamista haluaa moni myös taidekentällä. Ongelma tulee kuitenkin siitä, että usein käytössä ei ole mitään järjestelmällistä kiinnekohtaa sille, mitä pitäisi mitata tai miten (ks. Rautiainen 2015).

Taiteen keskustoimikunnassa laadittiin yhteisöjen valtionavustuksiin yhteiset arviointikriteerit vuonna 2011. Sittemmin ne ovat olleet Taikessa jatkuvan kehittämisen kohteena. Esimerkiksi taiteenalojen toiminta-avustusten hakuilmoitusta on jatkuvasti muutettu. Tutkimuksen alkaessa analysoimme vuoden 2017 hakuilmoituksen. Syksyllä 2018 ilmoitusta ja samalla myös avustusten kohdennuksia muutettiin (uusia aloja, uusi avustusmuoto). Jälleen syksyllä 2019 tehtiin muutoksia ja avustusten piiriin nostettiin uusi taiteenala. Olemme siksi päivittäneet aineistoamme ja arvioinnin kohdenusta tutkimuksen kuluessa.

*[Arviointikriteerit] on lähtenyt siitä, että vuonna 2009 Taiteen keskustoimikunnan sisäisessä työryhmässä mietittiin, minkälaisia vertailuperusteita meillä ylipäänsä voi olla. Hakijat kysyvät, että mihin nämä teidän päätöksenne oikein perustuvat, sieltä se on lähtenyt. Sitten tuossa Taiken aikana on vielä ainakin yksi, ellei peräti kaksikin työryhmää ollut. [H14]*

Toiminta-avustuksen myöntäminen perustuu hakemusten vertailuun ja kokonaisarviointiin. Päätöksenteon yhteydessä tarkastellaan myös hakijoiden alueellista jakautumista, toiminnan kieltä ja käytettävissä olevaa määrärahaa. Arviointiperusteisiin ei kuitenkaan ole yhdistetty painotuksia. Edellä jo listattujen toiminnan ehtojen lisäksi hakuilmoituksessa (2019) on listattu seuraavat 4 hakemusten arviointiperustetta apukysymyksineen, joiden kaikkien ei kuitenkaan tarvitse näkyä hakijan toiminnassa:

### Hakijayhteisön toiminnan tavoitteellisuus ja laatu

- Onko yhteisön toiminta tavoitteellista, laadukasta ja kiinnostavaa?
- Millainen on yhteisön strategia ja visio tai toimintasuunnitelma tuleville vuosille?
- Millaisia ideoita ja toimintatapoja yhteisö tuo toiminnallaan taiteen kentälle, taiteilijoille ja yleisölle?
- Millaista kansainvälistä ulottuvuutta yhteisöllä on?
- Miten sukupuolten välinen tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja työhyvinvointi toteutuvat?
- Miten toiminnassa toteutetaan kestävän kehityksen periaatteita?
- Maksaako yhteisö asianmukaista palkkaa tai palkkiota?



### Hakijayhteisön toiminnan laajuus ja vaikuttavuus

- Miten laajaa toiminta on alueellisesti, valtakunnallisesti ja/tai kansainvälisesti?
- Millaisia verkostoja yhteisöllä on?
- Millaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta toiminnalla on?
- Miten toiminta edistää taiteen ymmärtämistä ja keskustelua taiteesta?
- Miten saavutettavuus toteutuu?
- Mitkä ovat toiminnan tunnusluvut (esim. yleisömäärät, esityskerrat, näyttelytoiminta, työpajat)?
- Mikä on henkilöstön määrä (henkilötyövuodet)?

### Taiteellisen sisällön laatu

- Millainen on taiteellisen sisällön laatu ja omaperäisyys?
- Miten vakuuttava yhteisö on taiteenalallaan?
- Koostuuko henkilökunta ammattilaisista?
- Millaiset ovat yhteisön aiemmat kansainväliset ansiot?

### Talouden kestävyys ja realistisuus

- Miten yhteisön talous on hoidettu aiempina vuosina?
- Miten realistinen ja tasapainoinen tulevan vuoden talousarvio on?
- Onko haettu avustussumma realistinen ja tarpeellinen suhteessa toiminnan laajuuteen ja taloudelliseen tilanteeseen?
- Mikä on edellisen vuoden avustuksen prosenttiosuus toteutuneista hyväksytyistä kuluista?
- Mikä on yhteisön omarahoituksen prosenttiosuus edellisellä tilikaudella?

Osa arviointiperusteista heijastelee suoraan rahoituksen ehtoja. Tällaisia ovat etenkin taloutta kuvaava omarahoitusosuuden määrä sekä laatua ja toteutuksen organisointia kuvaava toiminnan ammattimaisuus. Muilta osin arviointiperusteet ovat ehtoja täsmällisempiä toiminnan teknisiä rajoituksia, tai liittyvät teknisten seikkojen sijaan toiminnan luonteen ja laadun arvottamiseen.

Kaikilla taiteen aloilla yhdenmukaisen toiminta-avustusten (tai jopa eri avustusmuotojen) hakuilmoituksen ja arviointiperusteiden hyvänä puolelana pidetään haastateltaviemme mukaan tasavertaisuutta: kaikkia kohdeltaisiin vastaavin perustein, jos sovelletaan kautta linjan vastaavia arvioinnin perusteita. Eräs haastateltava muistutti kuitenkin, että kattavien, yhtenäisten perusteiden soveltamiseen ei ole todellisia mahdollisuuksia niin kauan kuin Taikella ei ole omaa liikkumavaraa resurssien kohdentamisessa eri alojen välillä.

*Tavoitteena että sama hakuilmoitus (oli sitten toiminta-avustus, kohdeapuraha tai erityisavustus) kävisi kaikille aloille... [H7]*

*[J]os toiminta-avustusten ikään kuin se kivijalka, miksi niitä jaetaan, on se, että taiteilijalle turvataan elanto ja tuotantoportaalle turvataan elanto, näillä toiminta-avustuksilla [...] niin silloin meidän mielestämme ei tarvita alakohtaisia kriteereitä, että voi olla toiminta-avustuskriteerit kaikille aloille samat. Mutta ongelmaksi muodostuu se, kun rahat tulee alakohtaisesti [...] kun ne tulee eri lompakoissa, eivätkä ne tule säkissä, niin tämä tietysti muodostaa sitten semmoisen ikään kuin yhtenäisen kriteeristön muodostamiselle esteen. [H14]*

Pohdiskelu eri alojen kohtelusta liittyy myös siihen, että kaikilla taiteen aloilla ei ole budjetoitua toiminta-avustusta olemassakaan, tai olemassa olevat resurssit ovat alakohtaiseen tarpeeseen nähden selvästi riittämättömät. Resurssit ja rakenteet ovat tavallaan lukossa ja etäänntyneet ajan myötä tapahtuneista alojen välisistä muutoksista rahan tarpeessa.

Haastatteluiden perusteella virkamiesten kesken on myös näkemyseroja yhdenmukaisten arviointiperusteiden soveltuvuudesta eri taiteen aloille. Eri taiteen alojen erilaisten rakenteiden, luonteiden ja todellisuuksien katsotaan tällöin jäävän helposti tunnistamatta, jos arviointiperusteet ovat tiukasti yhdenmukaiset.

*Todellisuus on hyvin erilainen eri aloilla. Eri taiteenalat ovat täysin erilaisia, ja kentät erilaisia, sekä toimijat. Toimivat erilaisilla periaatteilla, vertailu todella vaikeaa samoilla kriteereillä, alakohtaisissa kriteereissä vaikeutena alojen hahmottaminen [...] [taiteen alalla x] ei ole järkeä jakaa toiminta-avustuksia saman formaatin mukaan kuin Taikessa yleensä, siis yleiset taulukot eivät palvele. [H2]*

*Kaikilla aloilla ei ole tarvetta toiminta-avustuksille, mutta silloin olisi tarvetta erityisavustuksille. [H1]*

*Taiteenalojen rakenteet ovat erilaiset [...] yhteiset, yleiset kriteerit, niin sitten se voi olla, että se ei sovikaan jonkun tietyn taiteenalan [...]*

*tilanteeseen. Jos on eriäviä tarpeita, niin sitten jotenkin ne kriteerit pitäisi olla riittävän väljät, että ne mahdollistavat eriävät tarpeet.* [H10]

Myös kyselymme vastauksissa keskeinen toive oli kehittää arviointiperusteita tunnistamaan paremmin yhteisökentän moninaisuus ja erilaisuus. Lisäksi toivottiin, että arviointiperusteiden käyttö ja merkitys päätöksenteossa kuvattaisiin kentälle selvemmin. Aivan vastaavia toiveita esitettiin myös Taiken omassa kyselyaineistossa:

*Tällä hetkellä hakuprosessi tai arviointikriteetit eivät tarpeeksi tunnista kuinka monimuotoinen kulttuurin kenttä on, ja pelkästään jo näyttämötaiteen kenttä.* [Taiken arviointikysely]

*...kriteerit eivät ole läpinäkyviä, emme tiedä millä painoarvolla mitäkin arvotetaan. Tietääksemme päätöksen tekevät asiantuntijat eivät ole nähneet teoksiamme. Emme tiedä, että ovatko asiantuntijat perehtyneet aluekohtaiseen toimintaympäristöön.* [Taiken arviointikysely]

*Päätöksentekoprosessi ja asian päättäjät ja päätösaikataulu on joka vuosi yksi suuri mysteeri. Päätöksentekoprosessin avaamiseen voisi Taikessa panostaa.* [Taiken arviointikysely]

*Olisi kiva nähdä, millä kriteereillä tuet myönnetään ja ei myönnetä.* [Taiken arviointikysely]

Käytössä olevat arviointiperusteet (vuoden 2019 hakuilmoituksen mukaan) vaihtelevat numeraalisesti mitattavissa olevasta sisällöstä laadullisempaan arviointiin. Useat Taiken toiminta-avustusten esittelijöistä korostivat haastatteluissa taloustietojen merkityksen korostuneen Taiteen edistämiskeskuksen myötä. Muutos kytkettiin laajempaan valtionhallinnon muutokseen, jossa valtionavustusten taloudellisen tarpeen harkinta on lisääntynyt. Taloustietoja myös pidettiin tärkeinä yhteisöjä avustettaessa – onhan olennaista, millainen taloustilanne ja rahoitustarve hakijayhteisöllä on. Taloudellisten aspektien arviointi on yllä esitetystä neljästä ryhmästä toiminnan laajuuden tunnuslukujen ohella käytännössä helpoimmin toteutettavissa. Taloustietoja on myös suhteellisen helppoa vertailla toisiinsa.

Taiteellinen toiminta on kuitenkin luonteeltaan sellaista, että taloustietojen avulla tavoitetaan vain osa toiminnan merkityksestä. Toiminnan taiteellisen merkityksen arviointi vaatii väistämättä myös laadullisempaa otetta, mukaan lukien toiminnan laadun arvottaminen. Toisaalta edes taloustietojen tarkasteleminen ei ole suoraviivaista, vaan kyse on tulkinnoista ja taustalla olevasta osaamisesta tulkita ja lukea taloustietoja.

*Mitataanko sitten esimerkiksi henkilötöyvuosia, ja jos mitataan, niin mitataanko hallinnollisia henkilötöyvuosia vai taiteellisia, ja mikä*

*painoarvo niille annetaan [...] ollaan aika äkkiä siinä, että meillä on ikään kuin joku mini-VOS, jossa me [...] annetaan [tukea] suoraan [...] tiettyjen laskennallisten perusteiden pohjalta. Se olisi toisaalta ihan hyvä, mutta mihin siinä sitten jää se harkinta, ja lopputulos kuitenkin olisi, että niitä pitää keskenään vertailla. Kun meillä on tietty summa rahaa, kaikki eivät voi saada [avustusta]. [...] toiminta-avustuksia ei ole mitään subjektiivista oikeutta saada, vaikka ne kaikki kriteerit täyttyisivätkin [...] vaikka niistä tulisi suoraan joku lopputulos, että okei, tällaiset pisteet, näyttää hyvältä, silti pitäisi vielä keskenään arvioida niitä suhteessa siihen summaan, mikä on käytettävissä. Että kyllä tämä aika haastava kuvio on. [H14]*

Oleellinen kysymys on myös arviointiperusteiden painottaminen ja eri kriteereiden välisten suhteiden pohdinta. Vaikka hakuilmoituksessa todetaan, ettei arviointiperusteissa ole painotuksia, samaan aikaan todetaan, että kaikkien perusteiden ei tarvitse toteutua toiminnassa. Kun joidenkin perusteiden kuitenkin tarvitsee toteutua, käytetään väistämättä jonkinlaisia painotuksia.

Esimerkiksi pisteytettäessä hakemuksia ja toimijoita, pistemekanismin ja erilaisten pisteytysten painoarvon tulee olla läpinäkyviä niin avustusten hakijoille kuin myös muille kiinnostuneille tahoille (vrt. Arts Council Ireland 2015, 120).

Vuonna 2018 Taikessa aloitettiin hakemusten pisteyttämiskokeilut osana valtionavustusprosessien kehittämistä.

Käytännössä hakijat eivät voi tietää, miten nykyisessä hakuilmoituksessa listattuja arviointiperusteita on tarkoitus soveltaa ja miksi juuri mainitut tekijät ovat toiminta-avustuksen saajien toiminnassa tärkeimpiä asioita. Kuinka neljää arviointiperustetta – toiminnan laatua, toiminnan laajuutta, taiteellista laatua tai taloutta – apukysymyksineen painotetaan suhteessa toisiinsa? Kuinka arviointiperusteissa esitettyjä kysymyksiä sovelletaan niin, että hakijoita voidaan vertailla niiden avulla? Eräs asiantuntija ihmetteli myös kysymysmuotoisia arviointiperusteita: *...kun puhutaan toiminta-avustuksien kriteereistä, niin siellä on kysymyksiä, kriteereinä. Että miten voi olla kysymykset kriteereitä?* [H16]

Avustusten taiteellista merkitystä koskeva arviointi on kaikkein monitahoisin kysymys. Sen kohteena ovat sisällön laatu, omaperäisyys, sekä yhteisön vakuuttavuus omalla taiteenalallaan. Niiden arviointi perustuu väistämättä laatuarvioinnissa konsultoitavien tahojen (käytännössä useilla aloilla esittelijät konsultoivat ilman toiminta-avustuksia koskevaa

päätösvaltaa toimivia toimikuntajäseniä), päätökset valmistelevien esittelijöiden, sekä päätöksen tekvän johtajan henkilökohtaiseen osaamiseen, kokemukseen ja näkemykseen. Tiivistäen: avustusten merkitystä taiteenalalla koskevassa arvioinnin osassa on suurin liikkumavara subjektiivisten näkemysten soveltamiseen. Sitä suuremmalla syyllä myös laatuarviointia koskevan päätöksenteon perusasetelmien ja prosessien tulisi olla mahdollisimman läpinäkyviä.

Arviointiperusteiden keskeisenä tarkoituksena on tarjota paitsi päätöksen tekijöille, myös hakijoille perusteluja sille, miksi päätökset tehdään tietyllä tavalla. Eräs haasteltavista virkamiehistä kuvasi subjektiivisen arvioinnin ja objektiivisen mittaamisen suhteen kriteereitä näennäisobjektiiviseksi: ”*Kriteereistä syntyy pseudotieteellisyyden tunnelma [...] pitäisi olla jokin julkilausuttu peruste ja tapa kertoa hakijoille, miten kriteerejä todella käytetään arviointiapuna päätöksissä.*” [H6]

Esittelijöillä on nykymuotoisessa menettelyssä lopulta paljon valtaa. Esittelijämuistioiden perusteella viraston esittelijät tekevät varsin itsenäisiä tulkintoja. Palataan jälleen jo edellä käsiteltyyn kysymykseen siitä, mitkä tahot ovat parhaita arvioimaan taiteen kentän muutoksia ja uudistumista sekä taiteen sisällöllistä puolta laadullisista näkökulmista - taiteen asiantuntijat vai virkahenkilöt?

Myös ministeriön virkamiehet pohtivat formaalien kriteereiden ongelmallisuutta. Hekin korostivat päätösten perustuvan loppujen lopuksi sittenkin henkilökohtaisiin ja esittelijäkohtaisiin näkemyksiin. Ministeriössä esittelijöiden työn itsenäisyydellä on pitkät historialliset perinteet, mutta esittelijöiden asema ja viraston johtajan päätösvalta ovat kasvaneet myös Taikessa suhteessa edeltäneeseen Taiteen keskustoimikuntaan. Tämä linkittyy viraston ja ministeriön väliseen työnjakoon ja siihen, millaiset rajat viraston omalle päätösvalalle määritellään. Jälleen nousee esiin tarve yhteiselle ja koordinoitulle kehitystyölle. Itsenäisten päätösten tekeminen eri hallinnon tasoilla vaatii vielä sovittamista ajatukseen yhtenäisestä valtionavustuspolitiikasta.

*Mehän yritettiin semmoista [...] tehtiin semmoinen arviointikehikko myös, missä me niin kuin pisteytetään niitä, että meillä on tavallaan samat speksit kaikella [...] tulee myös se käytännön todellisuus eteen, että ei ole semmoista maailmaa, missä kaikilla meillä olisi aikaa istua saman pöydän ääressä, ja käydä ne kaikki eri taiteenalan toiminta-avustukset läpi [...] Vaikka me yritetään yhteismitallistaa arviointiamme, se on silti esittelijäkohtaista.* [H13]

*[K]un kullakin avustusmuodolla on ikään kuin oma esittelijävastavansa. Ja ehkä sitä inhimillistä taipumusta, että jokainen pitää kiinni*

*siitä omasta avustusmuodostaan, että se on maailman tärkein ja ei ehkä kauheasti avaa sitä muille. [...] jokainen pitää kiinni omasta esittelystä ja omista valmisteluajakatauluista, eikä siinä semmoista yhteistekemistä ole käytännössä. [N]äyttää ulkopuolelta kohtuullisen yhtenäiseltä, kun muutokset on yhtenäistetty ja kriteerit, mutta jokainen sitten ne kriteerit arvioi yksinään... [H12]*

Kyselymme toiminta-avustusta hakevat vastaajat kokivat Taiken arviointikriteereiden soveltuvan melko hyvin (kuvio 16) oman toimintansa arviointiin. Yhteisöille selkein kriteeri oman toiminnan arviointiin oli ”koostuuko henkilökunta ammattilaisista”. Yleisesti ottaen kriteerejä voi käyttää itsearviointiin. Niiden sisältämien teemojen mittaaminen ja objektiivinen vertailu on kuitenkin hyvin vaikeaa.

**KUVIO 16.** Arviointikriteerien selkeys yhteisöjen näkökulmasta.

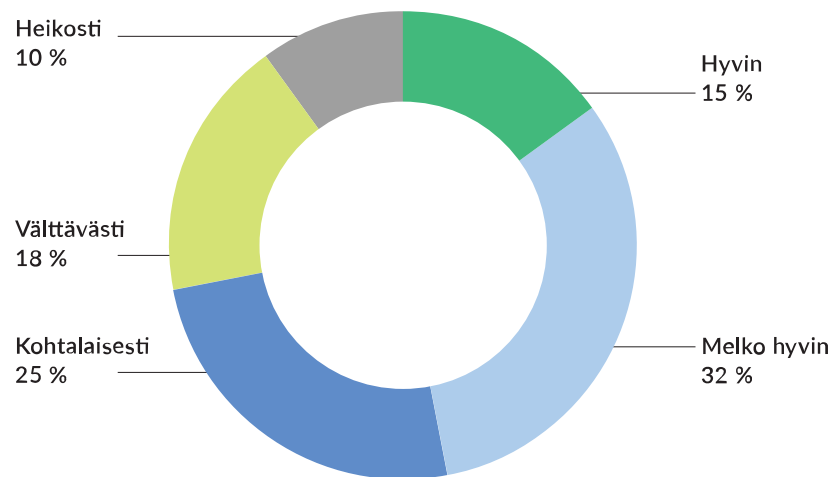
	<b>hankalaa</b>	<b>ei selkeää eikä hankalaa</b>	<b>selkeää</b>	<b>vastaajia yht.</b>
Koostuuko henkilökunta ammattilaisista?	4	2	110	116
Onko toiminta verkostoitunutta?	5	9	103	117
Onko yhteisöllä strategia, visio tai kehityssuunnitelma tuleville vuosille?	7	6	104	117
Onko toiminnalla paikallista, alueellista, valtakunnallista tai kansainvälistä vaikuttavuutta?	12	7	98	117
Ovatko toimintasuunnitelma ja sen tavoitteet kiinnostavia?	8	10	96	114
Kuinka laajaa toiminta on? Millaiset ovat toiminnan tunnusluvut? (esim. yleisömäärät, esityskerrat, näyttelytoiminta, työpajat jne.)	8	13	96	117
Kuinka monipuolista, aktiivista ja saavutettavaa toiminta on?	6	15	96	117
Kuinka vakuuttava yhteisö on taiteenalanensa kentässä?	12	9	94	115
Millaisia (uusia) ideoita ja toimintatapoja toiminta tarjoaa taiteen kentälle/ taiteilijoille/yleisölle?	16	13	87	116
Onko toimintasuunnitelma toteutettavissa olemassa olevilla resursseilla?	17	11	89	117
Rohkaiseeko toiminta laajempaan taiteen ymmärtämiseen tai keskusteluun taiteesta?	14	19	83	116

Yhteisökenttä ei lopulta tunne kovin hyvin niitä perusteluita ja kriteereitä, joiden mukaan toiminta-avustusta jaetaan (kuvio 17). Liki kolmasosa kyselyymme vastanneista yhteisöistä tuntee myöntöperusteet heikosti tai välttävästi. Neljäsosan mukaan perusteet ovat kohtalaisesti tiedossa. Vajaa puolet pitää omaa tietoisuuttaan perusteista hyvänä.

**KUVIO 17.**

*Toiminta-avustusten myöntöperusteiden tuntemus yhteisökentällä.*

*Tiedättekö, millä perusteella toiminta-avustuksia myönnetään? (n=113)*

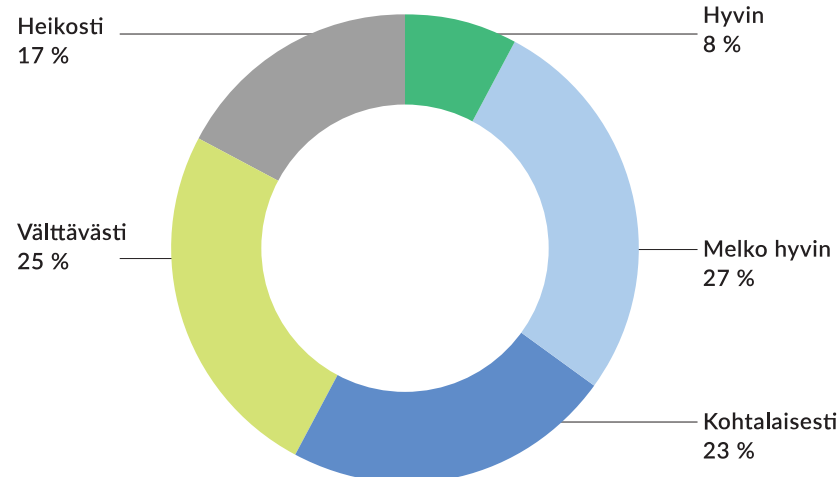


Etenkin hakemusten käsittely- ja arviointiprosessit tunnetaan toiminta-kentällä huonosti. Peräti 42 % kyselymme vastaajista tuntee ne heikosti tai välttävästi. (Kuvio 18.) Tilannetta voisi parantaa selkeämmin prosessiku-vauksin ja arviointimenetelmien läpinäkyvämmän viestinnän avulla.

**KUVIO 18.**

*Toiminta-avustusten hakemusten käsittely- ja arviointiprosessin tuntemus yhteisökentällä.*

*Tiedättekö millaisella prosessilla hakemuksia käsitellään ja arvioidaan? (n=115)*

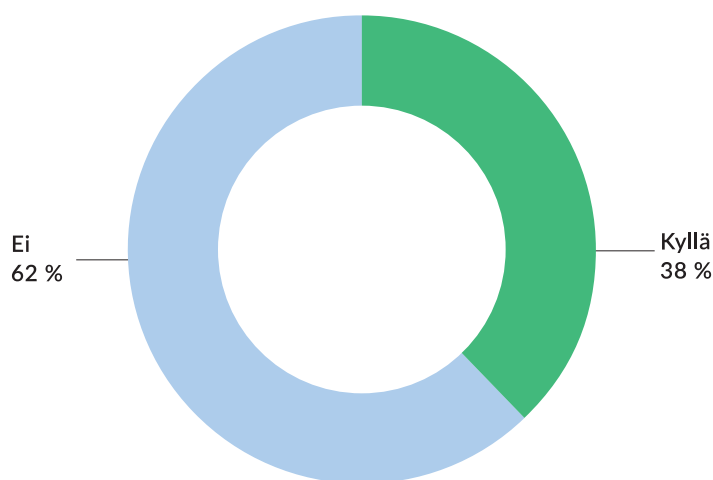


Päätöksentekoon liittyvänä keskeisenä ongelmana nousi jälleen esiin (sama ongelma on raportoitu aiemmin esim. julkaisussa Lahtinen, Sokka & Jakonen 2017) myös toive saada päätökset aiemmin. Yli 60 prosenttia vastanesta yhteisöistä näki tiedon päätöksestä tulevan toimintansa kannalta epäsopivaan aikaan. Ongelman eräänä syynä on, että eduskunta päättää valtion budjetista vasta joulukuussa. Kuten hakuilmoituksessakin todetaan: ”Avustukset myönnetään edellyttäen, että eduskunta osoittaa vuosittain valtion talousarviossa tarkoitukseen määrärahat.”

**KUVIO 19.**

*Avustuspäätöksen ajankohdan sopivuus yhteisöille.*

*Tuleeko tieto päätöksistä toimintanne kannalta sopivaan aikaan? (n=114)*



Avustuksissa vuodelle 2020 asiaa on hieman korjattu. Syksyn 2019 hakuilmoituksessa kaikkien hakijoiden kerrotaan saavan kirjallisen tiedon päätöksestä tammikuun loppuun mennessä. Korjausliike on toivottu, joskin avovastauksissa kuvattujen kehitysehdotusten mukaan (ks. jäljempänä yhteisöjen näkemykset, luku *Toiminta-avustusten myöntöprosessi ja raportointi*) ehkä riittämätön. Päätöksen huono ajankohta on merkittävä ongelma, sillä se toistuu yhdistysten kohdalla joka vuosi (lukuun ottamatta uuden kolmi-vuotisen tuen piirissä olevia). Yhteisöjen kannalta hankala päätöksenteon rytmi vaikeuttaa talouden ja toiminnan suunnittelua ja vie voimavaroja muulta toiminnalta.

Valtionavustusprosessin periaatteena voidaan pitää yhteiskunnallisten hyötyjen maksimointia mahdollisimman pienillä hallinnollisilla kustannuksilla (Leeuw 1998).



Yhteisöjen näkemykset herättävät kysymyksen siitä, onko suhteellisen pienien ja paljolti samanlaisina vuosittain toistuvien toiminta-avustuksien myöntäminen ja hallinnointi (myös ministeriössä) optimaalista resurssien käyttöä?

## VALTAKUNNALLISUUDEN TULKINNAT

Haastatteluissa nousi esiin esittelijöiden omien tulkintojen merkitys koskien toiminnan valtakunnallisuuden arviointia. Siihen tiivistyy myös kysymyksiä, jotka koskevat ministeriön ja viraston vastuiden jakoa. Ministeriön tasolla valtakunnallisuus on yhteisöavustusmuodon keskeinen määre. Samalla valtakunnallisuus on kuitenkin myös yksi Taiken toiminta-avustusten arviointiperusteista. Yhdessä puheessa ”valtakunnallisuus” tarkoittaa usein valtaosin Helsingistä käsin tapahtuvaa, valtakunnalliseksi määriteltyä toimintaa (esimerkiksi keskusjärjestöjen edunvalvontaa). Toisessa puheessa valtakunnallisuuden perusteella tuetaan eri puolilla Suomea yhteisöjä, jotka voivat toimia yhdellä tai useammalla paikkakunnalla. Valtakunnallisuus linkittyy joissain tapauksissa myös toiminnan laatuun, monipuolisuuteen, merkittävyyteen ja ainutlaatuisuuteen.<sup>91</sup>

Päätökset tulisi tehdä hakemusten perusteella yhteisiin kriteereihin nojautuen ja päätöksentekijöiden on oltava tietoisia siitä, miksi ja millä perusteilla päätökset tehdään. Osa ministeriön virkamiehistä koki toiminnan strategisuuden ilmenevän ennen kaikkea siinä, että ministeriön itse myöntämät avustukset ovat valtakunnallisia. Tässä valossa valtakunnallinen – alueellisuus -jako näyttää selvältä. Haastatteluissa ei kuitenkaan paljastunut yhtä, selkeää valtakunnallisuuden tulkintalinjaa, joka olisi läpileikkaavana omaksuttu. Valtakunnallisuuden tulkintojen yhdenmukaisuutta epäiltiin.

*Nämä yhteisöt [jotka saavat avustusta OKM:stä] on valtakunnallisia, ne on tietyllä tavalla meidän strategiaamme toimeenpanevia. [...] Se on jakautunut tällä hetkellä historiallisista syistä, ja meidän olemme siirtäneet enemmän ja enemmän taiteen kentällä jaettavia valtion avustuksia Taikelle jaettavaksi, meillä ei ole toiminta-avustuksia enää muuta kuin valtakunnalliset järjestöt tässä tasossa tai talossa. [H9]*

*...mitä opetus- ja kulttuuriministeriöstä on jaettu, niin nehan on olleet nimenomaan valtakunnallisia, et se valtakunnallisuus on siinä se tekijä ... taiteen edistämiskeskuksesta on jaettu alueellisille toimijoille [...] ...mutta ehkä tulkintani valtakunnallisuudesta oli erilainen kuin aikaisemmin esittelijän. [H10]*

91 Näin esimerkiksi OKM:n avustusmuodossa taide- ja kulttuurifestivaaleille.

*...kiinnitin [OKM:n myöntöihin liittyen] sellaiseen asiaan huomiota, että ... siellä hakijoiden joukossa oli yllättävän paljon sellaisia, joilla ei todellisuudessa ole sellaista valtakunnallista toimintaa. [H11]*

OKM:n avustuskriteereissä valtakunnallisuus on määritelty siinä muodossa, että ”toiminnan tulee olla valtakunnallista tai muutoin kansallisesti merkittävää”. Tarkemmin ministeriö määrittelee valtakunnallisuuden seuraavasti:

”Valtakunnallisuudella tarkoitetaan sitä, miten laajalle alueelle toiminta Suomessa ulottuu ja miten laajoja väestöryhmiä toiminta saavuttaa. Lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon se, kuinka laajalta alueelta yhteisöllä on jäseniä tai toimijoita sekä kattavatko palvelut alueellisesti koko maan. Valtakunnallisuus tai muu kansallinen merkittävyys edellyttävät, että hakijalla on toimintaa muualla Suomessa kuin yhteisön kotipaikkakunnalla ja että hakijan toimenpiteet tavoittavat laajoja ihmisryhmiä tai vähintään muitakin väestöryhmiä kuin oman jäsenistönsä.<sup>92</sup>

Taiken toiminta-avustusten hakuilmoituksesta sen sijaan on tulkittavissa, että Taike tarkoittaa valtakunnallisuudella nimenomaan avustusten kohdentamista eri alueilla toimiville yhteisöille. Tämä olisi vielä yhdessä linjassa ministeriön kanssa. Samalla kuitenkin viitataan myös yleisemmin valtakunnallisuuteen ja jopa sen ylittävään kansainväliseen tasoon, kun kysytään, miten laajaa toiminta on alueellisesti, valtakunnallisesti tai kansainvälisesti. Kokonaisuutena valtakunnallisuus ymmärretään Taiken hakuilmoituksessa niin laajasti, että koko käsitteen käyttö hämärtyy.

*...kyllähän se ongelmallista on, jos meidän ikään kuin kriteeristö on sillä lailla otsikkotasolla, että sitä ei ole purettu, että miten mitataan sitä valtakunnallista laaja-alaisuutta. [H14]*

Ongelmaksi nousee määritelmien omaksuminen eri soveltamisen tasoilla. ’Valtakunnallisuus’ on tästä hyvä esimerkki: sen sisältöä ei ole avattu osana avustusprosesseja riittävän läpinäkyvästi ja selkeästi. Käsitteiden epäselvässä määrittelyssä kuvastuu strategian toimeenpanon vaikeus. Vaikuttaa siltä, että valtakunnallisuuden suhteen on vähemmän pohdittu sitä, että järjestöjen ja yhteisöjen toimijakentällä muodostuu erilaisia verkostoja (Anttiroiko 2017), joissa esimerkiksi samalla taiteenalalla toimii niin paikallisia yhdistyksiä kuin alueellisia tai valtakunnallisia järjestöjä tai liittoja yhteistyössä.

92 Syksyn 2018 hakuilmoitus, avustukset vuoden 2019 toimintaan: [https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset\\_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset](https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset)

Taike-uudistuksen on katsottu yhtäältä tukevan taidehallinnon valtakunnallista ulottuvuutta (valtakunnan mitassa toimiva virasto aluepisteineen), mutta samalla voimistaneen keskusjohtoisuutta, jolla saattaa olla puolestaan omat seurauksensa esimerkiksi alueelliseen taide-elämään ja taiteen autonomiaan (Aaltonen & Karttunen 2015, 251). Alueelliset toimikunnat eivät esimerkiksi enää myönnä lainkaan yhteisöjen valtionavustuksia.

Taiken toteuttamassa kyselyssä vertaisarvioijille (Taike 2018) tiedusteltiin vastaajilta kehittämishdotuksia yhteisöille myönnettävien avustusten päätöksentekoprosessiin. Kysymykseen vastasi kaikkiaan noin 30 henkilöä. Kyselystä tehdyn koosteraportin mukaan ”useimmiten mainittiin (viisi tai useampi maininta) alueellisten toimikuntien päätösvallan palauttaminen yhteisöavustuksissa sekä ylipäätään alueellisuuden ottaminen huomioon. Toinen usein mainittu kehittämissajatus oli yhteisöavustuksia koskevan päätösvallan siirtäminen toimikunnille.” (Taike 2018, 29.) Nämä ehdotukset ovat päinvastaisia Taiken aikana tehtyihin uudistuksiin ja nykyiseen tilanteeseen nähden.

Haastatteluiden perusteella Taike on omilla toimillaan heikentänyt viraston näkyvyyttä aluetasolla. Samaan aikaan hakemusmäärät joiltakin alueilta ovat vähentyneet. Eräs haastateltava puhui jonkinlaisen ”keskittämistendenssin” olevan Taiken osalta havaittavissa. Myös Taiken itsensä toteuttamisessa, vertaisarvioijille tehdyissä kyselyissä nähdään Taiken alueellisten tehtävien ja päätösvallan vähentyneen ja toivotaan päinvastaista kehitystä. Heikentynyttä alueellista näkyvyyttä ovat aiheuttaneet esimerkiksi alueellisten toimikuntien käsittelemien asioiden vähentäminen, aluetoimipisteiden lakkauttamiset, sekä prosessien ja päätösvallan keskittäminen Hakaniemen toimipisteeseen. Taiken nykyinen rooli valtakunnallisena virastona suo periaatteessa mahdollisuuden vahvistaa taidehallinnon valtakunnallista ulottuvuutta ja alueiden taide-elämää, jos tähän suuntaan kehityksessä haluttaisiin mennä.

## **VIRKAKUNNAN JA VERTAISARVIOINNIN ASEMA PÄÄTÖKSENTEOSSA**

### **Päätösvallan muutokset**

Historiallisesti katsoen taiteen edistämisen järjestelmässä juuri taiteen yhteisötuki valmisteltiin ja päätettiin pääosin opetusministeriön virkautyönä. Taidetoimikunnat puolestaan keskittyivät suoraan taiteilijatukeen. (Saha teoksessa Jokinen & Rautiainen 2008, 15.) Useimmissa tapauksissa toimikunnat antoivat lausunnon oman taiteenalansa yhteisöjen

valtionavustushakemuksista ja tekivät määrärahojen jaosta esityksen. Lopulliset päätökset tehtiin opetusministeriössä. (Gronow 1976, 129.) Oeschin mukaan (2004, 56, 60) tässä päätöksenteon mallissa on tosin ollut myös jonkin verran vaihtelua – jo ennen Taiken aikaa osa yhteisöjen päätöksistä tehtiin taidetoimikuntalaitoksessa, osa ministeriössä. Joka tapauksessa vasta 2000-luvun uudistuksissa tuki taideyhteisöille annettiin, järjestöjä lukuun ottamatta, suurelta osin taidetoimikuntien päätettäväksi (Rautiainen & Jokinen 2008, 252).

Valtion taidetoimikuntalaitoksen kehittämisesraportissa (OPM 2005) kuvattiin, kuinka päätösvaltaa käytettiin jaettaessa rahapelitoiminnan voitovaroja taiteenaloille. Opetusministeriön teki päätöksen eri taiteenaloille kohdennetusta määrärahasta. Käyttösuunnitelmilla määriteltiin työnjako ministeriön ja taidetoimikuntien kesken kunkin taiteenalan tapauksessa. Esimerkiksi kuvataiteen, näyttämötaiteen ja säveltaiteen alueilla päätösvalta jakaantui siten, että ministeriö tuki järjestöjä, harrastustoimintaa ja koulutusta, kun taas toimikuntien vastuulla oli rajatusti taiteeseen keskittyvä toiminta.

Hannu Saha analysoi noin kymmenen vuotta sitten (Jokinen & Rautiainen 2008, 16) taidetoimikuntien tulevia rakennemuutoksia. Tuolloisen näkemyksen mukaan ministeriö tulisi siirtämään toimeenpanotehtäviä silloiselle TKT:lle. Suunta oli koko valtionhallintoa ja ministeriöitä koskeva, yleisen hallintoajattelun mukainen linjaus; ministeriöt keskittyisivät yhä enemmän strategiseen suunnitteluun. Sahan mukaan Taiteen keskustoimikunnasta olisi näin tullut eräänlainen keskushallinnon virasto, ”taiteen edistämiskeskus”. Tässä uudistetussa keskuksessa olisi kahdenlaista päätöksentekoa: luottamus henkilöistä koostuvien taidetoimikuntien arviointia ja toisaalta aiempaa enemmän esittelijävalmisteluun perustuvaa virkamiesarviointia.

Toimikuntien asema yhteisöavustusten jakamisprosessissa onkin muuttunut Taiken myötä. Päätösvaltaa on siirretty virkamiestyönä tehtäväksi. Aivan kuten jo Saha oli visioinut, valtionavustustoimintaa pyrittiin selkiyttämään erottamalla luottamuselimen arviointiin perustuvat ja keskuksen viranomaistehtävät toisistaan. Nykyään yhteisöavustuksista päätökset tekee viraston johtaja. Vaihe, jossa toimikunnat tosiasiallisesti päättivät yhteisöavustuksista, oli siis varsin lyhyt.

Päätöksenteko ja vertaisarvioinnin asema ei kuitenkaan ole taidekentän toimijoille täysin selkeä. Esimerkiksi VATY-raportti (2016) kuvaa selkiennyttämiseen tähdänneen kehityksen tuottaneen myös epäselvyyksiä. Erityisesti vertaisarvioinnin rooli hallintopäätöksissä ymmärretään usein yksinkertaisesti väärin. Yhteisökentälle suunnatun kyselymme mukaan

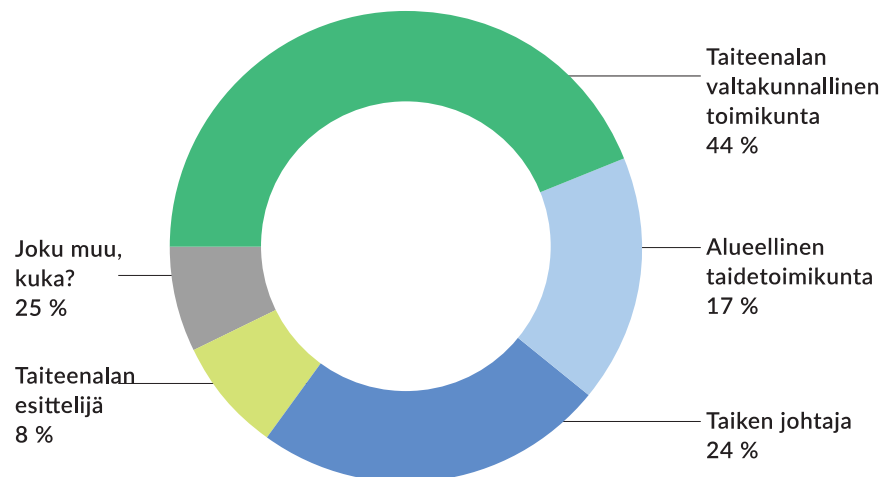
kentällä toimivat tuntevat päätöksenteon prosessit edelleen suorastaan huonosti (kuvio 20). Peräti 44 % vastaajista luuli taiteenalan valtakunnallisen toimikunnan tekevän yhteisöavustuksen myöntöpäätöksen. 17 % mukaan alueellinen toimikunta tekee päätökset. Vain 24 % vastanneista yhteisöistä tiesi Taiken johtajan päättävän yhteisöavustuksista.

Yhteensä yli 60 % vastaajista luuli taidetoimikunnilla olevan yhteisöavustuksissa päätösvaltaa, jota niillä ei nykyisessä esittely- ja päätösprosessissa ole. Tältäkin osin kyselymme tulos vahvistaa kuvaa päätöksenteon epäselvyydestä ja läpinäkyvyyden puutteesta.

#### KUVIO 20.

Yhteisökentän tietoisuus toiminta-avustusten päätösvallasta.

Kuka tietääksenne tekee Taiken toiminta-avustusten myöntöpäätökset? (n=117)



#### Vertaisarvioinnin rooli esittelymenettelyssä

Taiken arviointitiimin toteuttamien toimikuntakyselyiden mukaan (esim. 2018) edes toimikunnille itselleen ei ole ollut kirkasta, mikä on vertaisarvioinnin rooli johtajan päätettävissä olevissa avustuksissa. Myös tekemisemme haastatteluissa ihmeteltiin tilanteen epäselvyyttä. Todettiin, että päätösprosessi ei ole riittävän läpinäkyvä. Eräs haastattelemamme asiantuntija taiteen kentältä totesi läpinäkymättömyyden jopa lisääntyneen Taiken perustamisen myötä.

*[Taike] etäännyi huomattavasti toimijoista [...] vaikka läpinäkyvyyttä haluttiin juuri lisätä, niin kävi täysin päinvastoin. Että yhä suljetummin päätökset tapahtuu, kukaan ei enää ymmärrä että millä kriteereillä [...]*

*[Taiteenalan x] toimikunnan jäsenillä ei välttämättä ole edes, kun heiltä kysyy, tietoa mihin heidän omat päätöksensä ovat perustuneet. Ja sekin on minusta huolestuttavaa. [H16]*

Taiteen kentälle ei siis ole ollut selvää se, että toimikunnat eivät päästä avustuksista ja ne on kaikki siirretty viraston päätettäväksi. Todellisuudessaan toimikuntien päätettävänä ovat enää vain apurahat ja palkinnot.<sup>93</sup> Kaikki yhteisöavustukset on siirretty vuodesta 2018 lähtien valtakunnallisesti keskusviraston päätettäväksi esittelijämenettelyssä.

*...varsinkin kun oli vielä niin pitkään TKT:ssä se, että taidetoimikunnat tekivät päätökset [...] Ja nyt sitten tilanne muuttui. [...] tuli virasto, jossa oli normaali virastoon liittyvä esittelymenettely, [jossa] esittelijä vie asian päättäjälle. On jäänyt kentälle vähän epäselväksi, mitkä ovat niitä avustuksia tai apurahoja, joista toimikunta päättää. [H11]*

Aivan viimeisimpiin hakuilmoituksiin vuodelle 2019 on lisätty melko selkeästi ja keskeiselle paikalle kyseistä avustusmuotoa koskeva päätösprosessi.

Tarkastelemiemme esittelymuistioiden perusteella toimikunnilla on rooli taiteenalojen yhteisöavustuksien esittelymenettelyssä. Useimpien taiteenalojen esittelymuistiossa vuodelta 2017 todetaan esittelijän päätösesityksen pohjana olevan toimikunnan ja/tai jaoston jäsenten asiantuntija-arviointiin perustuva näkemys yhteisöjen toiminnasta. Joissakin muistioissa tarkennetaan asiantuntijoiden näkemyksen koskevan yhteisöjen taiteellista ja taloudellista toimintaa ja avustushakemuksia.<sup>94</sup>

Taiken sisäisessä yhteisöavustusten kehittämisen loppuraportissa painotettiin juuri vuonna 2017 taloudellisen arvioinnin sekä toisaalta taiteellisen laadun ja toiminnan arviointien erottamista: ”[t]oimikunta ei enää lausu summista, vaan perustelee yhteisön taiteellista laatua ja toimintaa [...] tästä seuraa myös se, että aiemmin avustusta saaneiden leikkauksia ja nostoja voi tehdä erilaisin perustein” (YKE-loppuraportti 2017). Haastatellut Taiken esittelijät painottivatkin, kuinka toimikuntien työtä on pyritty viemään taiteellisen ja toiminnan laadun arvioinnin suuntaan. Koska päätökset tehdään virastossa, toimikuntien ei tulisi välttämättä miettiä enää lainkaan esimerkiksi tarkkoja avustussummia.

93 <https://www.taike.fi/fi/organisaatio>

94 Tarvittaisiin lisää tutkimusta siitä, millaisessa suhteessa toimikunnan lausunnot, esittelijän tekemät ehdotukset ja johtajan päätös ovat keskenään – esimerkiksi kuinka esittelijä pitäytyy toimikunnan lausunnoissa ja kuinka paljon tehdään omaa arviointia tuen kohdentamisesta, ja missä suhteessa johtajan päätös noudattaa tai muuttaa esittelymenettelyssä linjattua suuntaa.

Haastatteluissa todettiin, että vaikka toimikuntien tulisi keskittyä laadun arviointiin, ei kuitenkaan ole väyliä, joiden avulla toimikuntien jäsenet voisivat seurata kenttää arvioinnin tueksi. Toimikuntatyötä leimaavat niukat resurssit ja kiire. Vertaisarviointia tehdään ilman palkkaa. Maakunnallisen taide-elämän seuraamiseen ei ole tarpeeksi mahdollisuuksia. Haastateltavat näkivät, että kaikki tarvittava tieto ei välttämättä välity yhteisöiltä pelkästään hakemusten perusteella – laadun arvioinnin pitäisi perustua itse toiminnan ja tuotannon tuntemukseen. (Ks. myös Taiken toimikuntakysely 2018.)

Toimikuntatyön kannalta on myös selviä taiteen alojen välisiä eroavaisuuksia. Musiikin alalla yksi toimikunta ilman alajaostoja on kyennyt käsittelemään kaikki hakemukset. Esittävien taiteiden toimikunta erittelee työskentelynsä periaatteessa neljän eri alan kautta (näyttämötaide, performanssi- ja esitystaide, tanssitaide, sirkustaide). Työskentelyn eriyttämisen useisiin alajaostoihin nähtiin haastatteluissa olevan käytännön toimikuntatyön näkökulmasta ajoittain hankalaa. Hankaluus heijastuu esittelijän työhön.

Esittelijän kannalta keskeisiä keskustelukumppaneita ovat toimikunta ja taiteen tukemisen päällikkö, esittelytilanteessa ja sen valmistelussa puolestaan johtaja. Esittelyä voidaan (ideaalittyyppisesti) kuvata hierarkkisena linjana:

Toimikuntaa kuullaan, se perustelee ja arvioi (erityisesti taiteen ja toiminnan laatua) -> esittelijä N. N. esittelee (tekee erityisesti myös taloudellista harkintaa) ja tekee johtajalle esityksen -> johtaja päättää.

### Esittelijöiden yhteistyö

Haastattelumme perusteella Taiken sisällä esittelijät keskustelevat keskenään. Toiminnassa pyritään yhtenäisiin linjauksiin ja muistioihin, mutta prosessi on selvästi kesken ja sen loppuun saattaminen tarvitsisi todennäköisesti aktiivisempaa tukea. Taiken esittelijöiden kesken pyritään miettimään yhdessä esimerkiksi hakuilmoitusten ja arviointiperusteiden tasoa sekä prosessien samankaltaisuutta (kokousten kirjaukset, muistiot, yhteismitallinen käsittely). Kuten edellä olemme kuvanneet, päätökset perustelevien kriteerien määrittäminen ja soveltaminen ei ole ollut järin selvää tai yksiselitteistä. Myös taiteenalojen sisäisestä (pätös)keskustelusta puhutaan vain vähän; ei ole täsmällistä jaettua käsitystä siitä, miten eri alojen esittelijät tämän vaiheen toteuttavat.

Yhteisökentälle tehdyn kyselyn vastaajat näkivät tärkeäksi, että Taiken ja ministeriön esittelijät tapaavat toisiaan ja käyvät linjauksia läpi. Haastattelujen mukaan näin tapahtuukin, mutta tähän yhteistyöhön ei ole kuitenkaan olemassa vakiintunutta käytäntöä tai foorumia. Se on ollut henkilöitynyttä ja osittain satunnaista. Valtionavustuspolitiikkaan kaivattaisiin tässäkin asiassa vahvempaa koordinaatiota ministeriön ja viraston välillä.

Ministeriön suuntaan joillakin Taiken esittelijöistä on ollut luottamuksellisempi ja suurempi suhde kuin toisten – käytännössä Taikessa koetaan, että joidenkin ministeriön virkamiesten kanssa on helpompi toimia ja keskustella kuin toisten. Riippuu sekä ministeriön että viraston esittelijöistä, kuinka tiivis kontakti on. Kyse on ensisijaisesti luottamuksesta ja keskusteluyhteydestä. Kaikkien taiteenalojen kohdalla yhteistyö ei toimi yhtä hyvin kuin toisilla. Sekä viraston että ministeriön valmistelutyön ajatellaan olevan itsenäistä, eikä sitä kokonaisuutena tarkastellen toteuteta yhteistyössä.

*Ministeriön esittelijä, jonka kanssa vähintään tarkistetaan työnjaot, mukana myös määrärahakehysten näkökulma. Kollegaesittelijöiden kanssa mietitään yhdessä hakuilmoitusten tasoa, kriteerien tasoa, prosessien samankaltaisuutta, esimerkiksi kirjaukset, muistiinpanot, yhteismittainen käsittely... [H3]*

*Pyrin tekemään yhteistyötä aina Taiken esittelijän kanssa, että kaikki asiat, kaikki siirrot valmistellaan yhdessä ja ne mietitään yhdessä [...], koska mielestäni meidän toiminnan keskeinen periaate pitää olla se, että ei jää katvealuetta. [H10]*

*Ministeriön esittelijäkollegan kanssa myös tarkastellaan nimelistaa, onko oikeat hakijat hakeneet ”oikealta puolelta”. [H3]*

Vallankäytön nähdään olevan monin paikoin riippuvaista henkilöistä. Yleisesti ottaen esittelijöillä, niin Taikessa kuin ministeriössä, onkin valtaa, jopa enemmän kuin usein halutaan myöntää suoraan (ks. myös Rautiainen 2012).

*...Ihmiset ovat keskiössä vallankäytössä, rakenteet kyllä aika joustavat. Taiken johtaja voi toimia toisin, ministeriön esittelijä voi päättää, paljonko käyttää valtaa. Henkilöstä riippuu, mitä siellä tapahtuu. Esittelijätasollakin tapahtuu paljon variaatiota sen suhteen, paljonko vaaditaan hakijalta... [H2]*



## KATSAUS TAIKEN ESITTELYMUISTIOIHIN

Toiminta-avustuksia jaettaessa käytetyt päätösten perustelut löytyvät esittelymuistioista. Muistioiden perusteella virastossa ei ole ollut yksiselitteistä linjaa toiminta-avustusten tarkoituksesta. Tässä tarkasteltavan vuoden (2017) muistioihin esittelijät kirjasivat avustusten tarkoitusselaukset eri aloilla toisistaan poiketen.

Käytännössä eri alojen avustuksia perusteltiin muistioissa eri tavoin. Alojen välisiä eroja ei kuitenkaan palautettu taiteenalojen välisiin eroihin tai erityistarpeisiin. Pikemmin erot näyttävät johtuneen esittelijäkohtaisista kirjaamistavoista ja alakohtaisista, kirjaamattomista, konventioista.

Niukimmillaan todettiin samat asiat, jotka oli kirjattu myös hakuilmoitukseen ja ilmentävät valtionavustuslain varsin niukkaa luonnehdintaa yleisavustuksen tarkoituksesta: toiminta-avustus myönnetään yhteisöjen toimintaan tai jotakin toiminnan osa-alueita varten, tuki on harkinnanvaraista ja sitä haetaan ja myönnetään vuodeksi kerrallaan kunakin vuonna erikseen (TKT/1/520/2017; TKT/4/520/2017; TKT/11/520/2017). Niukkasanaanainkin linjauksen sisältö muuttuu, kun lisätään toiminnan yhteyteen sana *jatkuva*, kuten kirjallisuuden kohdalla tehtiin (TKT/10/520/2017). Tällöin perusteluna täsmennetään tuettavan toiminnan pysyväksi osoittautunutta luonnetta.

Suurempia eroja ilmeni aloilla, joilla toimii myös taiteen aluekeskuksia. Aluekeskusten kohdalla ei ole vedottu alasta riippumattomiin ja yhdenmukaisiin aluekeskustoiminnan piirteisiin tai periaatteisiin. Sen sijaan eri alojen aluekeskuksia on kohdeltu hakuprosesseissa varsin eri tavoin.

Siinä, missä elokuvataiteen toiminta-avustuksia esiteltäessä aluekeskuksia ei tarkoitusselauksessa nostettu lainkaan esiin (vaikka avustukset kohdistuvat valtaosin elokuvakeskuksille) (TKT/1/520/2017), valokuvataiteen kohdalla toiminta-avustukset kohdennettiin aiemmin ainoastaan aluekeskuksille. Alan muut yhteisöt hyväksyttiin hakukelpoisiksi vuoden 2017 haun yhteydessä. Esittelymuistiossa asiaan viitattiin seuraavasti:

*Aikaisempina vuosina toiminta-avustuksia on myönnetty vain alueellisia valokuvakeskuksia ylläpitäville yhdistyksille. Haku on kuitenkin nyt avattu kaikille toiminta-avustusten kriteerit täyttävälle yhteisöille eikä hakua ole rajattu vain tiettyyn ennalta määriteltyyn toimintaan.* (TKT/12/520/2017.)

Eri alojen konventiot ja perinteet ovat vaikuttaneet siihen, miten avustusmuodon tarkoitusta on ylipäänsä tulkittu. Valokuvataiteen kohdennuksen muutos olikin avustusten käsittelyprosessin tasolla eri alojen käytäntöjä yhdenmukaistava. Se myös paransi (ainakin teoriassa<sup>95</sup>) valokuvataiteen alalla toimivien yhteisöjen yhdenvertaista kohtelua.

Avustusmuodon tarkoitusta tulkittiin muista aloista poikkeavasti esittävien taiteiden kohdalla.<sup>96</sup> Tämä näkyi muun muassa siinä, että tanssitaiteen kohdalla toiminta-avustuksia jaettiin kahdesta eri esityksestä, erikseen aluekeskuksille (TKT/2/520/2017) ja muille tanssitaiteen yhteisöille (TKT/3/520/2017).

Tanssitaiteen aluekeskusten esittelymuistiossa kirjattiin useita avustuksen tarkoitukseen liittyviä muotoiluja ja täsmällisempiä perusteluja, jollaisia ei mainittu muiden alojen muistioissa tai eri taiteenaloja koskevissa yhteisissä hakuilmoituksissa:

*Avustuksella tuetaan tanssin aluekeskustoimintaa valtakunnallisesti. Tavoitteena on lisätä taide- ja kulttuuripalveluiden saavutettavuutta ja saatavuutta asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta, parantaa tanssitaiteilijoiden mahdollisuuksia työllistyä ammatissaan koko maassa sekä lisätä yhteistyötä alan osaamisen vahvistamiseksi.*

Tanssitaiteen muiden yhteisöjen (kuin aluekeskusten) kohdalla avustuksen tarkoitukseen kirjattiin suora viittaus valtionosuusjärjestelmään: *Tanssitaiteen yleisavustuksia toimintaan (jatkossa toiminta-avustukset) myönnetään rahoituslain ulkopuolisten tanssiryhmien ja -teattereiden toimintaan tai jotakin toiminnan alaa varten.* Täysin vastaava tarkoituserä sisältyi myös sirkustaiteen esittelymuistioon (TKT/7/520/2017). Linjaus oli ymmärrettävä, mutta sitä ei mainittu hakuilmoituksessa.

Sen paremmin tanssitaiteen (muiden kuin aluekeskusten) kuin sirkustaiteenkaan esittelymuistioiden tarkoituserässä ei viitattu valtakunnallisuuteen tai saavutettavuuteen. Yksityiskohtaisissa päätösperusteluissa näiden kriteerien kuitenkin mainittiin vaikuttaneen yksittäisten rahoituspäätösten tekemiseen.

Näyttämötaiteen toiminta-avustuksien esittelymuistiossa tarkoituserä oli muilta osin linjassa tanssi- ja sirkustaiteen toiminta-avustusten

95 Mikäli resurssit on mitoitettu aluekeskusten avustamiseksi ja niiden tukeminen jatkuu, ei muutoksella ole käytännön merkitystä.

96 Nämä alat siirrettiin vuoden 2018 haussa osana vos-järjestelmän uudistukseen liittyviä tavoitteita omaan avustushakuunsa.

muistion kanssa, mutta valtakunnallisuuden tulkinta oli sanoitettu selvästi tarkoittamaan eri puolilla Suomea tapahtuvaa toimintaa:

*Näyttämötaiteen toiminta-avustuksia (yleisavustuksia) myönnetään ainoastaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain ulkopuolisten ammatillisten teatteriryhmien toimintaan. Niillä on tarkoitus tukea vakiintunutta ja laadukasta esitystoimintaa eri puolilla Suomea.*

Valtionosuusjärjestelmä vaikuttaa sen piirissä olevilla aloilla toimivien yhteisöjen avustamiseen. Siihen nähden on kiinnostavaa, että tanssi-, näyttämö-, ja sirkustaiteen kohdalla avustusmuodon tarkoitus tulkittiin toisiinsa nähden hyvin samankaltaisesti (kaikilla näillä aloilla on tarkasteltuna vuonna ollut sama esittelijä Taikessa), korostaen toiminta-avustusten suhdetta VOS-järjestelmään. Musiikin kohdalla sen sijaan ei viitattu lainkaan samalla tavalla valtionosuusjärjestelmään, eikä avustuksen tarkoitusta rajattu suhteessa siihen. Tämä on esimerkki esittelijän aseman korostumisesta vallinneissa toimintatavoissa.

**Yhden ja saman avustusmuodon sisällä on päätösten perusteluissa tulkittu avustusten tarkoitusta vaihtelevasti ja eri arviointiperusteita painotettu eri tapauksissa eri tavoin.**

Yhteisiä linjauksia ei ole mietitty viraston tasolla niin pitkälle, että ne heijastuisivat kattavasti päätöksiä perusteleviin esittelyihin. Joillakin aloilla esittelymuistiossa nostettiin esiin päätösperusteluita, jollaisia ei lainkaan mainittu hakuilmoituksessa.

## TUOTOKSET JA VAIKUTUKSET

### Toiminta-avustuksilla rahoitetun yhteisöentän tarkastelua

KUVIO 21.

Looginen malli: tuotokset.



### TAIKEN TOIMINTA-AVUSTUKSEN JAKAUTUMINEN

Tässä osuudessa tarkastelemme toiminta-avustusjärjestelmän ”tuotoksia” jolla viitataan avustusta saaneisiin yhteisöihin. Raportin tilastollinen osuus perustuu Taikelta saaduista listauksista poimimiimme tietoihin vuosina 2013–2019 taiteen alojen yhteisöille jaetuista yleisavustuksista (toiminta-avustuksista) ja niiden saajista. Tuki jakautui 8 taiteenaloille vuoteen 2017 asti, 10 taiteenaloille vuonna 2018, ja 11 taiteenaloille vuodelle 2019, jolloin mukana oli myös ensi kertaa jaettu uusi ”esittäville taiteille” kohdennettu tuki.<sup>97</sup> Aineisto sisältää myös tukea saaneiden yhteisöjen alueellisen jakauman (maakunta ja -kuntatason tarkkuus Tilastokeskuksen alueluokituksen perusteella) ja kertoo haettujen ja myönnettyjen avustusten euroääräisen koon.

Tilastollisen tarkastelun taiteenaloittaisen luokituksen perustana käytämme Taiken toiminta-avustusaineistoon koodattuja (koodinimi ”hakemusluokka”) taiteenaloja. Ne mukailevat Taiken käyttämää taiteen-alajakoa.<sup>98</sup> Tämän luokitellun mukaiset taiteenalat ovat elokuvataide, kirjallisuus, kuvataide, musiikki, näyttämötaide, sirkustaide, tanssitaide<sup>99</sup>, valokuvataide, muotoilu, mediataide, sarjakuva- ja kuvitustaide.

97 Ks. <http://www.taike.fi/fi/uutinen/-/news/1211897>

98 <http://www.taike.fi/fi/web/taiteenalat>

99 Taiken aineisto sisältää myös toiminta-avustukset tanssin aluekeskuksille. Aluekeskusten saamat avustukset muodostavat merkittävän osan tanssin saamasta tuesta. Myös elokuvassa ja valokuvassa avustuksia jaetaan aluekeskuksille.

Täydensimme tilastoaineistoa tiedoilla opetus- ja kulttuuriministeriön avustusmuodosta ”taiteen ja kulttuurin valtakunnalliset yhteisöjen toiminta-avustukset”. Aineisto koottiin ministeriön sivustoilla olevista listauksista, jotka kattavat vuodet 2013–2019. Tiedot sisältävät avustusta saaneen yhteisön, myönnetyn avustussumman koon (€) sekä luokituksen tiettyyn kulttuurin/taiteenalaan (analyyseissa ministeriön omia luokitteluja on tarvittaessa yhdistetty). Täydensimme tietoja Cuporessa mm. yhdistämällä aineistoon tiedon yhteisön kotipaikasta alueellisten tarkastelujen tekemiseksi.

Taiteenalojen toiminta-avustusta on saanut Taiken jakamana vuosittain 154–167 eri yhteisöä. Vuonna 2019 hieman yli 160 yhteisölle jaettiin yhteensä yli yhdeksän miljoonaa euroa. Toiminta-avustukset on tarkoitettu eri taiteenalojen yhteisöjen kuten yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja yritysten jatkuvan toiminnan tukemiseen.<sup>100</sup>

Taiteenalojen toiminta-avustuksiin allokoitu rahoitus oli vuonna 2013 noin 20 % kaikesta Taiken tuesta taiteelle ja kulttuurille. Vuonna 2019 näiden avustusten osuus Taiken koko tuesta oli hieman korkeampi, noin 24 %. Samalla aikavälillä Taiken kaikkien yhteisöavustusten osuus viraston kokonaistuesta on kasvanut 34 %:sta aina 43 %:iin vuodelle 2019.

Täikestä toiminta-avustettujen yhteisöjen määrässä on tapahtunut vaihtelua tarkastellulla ajanjaksolla. Avustuksen saajien joukko ei ole täysin ”lukittu”. Näyttämötaiteessa avustusta saavien yhteisöjen piiri on kasvanut ajanjaksolla 40 yhteisöstä 53 yhteisöön. Esittävien taiteiden uudistus on nostanut erityisesti teatterin piiristä uusia yhteisöjä avustuksen pariin. Vuoteen 2018 verrattuna määrä kasvoi 10 yhteisöllä. Muilla taiteenaloilla vuosi 2019 on tarkoittanut pääosin laskua avustettujen yhteisöjen määrässä, mutta asiassa on vaihtelua. Kuvataiteessa avustusta saaneiden yhteisöjen määrä oli huipussaan vuonna 2013. (Taulukko 11.)

100 Lisäksi toiminta-avustusta myönnetään esimerkiksi kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen, vammaisyhteisöiden kulttuuritoimintaan sekä monikulttuurisuuden edistämiseen. Näitä voidaan pitää yleisemmin kulttuurin edistämisenä, eivätkä ne ole tässä selvityksessä mukana. Tämä tutkimus keskittyy vain taiteenaloille myönnettäviin toiminta-avustuksiin.

**TAULUKKO 11.** *Taikesta toiminta-avustuksen saaneiden yhteisöjen määrä taiteenaloittain 2013-2019.*

Taiteenala	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Elokuvataide	11	12	12	11	11	9	8
Kirjallisuus	-	-	-	5	5	4	5
Kuvataide	35	34	32	24	17	19	24
Mediataide	-	-	-	-	-	2	3
Muotoilu	-	-	-	-	-	-	4
Musiikki	34	37	35	32	30	27	21
Näyttämötaide	40	43	43	42	44	43	53
Sarjakuva	-	-	-	-	-	2	2
Sirkustaide	12	12	11	10	11	12	11
Tanssitaide	19	18	24	27	27	26	23
Valokuvataide	10	10	10	10	9	9	8
<b>Yhteensä</b>	<b>161</b>	<b>166</b>	<b>167</b>	<b>161</b>	<b>154</b>	<b>153</b>	<b>162</b>

## TAITEENALOITTAISTA TARKASTELUA

Koko aikajaksolla 2013–2019 näyttämötaiteelle on kohdistettu lähes 40 % kaikesta myönnetystä toiminta-avustuksesta (taulukko 12). Tanssitaiteelle on allokoitu yli 20 %. Yhdessä näyttämö- ja tanssitaide ovat saaneet noin 60 % kaikista Taiken jakamista taiteenalojen toiminta-avustuksista. Kaikkien muiden taiteenalojen osuudet kokonaisuudesta ovat alle 10 %. Kirjallisuuden, mediataiteen, sarjakuvan sekä muotoilun osuudet kokonaisuudesta ovat erittäin pieniä, alle 1 % kullekin alalle. Median, sarjakuvan sekä muotoilun alojen yhteisöille on myönnetty avustuksia vasta vuosille 2018 ja 2019. Kirjallisuuden alan yhteisöt ovat saaneet toiminta-avustusta vuodesta 2016 alkaen. Arkkitehtuurin alan yhteisöt saivat hakea avustusta vuodelle 2020.

Kaiken kaikkiaan esittävän taiteen osuus toiminta-avustusten euro-määrästä on erittäin suuri: teatterin, tanssin ja sirkuksen yhteenlaskettu osuus toiminta-avustuksiin myönnetystä rahasta Taiken toimintaajalta on lähes 70 %. Musiikki mukaan laskien esittävän taiteen osuus on ollut 75-80 % kaikkien toiminta-avustuseurojen summasta.

Vuodelle 2018 rahapelitoiminnan voittovarojen käyttösuunnitelmassa sarjakuvalla budjetoitu koko toiminta-avustusten määräraha oli 42 000 euroa ja kirjallisuudelle 55 000 euroa. Teatteri-, tanssi- ja sirkusryhmille

vastaavasti osoitetut varat olivat yhteensä 5,5 miljoonaa euroa. Esittämissä taiteissa yksittäiset avustusmyönnöt (useita yli 200 000 €:n myöntöjä) ovat olleet monikertaisia verrattuna sarjakuvan tai muotoilun koko avustuspottiin. Kuvataiteiden toiminta-avustusten jakovara osana visuaalisten taiteiden kokonaisuutta vuodelle 2018 oli puolestaan 615 000 euroa.

Taiteenalojen tarpeet ja rakenteet ovat erilaisia, mutta eri aloille toiminta-avustuksina kohdennettavat resurssit ovat nykyisellään lähtökohtaisesti hyvin erilaiset. Myös avustusmyönnöt ovat hyvin eri kokoisia. Ministeriön rahapelitoiminnan voittovarojen määrärahojen käyttösuunnitelma on merkittävä taiteenaloittaisen resurssiohjauksen väline.

**TAULUKKO 12.** Taiken taiteenalojen yhteisöjen toiminta-avustuksen haut ja myönnöt taiteenaloittain 2013–2019.

TAITEEN- ALA	Avustus- hake- muksia (kpl)	% kaikista hakemuk- sista	Haettu avustus (€)	% kaikesta haetusta avustuk- sesta	Avustus- myöntöjä (kpl)	% kaikista myön- nöistä	Myön- netty avustus (€)	% kaikesta myön- netystä avus- tuksesta
Näyttämö- taide	497	27 %	35759335	37 %	308	27 %	21198000	38 %
Tanssitaide	251	14 %	19607596	20 %	164	15 %	12196000	22 %
Kuvataide	312	17 %	9904100	10 %	185	17 %	5366000	10 %
Musiikki	414	23 %	11851700	12 %	216	19 %	4911800	9 %
Elokuvataide	111	6 %	6154145	6 %	74	7 %	4233000	8 %
Sirkustaide	121	7 %	7583358	8 %	79	7 %	3925000	7 %
Valokuvataide	77	4 %	4120490	4 %	66	6 %	2730000	5 %
Kirjallisuus	45	2 %	813800	1 %	19	2 %	222000	0 %
mediataide	9	1 %	385500	0 %	5	0 %	204000	0 %
sarjakuva	4	0 %	100000	0 %	4	0 %	84000	0 %
muotoilu	5	0 %	137478	0 %	4	0 %	80000	0 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>1846</b>	<b>100 %</b>	<b>96417503</b>	<b>100 %</b>	<b>1124</b>	<b>100 %</b>	<b>55149800</b>	<b>100 %</b>

Tarkastelun kohdevuosina 2013–2019 yhteensä 662 eri alojen yhteisöä haki taiteenalojen toiminta-avustusta Taiteen edistämiskeskuksesta. Näistä hakijoista 239 sai toiminta-avustusta Taikesta vähintään kerran. Hakijoista noin

64 % ei ole saanut avustusta kertaakaan. Taulukko 13 kertoo avustusta vähintään kerran saaneiden yhteisöjen pysyvyydestä avustuksen piirissä taiteenaloittain. On huomattava, että kaikille taiteenaloille ei ole ollut mahdollista saada toiminta-avustusta vielä vuodesta 2013 alkaen.

**TAULUKKO 13.** Avustusta saaneiden yhteisöjen vuodet (1-7) avustuksen piirissä taiteenaloittain 2013-2019.

Taiteenala	Myöntövuosia							Yhteensä	n
	1	2	3	4	5	6	7		
Elokuvataide	0 %	0 %	8 %	0 %	17 %	17 %	58 %	100 %	12
Kirjallisuus	29 %	14 %	14 %	43 %	0 %	0 %	0 %	100 %	7
Kuvataide	14 %	7 %	19 %	14 %	9 %	9 %	28 %	100 %	43
Mediataide	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	4
Muotoilu	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	4
Musiikki	8 %	17 %	15 %	17 %	10 %	12 %	21 %	100 %	52
Näyttämötaide	16 %	2 %	10 %	5 %	7 %	12 %	48 %	100 %	58
Sarjakuva	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	1
Sirkustaide	0 %	14 %	14 %	0 %	0 %	7 %	64 %	100 %	14
Tanssitaide	12 %	0 %	3 %	27 %	12 %	3 %	42 %	100 %	33
Valokuvataide	0 %	9 %	0 %	9 %	9 %	9 %	64 %	100 %	11
<b>Yhteensä</b>	<b>14 %</b>	<b>8 %</b>	<b>11 %</b>	<b>13 %</b>	<b>8 %</b>	<b>9 %</b>	<b>37 %</b>	<b>100 %</b>	<b>239</b>

Avustushakemuksille on myönnetty rahoitusta sitä useammin mitä suurempi haettu avustussumma on ollut. Alle 10 000 euron hakemuksista vain 24 % hyväksyttiin. Yli 150 000 euron hakemuksista puolestaan lähes kaikki menivät läpi (tosin myönnetty summa ei useinkaan ollut sama kuin haettu).

Suurempia hakemuksia lähettävät, vakiintuneeksi arvioidut toimijat saavat muita yleisemmin rahoitusta.

Avustusinstrumentti on siten ollut erityisen ”tukossa” rahallisesti pienempien hakemusten osalta. On huomattava, että nykyisin myönnettävän tuen alarajaa on nostettu.



**TAULUKKO 14.**

*Hakemusten hyväksymisprosentti hakemusten euromääräisen koon mukaan.*

	Hyväksymisprosentti
<b>Hakemuksista hyväksytty yhteensä 2013–2019</b>	<b>61 %</b>
<hr/>	
HAETTU	
alle 10 000 euroa	24 %
10 000–19 999 euroa	38 %
20 000–29 999 euroa	50 %
30 000–49 999 euroa	61 %
50 000–74 999 euroa	78 %
75 000–99 999 euroa	87 %
100 000–149 999 euroa	90 %
150 000 euroa tai enemmän	98 %

Vuodelle 2019 Taike jakoi ensimmäistä kertaa toiminta-avustuksia kahdessa erillisessä hakumuodossa: 1) esittävät taiteet ja 2) muiden taiteenalojen avustukset. Samalla Taike jakoi ensimmäistä kertaa kolmivuotisia toiminta-avustuksia esittävien taiteiden yhteisöille (teatterin, sirkuksen, tanssitaiteen ja musiikin alan toimijoille, tuotantoalustoille ja -taloille). Avustuksen sai 30 yhteisöä (taulukko 15). Näille kolmivuotisen avustuksen saaneille yhteisöille allokoitiin vuodelle 2019 yhteensä lähes 4 miljoonaa euroa avustusta. Yhteensä kuusi toimijaa sai 200 000 euron tai suuremman avustuksen.

Lähes kaikki 3-vuotisen avustuksen saaneet yhteisöt ovat vakiintuneet avustuksen saajiksi jo koko Taiken olemassaolon ajan, ja saaneet avustusta muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta vuodesta 2013 alkaen. Esittävän taiteen lisärahoitus suunnattiin siis jo hyvin vakiintuneesti avustuksia saavalle joukolle toimijoita, joiden toiminta ”arvioitiin taiteellisesti laadukkaaksi, laajaksi ja vakiintuneeksi.”<sup>101</sup>

101 Ks. Taiken uutinen 21.2.2019. <https://www.taike.fi/fi/uutinen/-/news/1259306>

**TAULUKKO 15.**

*Vuodelle 2019 kolmivuotisen tuen saaneet esittävän taiteen yhteisöt.*

<b>Yhteisö</b>	<b>Taiteenala</b>	<b>Avustus vuodelle 2019</b>	<b>Aiemmat toiminta- avustukset Taikelta (vuosina)</b>
Cirko-Uuden Sirkuksen Keskus ry	Sirkustaide	305 000	2013–2018
Universum ry	Näyttämötaide	220 000	2013–2018
Tanssitaiteen tuki ry / Itäisen tanssin aluekeskus	Tanssitaide	213 000	2015–2018
Rakastajat teatteriryhmän kannatus ry	Näyttämötaide	210 000	2013–2018
Klockriketeatern rf	Näyttämötaide	200 000	2013–2018
Lahden Omateatteri-yhdistys ry	Näyttämötaide	200 000	2013–2018
Läntinen tanssin aluekeskuyhdistys ry	Tanssitaide	190 000	2015–2018
Teatteri Telakka ry	Näyttämötaide	180 000	2013–2018
Kapsäkki Osuuskunta	Näyttämötaide	160 000	2013–2018
KokoTeatteri yhdistys ry	Näyttämötaide	160 000	2013–2018
Tehdas Teatteri-yhdistys ry	Näyttämötaide	145 000	2013–2018
Teatteriyhdistys Takomo ry	Näyttämötaide	140 000	2013–2018
Keski-Uudenmaan teatterin kannatusyhdistys ry	Näyttämötaide	120 000	2013–2018
Pirkanmaan Tanssin Keskus ry	Tanssitaide	120 000	2015–2018
Routa-Kajaanin tanssin edistämisyhdistys ry	Tanssitaide	120 000	2013–2018
Edistyksellinen nykytanssi ja -baletti yhdistys ry	Tanssitaide	110 000	2013–2018
Keski-Suomen Tanssin Keskus ry	Tanssitaide	110 000	2016–2018
Nukketeatteritaiteilijayhdistys Aura of Puppets ry	Näyttämötaide	100 000	2015–2018
Flow ry	Tanssitaide	100 000	2013–2018
Taideosuuskunta Tsuumi	Tanssitaide	100 000	2013–2018
Tanssikaari ry	Tanssitaide	100 000	2013–2018
Nomadi ry	Tanssitaide	95 000	2013–2018
Association WHS ry	Sirkustaide	90 000	2013–2018
Circo Aereo ry	Sirkustaide	90 000	2013–2018
Helsingin kamarikuoron kannatusyhdistys ry	Musiikki	80 000	2014–2018
Totem-teatterin kannatusyhdistys ry	Näyttämötaide	80 000	2013–2018
Vapaat Tanssijat ry / Kekäläinen & Company	Tanssitaide	80 000	2013–2018
Barker-teatteri yhdistys ry	Tanssitaide	60 000	2013–2018
Flame Jazz ry	Musiikki	50 000	2016–2018
Koko Jazzin Kannatusyhdistys ry	Musiikki	50 000	2018
<b>Yhteensä</b>		<b>3 978 000</b>	

## TARKASTELUA ALUEITTAIN

Aineistossa joidenkin yhteisöjen sijaintitieto riippuu yhteyshenkilön asuinpaikasta ja on saattanut vuosien kuluessa muuttua. Tässä selvityksessä määrittelimme maakunta- ja kuntaluokituksen aineistoon merkittyjen tietojen mukaan. Aivan ilmeisimmät epätarkkuudet ja tietoja vääristävät merkinnät korjasimme aineistoon (esim. Kokkolan oopperayhdistys ei sijaitse Uudellamaalla). Kaikkien aineistossa esiintyvien noin 660 yhteisön tietojen tarkistaminen etenkin kuntatasolla yksityiskohtaisesti olisi ollut liian aikaa vievää. Täten alueluokitukseen täytyy suhtautua rahoituksen kohdistumista suuntaa-antavasti osoittavana luokitteluna. Pääasiassa tarkastelutasona käytetään tietoa yhteisön maakunnasta.

Tarkastelu kuvaa, kuinka paljon eri alueiden yhteisöt hakevat ja saavat avustuksia. Yhteisön alueellinen luokitus ei sen sijaan kerro suoraan siitä, millaista valtakunnallista vaikuttavuutta tai eri alueille suuntautuvaa ja niillä vaikuttavaa toimintaa kullakin yhteisöllä on. Esityksessä on otettu huomioon, montako yhteisöä (taiteenaloittain) kultakin alueelta haki avustusta ja mikä hakemusten yhteismäärä oli suhteessa myönteisiin päätöksiin. Näin saamme esiin myöntökynnyksiä kultakin alueelta. Suhteutamme myös haettujen avustusten määrän euroissa myönnettyjen avustusten rahalliseen määrään. Jatkotarkastelussa eri alueilta tulevia hakemuksia tulisi suhteuttaa myös alueelliseen toimijarakenteeseen ja toiminnan volyymeihin. Näin saataisiin lisää tietoa siitä, millainen osa kunkin alueen toimijoista hakee julkista tukea.<sup>102</sup>

Taulukko 16 esittää toiminta-avustuksen euromääräisen jakaantumisen maakunnittain ja taiteenaloittain jaoteltuna vuodesta 2013 tarkastellen. Uusimaalainen näyttämötaiteen kenttä erottuu joukosta lähes 15 miljoonan euron rahoituksella, mikä tekee lähes 30 % kaikesta jaetusta avustuksesta. Tanssitaiteessa aluekeskusjärjestelmä on tasoittanut alueellista rahanjakoa, samoin elokuvassa ja valokuvassa. Elokuvan alueella rahoitus on nimenomaan kohdentunut valtaosin muihin maakuntiin kuin Uudellemaalle. Sirkustaiteen rahoitus kohdentuu puolestaan lähes täysin Uudellemaalle. Myös kuvataiteen rahoituksesta yli 80 % on kohdistunut Uudellemaalle. Yhteensä 10 maakuntaan on kohdistunut alle miljoona euroa avustusta tarkasteltaessa koko 8 vuoden aikaväliä. Taulukko kuvaa, kuinka uudet toiminta-avustuksen piiriin nostetut taiteenalat ovat kokonaisrahoitukseltaan hyvin pieniä verrattuna etabloituneisiin aloihin. Tämä johtaa kysymykseen, kuinka hienojakoiseksi toiminta-avustusten jakamista on järkevää kehittää.

102 Vrt. Taikessa tekeillä oleva ”alueprofiilien” koostaminen.

**TAULUKKO 16.**

Avustuksen (€) jakautuminen maakuntiin taiteenaloittain jaoteltuna 2013–2019.

Maa-kunta	Näyttämö	Tanssi-taide	Kuva-taide	Musiikki	Elo-kuva	Sirkus-taide	Valo-kuva	Kirjalli-suus	Media-taide	Sarja-kuva	Muo-toilu	Yhteensä
Uusimaa	14 887 000	5 893 000	4 308 000	2 626 500	177 000	3 469 000	393 000	84 000	194 000	54 000		32 085 500
Varsinais-Suomi	1 240 000	1 496 000	194 000	577 000	649 000	-	382 000	43 000				4 581 000
Pirkanmaa	1 536 000	626 000	202 500	184 000	714 000	28 000	516 500	-	-		20 000	3 827 000
Pohjois-Pohjanmaa	260 000	1 231 000	89 500	294 000	586 000	-	608 500	33 000		30 000		3 132 000
Satakunta	1 180 000	484 000	24 000	-	416 000		-					2 104 000
Päijät-Häme	1 400 000		62 500	125 000	453 000			-			20 000	2 060 500
Pohjois-Savo	-	999 000	-	128 300	505 000		258 000				15 000	1 905 300
Keski-Suomi	110 000	613 000	63 500	122 000	377 000	93 000	269 000	62 000				1 709 500
Keski-Pohjanmaa	115 000		215 000	496 000								826 000
Kainuu	90 000	625 000	-	61 000								776 000
Lappi	340 000	-	83 500	-	-	298 000		-				721 500
Pohjanmaa	-	229 000	18 000	115 000	73 000				10 000			445 000
Pohjois-Karjala	-		36 000	-	283 000	37 000		-				356 000
Etelä-Pohjanmaa	-		-	149 000		-	57 000					206 000
Etelä-Karjala	40 000		18 000	-			54 000				25 000	137 000
Etelä-Savo	-	-	-	-			127 000					127 000
Kanta-Häme	-	-	51 500	25 000	-	-						76 500
Kymenlaakso	-		-	9 000			65 000					74 000
<b>Yhteensä</b>	<b>21 198 000</b>	<b>12 196 000</b>	<b>5 366 000</b>	<b>4 911 800</b>	<b>4 233 000</b>	<b>3 925 000</b>	<b>2 730 000</b>	<b>222 000</b>	<b>204 000</b>	<b>84 000</b>	<b>80 000</b>	<b>55 149 800</b>

Taulukossa 17 on esitetty avustusta hakeneiden yhteisöjen ja lähettettyjen hakemusten määrät maakunnittain. Hakeneista yhteisöistä noin puolet toimii Uudellamaalla. Kymenlaaksosta, Kainuusta, Etelä-Karjalasta ja Etelä-Pohjanmaalta kustakin yhteensä alle 10 yhteisöä on hakenut toiminta-avustusta.

**TAULUKKO 17.***Avustusta hakeneiden yhteisöjen ja hakemusten määrä maakunnittain.*

Maakunta	Yhteisöt		Hakemukset	
	n	%	n	%
Uusimaa	327	49 %	948	51 %
Varsinais-Suomi	65	10 %	179	10 %
Pirkanmaa	48	7 %	136	7 %
Pohjois-Pohjanmaa	31	5 %	93	5 %
Lappi	25	4 %	58	3 %
Keski-Suomi	23	3 %	73	4 %
Pohjanmaa	21	3 %	48	3 %
Päijät-Häme	18	3 %	49	3 %
Pohjois-Savo	17	3 %	39	2 %
Kanta-Häme	14	2 %	29	2 %
Satakunta	14	2 %	39	2 %
Pohjois-Karjala	12	2 %	33	2 %
Keski-Pohjanmaa	11	2 %	31	2 %
Etelä-Savo	10	2 %	18	1 %
Kymenlaakso	8	1 %	15	1 %
Kainuu	7	1 %	26	1 %
Etelä-Karjala	6	1 %	16	1 %
Etelä-Pohjanmaa	5	1 %	16	1 %
<b>Yhteensä</b>	<b>662</b>	<b>100 %</b>	<b>1846</b>	<b>100 %</b>

Taulukko 18 kertoo toiminta-avustusta hakeneiden ja saaneiden yhteisöjen määrän maakunnittain ja taiteenaloittain. Kuvataiteessa, musiikissa ja näyttämötaiteessa kaikista maakunnista vähintään yksi yhteisö on hakenut avustusta. Kuvataiteessa selvästi yli puolet avustusta hakeneista yhteisöistä toimii Uudenmaan ulkopuolelta. Musiikin hakijoista noin puolet sijoittuvat Uudellemaalle, näyttämötaiteessa puolestaan hieman yli puolet. Vain neljässä maakunnassa avustusta on saanut yli kymmenen eri yhteisöä. Puolet avustusta hakeneista ja saaneista yhteisöistä toimii Uudellamaalla. Näyttämötaiteessa yli 80 % avustetuista yhteisöistä toimii Uudellamaalla.

## TAULUKKO 18.

Toiminta-avustusta 2013–2019 hakeneet ja saaneet yhteisöt maakunnittain ja taiteenaloittain.

MAA-KUNTA	Elokuva- taide		Kirjal- isuus	Kuva- taide		Media- taide	Muo- toilu		Musiik- ki	Näyt- tämö- taide		Sarja- kuva	Sirkus- taide		Tanssi- taide		Valo- kuva- taide		Yhteensä					
	1	2		3	4		5	6		7	8		9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Uusimaa	12	2	9	3	46	18	5	4		92	22	96	43	1	1	20	10	40	17	6	2	327	122	
Varsinais- Suomi	4	2	6	1	15	3			16	7	15	4			3		4	4	4	2	1	65	22	
Pirkanmaa	5	1	1		8	4		2	1	18	7	9	3			2	1	2	1	1	1	48	19	
Pohjois- Pohjanmaa	2	1	3	2	6	3			5	3	4	1	1	1	2		7	2	2	1	1	31	13	
Keski- Suomi	1	1	2	1	4	1			6	1	6	1			1	1	2	2	2	1	1	23	9	
Keski- Pohjanmaa					3	2			6	3	2	1										11	6	
Pohjanmaa	3	1			5	2			4	1	6						3	2				21	6	
Pohjois- Savo	1	1			5			1	1	2	1	3					3	2	2	2	1	17	6	
Päijät- Häme	1	1	2		5	1		1	1	6	2	3	1									18	6	
Satakunta	1	1			6	2			1		3	1					2	2	2	1		14	6	
Lappi	1		1		7	3			2		8	1			2	1	4					25	5	
Etelä- Karjala					2	1		1	1	1		1	1								1	1	6	4
Kainuu					2				2	2	1	1					2	1				7	4	
Pohjois- Karjala	1	1	2		3	2			3		2				1	1						12	4	
Etelä- Pohjanmaa					1				1	1	1				1						1	1	5	2
Kanta- Häme	1				3	1			5	1	3				1		1					14	2	
Kymen- laakso					3				3	1	1										1	1	8	2
Etelä-Savo					1				4		3						1				1	1	10	1
<b>Yhteensä</b>	<b>33</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>125</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>177</b>	<b>52</b>	<b>167</b>	<b>58</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>71</b>	<b>33</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>662</b>	<b>239</b>

Väkilukuun suhteutettuna Uudellemaalle kohdennetaan eniten Taiken toiminta-avustuksia.

**TAULUKKO 19.**

*Myönnettyjen toiminta-avustusten summa maakunnittain suhteutettuna maakunnan väkilukuun*

<b>MAAKUNTA</b>	<b>Väkiluku 30.9.2019</b>	<b>€/asukas/ 2019</b>	<b>€/asukas/ 2013-2019*</b>
Uusimaa	1 685 263	3,28 €	19,04 €
Keski-Pohjanmaa	68 252	1,47 €	12,10 €
Kainuu	72 464	2,21 €	10,71 €
Päijät-Häme	199 943	1,50 €	10,31 €
Satakunta	217 319	1,52 €	9,68 €
Varsinais-Suomi	479 696	2,06 €	9,55 €
Pohjois-Savo	244 792	1,43 €	7,78 €
Pohjois-Pohjanmaa	412 475	1,16 €	7,59 €
Pirkanmaa	517 513	1,27 €	7,39 €
Keski-Suomi	275 480	1,26 €	6,21 €
Lappi	177 373	0,85 €	4,07 €
Pohjanmaa	180 708	0,33 €	2,46 €
Pohjois-Karjala	161 580	0,40 €	2,20 €
Etelä-Pohjanmaa	188 918	0,08 €	1,09 €
Etelä-Karjala	128 155	0,34 €	1,07 €
Etelä-Savo	142 910	0,14 €	0,89 €
Kanta-Häme	171 035	0,09 €	0,45 €
Kymenlaakso	171 725	0,00 €	0,43 €
<b>Yhteensä</b>	<b>5 495 601</b>	<b>1,75 €</b>	<b>10,04 €</b>

## Avustusten merkitys niiden kohderyhmälle

KUVIO 22.

Looginen malli: lopputulokset.



Tämän osuuden analyysi toiminta-avustusten merkityksestä perustuu toimijakentälle suunnattuihin kyselyihin (sekä Cuporen kysely että Taiken toteuttama arviointikysely). Kuvaamme toimijakentän omia arvioita avustuksien vaikuttavuudesta ja merkityksestä. Analysoimme myös tekijöitä, jotka nykyään hidastavat ja estävät tavoiteltujen vaikutusten saavuttamista ja kuvaamme kentän kehitysehdotuksia. Osiossa tarkastelemme loogisen mallin kohtaa 6) lopputulemat sekä – avustusten kohderyhmän kautta tulkiten – kohtaa 7) yhteiskunnallinen merkitys. Toiminta-avustusten vaikutuksia osana kulttuuripolitiikan kokonaisuutta käsitellään lisäksi seuraavassa luvussa, jossa otamme huomioon myös hallintoprosessin analyysimme tulokset.

### YHTEISÖJEN OMAN TOIMINNAN KOHDENTAMINEN ALUEELLISESTI

Cuporen tekemään kyselyyn vastanneista yhteisöistä yhteensä 30 % eli 36 toimijaa kertoi järjestävänsä toimintaa koko Suomen alueella. 28 % vastanneista puolestaan ilmoitti toiminta-alueekseen pääkaupunkiseudun ja 9 % muun Uudenmaan.



**KUVIO 23.**

*Kyselyyn vastanneiden yhteisöjen toiminta-alueet (yhteisöt saivat valita useita vaihtoehtoja).*

Koko Suomi	30%	36
Pääkaupunkiseutu	28%	33
Pohjois-Pohjanmaa	13%	16
Pirkanmaa	13%	15
Varsinais-Suomi	12%	14
Muu Uusimaa	9%	11
Satakunta	8%	10
Pohjanmaa	8%	9
Lappi	7%	8
Päijät-Häme	7%	8
Kainuu	6%	7
Kanta-Häme	6%	7
Pohjois-Karjala	6%	7
Keski-Suomi	5%	6
Pohjois-Savo	5%	6
Etelä-Karjala	4%	5
Etelä-Pohjanmaa	4%	5
Etelä-Savo	3%	4
Keski-Pohjanmaa	3%	4
Kymenlaakso	3%	4
Ahvenanmaa	2%	2

Niistä 36 yhteisöstä, jotka vastasivat järjestävänsä toimintaa koko Suomessa, yhteensä 17 yhteisöä ilmoitti toimivansa erityisesti myös jollakin alueella tai alueilla. Eniten kyselyyn vastanneet yhteisöt ilmoittavat toimivansa (pois lukien koko Suomi) Pääkaupunkiseudulla/muun Uudenmaan alueella (yht. 37 %), Pohjois-Pohjanmaalla (13 %), Pirkanmaalla (13 %) ja Varsinais-Suomessa (12 %). Näille samoille alueille on jaettu myös eniten avustuksia lukumäärällisesti, rahallisesti sekä eri yhteisöjen määrän osalta. (taulukko x edellä.) Avustuksia eniten saavien maakuntien yhteisöt olivat siis myös kyselyssä aktiivisimpia.

Valtakunnallisuuden käsite ymmärretään varsin lavasti Taikessa ja toiminta-avustusta hakevien yhteisöjen keskuudessa: se tarkoittaa toisissa

tapauksissa avustusten jakamista eri alueet huomioiden, toisissa koko maahan (esimerkiksi Helsingistä käsin) kohdentuvaa toimintaa. Jo prosessiarvioinnissa väljästi määritellyksi toteamamme valtakunnallisuus näkyy myös siinä, millaista toimintaa avustuksin tuetaan. Yhteensä 30 yhteisöä eli 25 % vastanneista järjestää vastauksensa perusteella toimintaa useammalla kuin yhdellä alueella.<sup>103</sup>

## **YHTEISÖJEN TOIMINNAN MERKITYS JA VAIKUTUKSET**

Kyselyssä selvitimme sekä Taikesta toiminta-avustusta hakevien että avustusta myös saaneiden yhteisöjen toimintaa suhteessa siihen, mitä toiminta-avustuksien myöntämisellä tavoitellaan. Kysyimme 1) yhteisöjen itsensä kuvailemana heidän toimintansa päätavoitteita sekä 2) näkemyksiä väittämiin, jotka oli koottu Taiken taiteenalojen yhteisöille asettamien tavoitteiden perusteella.<sup>104</sup>

### **Toiminnan päätavoitteita yhteisöjen itsensä kuvaamana**

Annoimme kyselyssä taiteen alojen yhteisöjen kertoa vapaasti toimintansa päätavoitteista ilman esiluokitteluja. Näin halusimme selvittää, miten yhteisöt itse näkevät omat tavoitteensa ja täten taide- ja kulttuuripoliittisen roolinsa ja merkityksensä kansalaisyhteiskunnan toimijoina. Kysymys kuului ”kuvatkaa lyhyesti yhteisönne toiminnan päätavoitteet (1-3 tavoitetta)”. Vastauksen kautta voimme myös tarkastella, millaisia yhteisöjen omat tavoitteet ovat Taiken ja OKM:n avustusmuodoilleen asettamiin tavoitteisiin nähden. Samalla saamme lisävalaistusta ministeriön ja viraston vastuunjakoon yhteisöjen tukemisessa.

Tavoitteitaan kirjasivat miltei kaikki kyselyyn vastanneet (vain 4 yhteisöä ei kirjannut tavoitteitaan). Koodasimme vastaukset aineistolähtöisesti, yhteisöjen käyttämien keskeisten käsitteiden perusteella kuuteen luokkaan. Luokkien muodostamisen apuna käytimme myös Taiken yhteisöille asettamia tavoitteita ja aiemman tutkimuksen tunnistamia kulttuurisen järjestö- ja

103 Vastanneista yhteisöistä yhteensä 18 vastasi toimivansa kahdella eri alueella. Yhteensä 5 yhteisöä vastasi toimivansa kolmella eri alueella. Seitsemän yhteisöä puolestaan toimii vastauksensa mukaan useammalla kuin kolmella alueella.

104 Hakuilmoituksessa ilmoitettu tavoitelausuma sisältää monia osa-alueita: ”Toiminta-avustuksilla edistetään taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä sekä monipuolistetaan taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytyksiä. Toiminta-avustuksilla edistetään myös taiteen ja kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta valtakunnallisesti.”

kansalaistoiminnan ulottuvuuksia (ks. Häyrynen 2015).<sup>105</sup> Luokat voidaan edelleen tiivistää kolmeen – taiteen ja taiteilijoiden tuki, koulutus ja harrastus sekä edunvalvonta ja yhteiskunnalliset tavoitteet. Kyselynkin vastaajajoukossa eri taiteenaloja edustavat useat erilaiset yhdistykset ja järjestöt.

#### **Taiteen tekeminen ja taiteilijoiden tuki**

- Taiteen ja taide-esitysten tekeminen, tuottaminen, tarjonta ja saatavuus.
- Taiteilijoiden tukeminen, työllistäminen, toimeentulon edistäminen.

#### **Koulutus ja harrastus**

- Taiteellisen harrastamisen ja harrastustoiminnan edistäminen.
- Taiteeseen liittyvän kasvatuksen ja koulutuksen edistäminen.

#### **Yhteiskunnalliset tavoitteet**

- Taiteenalan (ja -alojen) laajempi edunvalvonta, tukipalvelut ja yleinen edistäminen eri tavoin.
- Yhteisön toiminnan taidetta ja taiteilijoiden tukea laajemmat yhteiskunnalliset ja taiteen ulkopuoliset tavoitteet, taiteen soveltava käyttö.

Taulukossa 20 (alla) esitämme yhteisöjen tavoitteet tiheimmin esiin tuoduista harvemmin mainittuihin. Luokittelu kuvaa, mitkä tavoitteet kukin vastannut yhteisö tällä hetkellä näkee keskeisimmiksi ja maininnan arvoisiksi. Yhteisö saattaa siten hyvinkin edistää esimerkiksi taiteilijan toimeentuloa, vaikka ei olisi nyt nähnyt sitä keskeisimmäksi tavoitteekseen. Vastaukset antavat kuitenkin viitteitä myös yhteisöjen toiminnan vaikutuksista. Voidaan valtionavustusprosessin termein puhua ”yhteiskunnallisesta prosessista”; kyse on siitä, mitä valtionavustuksen saajat tekevät yhteiskunnassa Taikelta saamansa rahallisen kannusteen turvin.

Taulukossa mainittujen tavoitteiden yhteismäärä (246) ylittää kysymykseen vastanneiden yhteisöjen määrän (115), koska lähes kaikki yhteisöt ilmoittivat keskeisimmiksi päämääräkseen useampia kuin yhden tavoitteen. Taulukossa on esitetty sekä kaikkien vastaajien (mukana sekä vain hakeneita että myös avustusta saaneita) että vain avusta saaneiden jakaumat.

105 Esimerkiksi termiä palvelu (kuten taidepalvelut tms.) ei mainita luokitteluissa siksi, että huolimatta muutamista maininnoista, termi ei noussut vastauksissa esiin riittävän tiheästi, jotta se muodostaisi oman luokkansa. Taide-esitysten tarjonta ja saatavuus toki liittyvät ideaan taidepalvelusta, joka toimii suhteessa yleisöön.

**TAULUKKO 20.**

*Yhteisöjen toiminnan tavoitteet yhteisöjen itsensä kuvaamina.*

<b>Toiminnan tavoitteet yhteisöjen kuvaamina</b>	<b>Toiminta-avustusta hakenneet ja saaneet (vastanneita n=115)</b>		<b>Toiminta-avustusta saaneet (vastanneita n=64)</b>	
	<b>Mainintojen määrä = moniko vastannut yhteisö mainitsi tavoitteen</b>	<b>Tavoitteen maininneiden %-osuus vastanneiden koko joukosta</b>	<b>Mainintojen määrä = moniko avustusta saanut vastaaja-yhteisö mainitsi tavoitteen</b>	<b>Tavoitteen maininneiden %-osuus toiminta-avustusta saaneiden vastaajien joukosta</b>
<b>Yhteisön toiminnan tavoite</b> "Kuvatkaa lyhyesti yhteisönne toiminnan päätavoitteet (1-3 tavoitetta)"				
<b>TAITEEN TEKEMINEN JA TAITEILIJOIDEN TUKI</b>				
Taiteen ja taide-esitysten tuottaminen, tekeminen, taiteen tarjonta ja saatavuus	80	70 %	49	78 %
Taiteilijoiden tukeminen, työllistäminen, toimeentulo, palkkaaminen	42	37 %	28	44 %
<b>KOULUTUS JA HARRASTUS</b>				
Taide- ja kulttuurikasvatus ja -koulutus	19	17 %	10	16 %
Taiteen harrastaminen ja harrastamisen edistäminen	12	10 %	2	3 %
<b>YHTEISKUNNALLISET TAVOITTEET</b>				
Edunvalvonta ja taiteen/kulttuurialan edistäminen alueellisesti tai laajemmin yhteiskunnassa (esim. taiteenalan rahoitus pohjan laajentaminen, tukipalvelut, näkyvyyden ja tunnettuuden edistäminen, vienti)	61	53 %	36	57 %
Yhteisön toiminnan laajemat yhteiskunnalliset ja taiteen ulkopuoliset tavoitteet (esim. paikallisyhteisön, alueen tai ympäristön kehittäminen, yleisötyö, soveltava taide, osallistaminen, yhteisöllisyys, hyvinvointi, muut vaikutukset)	32	28 %	16	25 %

Toiminta-avustusta saaneiden joukossa painottuvat kaikkia hakijoita enemmän taiteellisten sisältöjen tuottaminen ja taiteilijoiden työskentelyn tukeminen. Vastaavasti harrastamisen tukeminen toiminnan tavoitteena painottuu joukossa, joka on jäänyt ilman toiminta-avustusta. Näiltä osin toiminta-avustusta saaneet toteuttavat avustusmuodon tarkoitusta. Taiteilijoiden toimeentulon ja työllistymisen tukemisen osuus (44 %) on toiminta-avustusta saaneiden joukossa avustusmuodon koko tarkoitukseen nähden kuitenkin melko pieni.

Ainoastaan taiteen tarjonta ja edunvalvonta olivat tavoitteena yli puolella vastanneista. Kyselyvastauksemme korostavat yhteisöjen monimuotoista toimintaa ja tavoitteita – eivät ainoastaan ”puhdasta taidetta”. Toimintasisällöt ovat käytännössä monenlaisia, kuten seuraavassa vastauksessa kuvaavasti tiivistetään:

*Meidän taideorganisaatiomme yhdistää taiteellista toimintaa ja taidehankkeita, opetuksellista toimintaa sekä koulutusta. Toivomme, että voisimme hakea avustuksia jatkossakin kaikille osa-alueille. Projekt- ja hankeavustuksilla ei voi kattaa organisaatiomme hallinnollisia kuluja, joten toivoisimme tämän huomioimista toiminta-avustuksessa.*

[Kyselyvastaus]

Alle on koottu esimerkkejä yhteisöjen omista, usein monipuolisista tavoitekuvauksista. Kuvaukset on valittu niin, että ne kattavat kaikki taiteenalat sekä kuvaavat monipuolisia tavoitteita. Kaikki kuvaukset ovat **toiminta-avustusta saaneilta yhteisöiltä**. Lainauksia esitetään tässä varsin runsaasti, sillä ne havainnollistavat harkinnanvaraisen taidekentän yhteisöjen monipuolista toimintaa.

*Edistää tanssitaidepalveluiden tasa-arvoista saatavuutta. Edistää tanssitaiteilijoiden työllistymistä ja taiteen tekemistä. Edistää tanssitaidetta ja tehdä sitä tutummaksi ihmisille sekä edistää tanssin ja muiden taiteenalojen välistä yhteistyötä* [Tanssiyhteisö]

*Laajentaa ja kehittää tanssin ja esitystaiteen mahdollisuuksia tavoittaa uusia yleisöjä, tuoda vähemmistöjen todellisuus ja osallisuus teosten ja tapahtumien kautta tietoon yhä laajemmin, sekä tuottaa taiteellisesti ja poliittisesti uudistavia ja ainutlaatuisia teoksia laajenevalle yleisöpohjalle* [Tanssiyhteisö]

*Oma taiteellinen ohjelmisto, tarjoamme korkeatasoista taidetta, teemme ammattiteatteritoimintaa. Taiteellinen työemme sisältää usein teatteria, tanssia ja musiikkia ja teemme usein taiteen osa-alueita yhdistävää monitaiteellisia esityksiä. Oma ohjelmisto on toimintamme kova ydin. Yhteistuotannot ja vierailuesitykset, olemme osatuottajana kymmenissä*

*produktioissa vuosittain sekä vastaanotamme vierailuja sekä vapaalta kentältä, että vos-teattereista. Tätä toimintalinjaa pyrimme lähivuosina tehostamaan uudella vierailukonseptilla ja avaamalla uuden esitystilan katutasoon. Olemme kumppanina monille soveltavan teatterin ja osallisuutta edistävälle toimijalle, jotka tekevät esitystoimintaa mielenterveyskuntoutujien, vankien ym. erityisryhmien kanssa. Tätä toimintalinjaa suunnittelemme uudistettavaksi lähivuosina esteettömyyttä parantavalla hankkeella ja uudella festivaalilla. [Teatteriyhteisö]*

*[T]oiminnan missio on luoda korkeatasoista, innovatiivista ja kiertävää esitystoimintaa, taidehankkeita, yleisötyötä, koulutusta sekä ylläpitää Teatterikoulun (teatteritaiteen perusopetus/laaja oppimäärä) toimintaa lapsille ja nuorille. [Teatteriyhteisö]*

*Edistää elokuvataidetta ja -kulttuuria laaja-alaisesti eri tavoin ennen kaikkea [maakunnassa x], mutta osa toiminnasta vaikuttaa koko Suomessa. Edistää elokuvan soveltavaa käyttöä. [Elokuvayhteisö]*

*Yhdistys julkaisee elokuva- ja av-kulttuuriin liittyviä riippumattomia verkkojulkaisuja, jotka tarjoavat vapaat julkaisufoorumit aiheesta kiinnostuneille kirjoittajille, erityisesti nuorille alaa opiskeleville.*

[Elokuvayhteisö]

*Ylläpitää ja kehittää autonomista taiteen tilaa vapaan kentän toimijoille saavutettavin kustannuksin. Edistää lukutaitoa monipuolisesti kirjallisuuden soveltavan käytön, eli sanataiteen keinoin, erityisenä painopisteenä kohtaaminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Työllistää taiteilijoita.*

[Kirjallisuusyhteisö]

*Työskentelemme kuvataiteen edistämiseksi ja kuvataiteilijoiden ammattillisten ja sosiaalisten etujen parantamiseksi. Tarjoamme jäsenkuvataiteilijoillemme ammatin harjoittamiseen liittyvät keskeiset palvelut (taiteilijatarvikevälitys, oikeudellinen neuvonta, koulutustoiminta, mahdollisuus osallistua Teosvälitystilaisuuteen ja näyttelytoimintaan). Kuvataiteen esille tuominen (näyttelytoiminta, yleisötyö). [Kuvataideyhteisö]*

*Tavoitteena on taiteilijoiden tulonmuodostuksen parantaminen. Kasvattaa taidelainaamon myyntiä ja taidelainaamotoiminnan jatkon turvaaminen itäisessä Suomessa. Myynnin vakiintuminen sellaiselle tasolle, että vakituisen henkilökunnan palkkaaminen olisi mahdollista myyntituloilla. [Kuvataideyhteisö]*

*[K]onsertteja pienille paikkakunnille kautta maan. Toiminta viedään pääasiassa sinne, missä ei ole valmiiksi ammattilaisten konsertteja*

*tarjolla. Työ suunnitellaan hyvin ja toiminta tapahtuu kiertueina mahdollisimman hiilineutraalisti. [Musiikkiyhteisö]*

*Jazzmusiikin aseman edistäminen. Koulutetun jazzmuusikoiden parhaimmiston työllistäminen. Yleisötyö marginaalisen taidemuodon parissa. [Musiikkiyhteisö]*

*Haluamme tarjota ainutlaatuisia taidekokemuksia mm. tuottamimme esitysten, tapahtumien ja sirkuskoulutoimintamme kautta. Yhdistyksemme toiminta kattaa nyky sirkusesitystoimintaa, festivaalien ja tapahtumien järjestämistä sekä residenssi- ja sirkuskoulutoimintaa [...] ympärivuotisen esitystoiminnan tarjoamista eri ikäisille katsojille sekä sirkustaiteen kehittämistä residenssitoiminnan ja sirkuskoulun kautta [...] tuotannollinen, teknillinen ja taiteellinen mentorointi. [Sirkusyhteisö]*

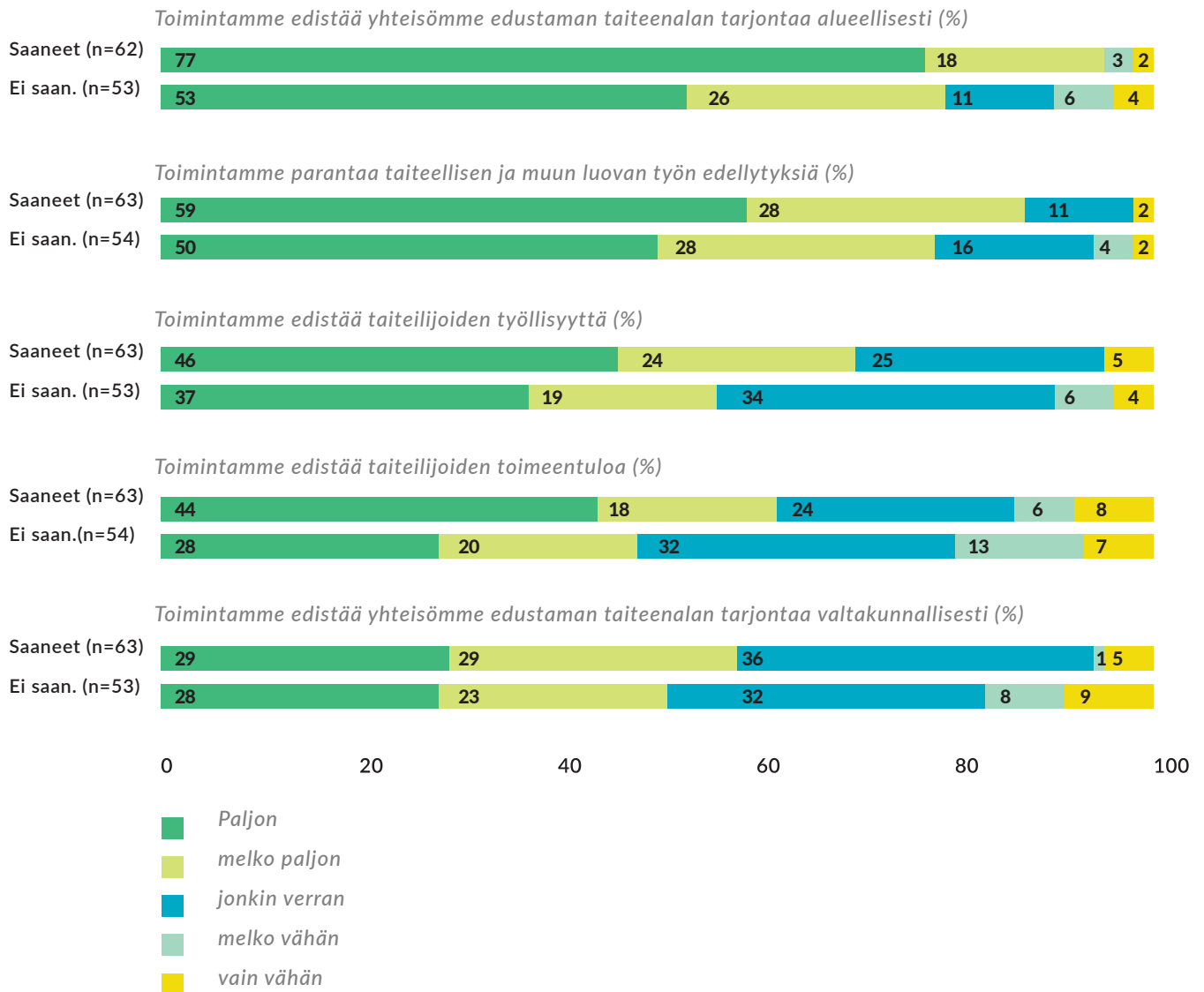
Toiminta-avustukset kohdentuvat hyvin monenlaisia tavoitteita toteutettaville yhteisöille. Taikessa yhteisöavustuksiin allokoitu yhteissumma (16,1 M€ vuonna 2018 josta 8,3 M€ taiteenalojen toiminta-avustuksiin) on jo varsin suuri suhteessa suoraan taiteilijatukeen taiteilijoille ja työryhmille (22 M€ vuonna 2018), mutta rahoituksen myöntäminen usein hyvin pieninä summoina ei ole linjassa työllistämisen tukemisen tai yhteisöavustuksissakin painotetun taiteilijoiden toimeentulon kehittämisen kanssa.

### **Yhteisöjen toiminnan vaikutuksia**

Muotoilimme toiminnan vaikutuksia sisältävän kysymyksen väittämät hakuilmoituksen (2017 ilmoitus) pohjalta. Kysymyksen yhteydessä ei erikseen mainittu vaihtoehtojen mukailevan rahoittajan hakuilmoitusta. Toimimme näin, jotta kysymyksellä ei ohjattaisi vastaajia pohtimaan asiaa rahoittajan vaatimusten kautta. Toki toiminta-avustusta hakeneet yhteisöt saattoivat silti tunnistaa hakuilmoituksen muotoilut. Näin tarkastellen yhteisöjen toiminta näyttää olevan paljon paremmin linjassa rahoittajan tavoitteiden kanssa kuin edellä kuvattujen yhteisöjen omin sanoin ilmoittamien tavoitteiden kautta tarkastellen. Kysymys kuului: ”Mitä mieltä olette seuraavista toimintaa koskevista väittämistä. Vastatkaa oman yhteisönne näkökulmasta”. Seuraavassa jakaumakuviossa on eroteltu toisistaan toiminta-avustusta vähintään kerran saaneiden yhteisöjen vastaukset niiden toimijoiden vastauksista, jotka eivät avustusta ole kertaakaan saaneet.

**KUVIO 24.**

*Yhteisöjen toiminnan vaikutukset. Toiminta-avustusta saaneet ja ei saaneet yhteisöt*



“Melko vähän” ja “vähän” -vastauksien osuudet ovat suhteellisen pieniä kaikissa toiminnan vaikutuksissa. Tosin ”paljon” -vastausten jakaumissa muodostui myös selviä eroja. Samoin voidaan tulkita ”jonkin verran” -vastauksen tarkoittavan, että vaikutuksia ei pystytä täysin toteuttamaan tai ainakin niiden edistämässä on kysymysmerkkejä yhteisön näkökulmasta.

Valtaosa yhteisöistä näki toimintansa edistävän taiteenalan tarjontaa alueellisesti joko paljon tai melko paljon (toiminta-avustusta saaneista 95 % ja 79 % ei-saaneista). Yhteisöjen vastausten mukaan tämä on toiminta-avustusten keskeinen vaikutus. Valtakunnallisesti taiteenalan tarjontaa näki edistävänsä paljon tai melko paljon selvästi pienempi osuus vastanneista (58 % toiminta-avustusta saaneista ja 53 % ei-saaneista).



Toinen huomiota herättävä jakauma muodostui vastauksista taiteilijoiden toimeentulon edistämiseen.<sup>106</sup> Toiminta-avustusta saaneiden joukosta yhteensä 62 % näki edistävänsä taiteilijan toimeentuloa paljon tai melko paljon, vastaavasti lähes 40 % näki edistävänsä tätä vain jonkin verran tai vähän. Yhteensä ”vähän” vastanneita oli 14 %. Avustusta ilman jääneiden keskuudessa taiteilijoiden toimeentuloa pystyi edistämään ”vähän” yhteensä 20 %. Suuret erot avustusten kokoluokissa (ks. tilastot) ja avustettujen yhteisöjen toiminnan koossa sekä toiminnan luonteessa (taiteen ja taide-esitysten tuottaminen, edunvalvonta, alustatoiminta) vaikuttavat siihen, miten eri yhteisöt kokevat voivansa edistää taiteilijoiden toimeentuloa.

### Toiminta-avustuksen työllisyysvaikutuksista

Taiteilijoiden lisäksi yhteisötuki voi työllistää myös esimerkiksi yhteisöjen hallinto- ja muuta henkilökuntaa (vrt. Arts Council Ireland 2015, 112). Taiken arviointikyselyssä toiminta-avustusta saaneilta yhteisöiltä kysyttiin ”Montako henkilöä Taiken avustuksen avulla työllistettiin?” Yhteisöjen vastaukset ovat kuitenkin vaikeasti tulkittavia vastausten yhteismitattomuuden ja vaihtelevuuden takia – numerojakamina vastauksia ei kannata tässä siksi ilmoittaa. Osa yhteisöistä puhuu osa-aikaisista työllistetyistä, osa kokopäiväisistä. Hallintohenkilöstön ja taiteilijoiden työllistymistä ei pysty vastauksista selkeästi erottamaan. Yhteisöjen ilmoittamat luvut vaihtelevat aina yhdestä henkilöstä jopa satoihin työllistettyihin. Seuraavassa esimerkkejä yhteisöjen sanallisista vastauksista:

- *3 hallintotyöntekijää ja 7 taiteilijaa.*
- *10 lyhytaikaisissa 1 päivä-pari kuukautta jaksoissa.*
- *Osa-aikaisesti 2, mutta tuen aleneminen ja vähyyys aiheutti huomattavia ja suorastaan katastrofaalisia seurauksia, nimenomaan työn ja palkan suhteen.*
- *Kokopäiväinen toiminnanjohtaja ja useita projekteittain kiinnitettäviä muusikoita.*
- *1 kokopäiväinen, useita osa-aikaisia.*

106 Esimerkiksi Teatterikeskuksen selvityksen mukaan esittävän taiteen ammattilaiskentällä kaikesta tehdystä työstä n. 60 % tehdään palkattomasti. Esittävän taiteen ryhmillä ei selvityksen mukaan ole nykyisellään varaa maksaa jokaiselle työntekijälle asianmukaista korvausta tehdystä työstä. <http://www.teatterikeskus.fi/kulttuuripolitiikka/14-kannanotot-ja-lausunnot/61-teatterikeskuksen-ehdotukset-esittaevaen-taiteen-vapaan-kentaen-taloudellisen-tilanteen-korjaamiseksi>

- *Työllistimme vuoden aikana: 5 vakityöntekijää, 25 kausityöntekijää, 122 taiteilijaa esitystoiminnan kautta, Taiken myöntämä toiminta-avustus kattoi 37 % liikevaihdosta.*
- *Sillä pystyttiin maksamaan osa yhden ihmisen palkasta.*
- *Työllistimme noin 30 työntekijää, mutta palkkoja maksoimme myös pääsylipputuloilla ja muilla saaduilla avustuksilla.*
- *126 työsuhteessa. Ammattimuusikoita 394, joista suurin osa laskutti.*
- *Yksi osa-aikainen 8h/vko, esiintyjiä jne. keikkailijoita noin 50*

Taike kysyi yhteisöiltä myös sitä, montako työllistymiskuukautta avustus mahdollisti. Yhteensä 68 yhteisöä kyselyyn vastanneista 94 yhteisöstä antoi arvion työllistämiskuukausista. Kuten edellä, vastauksiin tulee suhtautua varauksella, koska yhdenmukaisten ja täysin vertailtavien lukujen antaminen on vaikeaa. Jotkut yhteisöt kommentoivat avustuksen riittävyyttä sanallisesti tässäkin kohdassa lukujen sijaan. Keskimäärin yhteisöt ilmoittivat työllistämiskuukausia mahdollistuneen 12, mediaanin ollessa 11. Vaihteluväli oli hyvin suuri, vain kahdesta kuukaudesta aina 64 kuukauteen.

*Vaikea sanoa, työllistettiin pääasiassa freelancereita keikkahommiin.*

[Taiken arviointikysely]

*Kukin voi laskea, paljonko säällistä työt[ä] ja kuinka monta henkilöä 40000 eurolla voi palkata...[Taiken arviointikysely]*

*Avustus ei yksin riittänyt yhteenkään kuukauteen, mutta ilman sitä teatterimme ei pyörisi. Avustus mahdollisti toisen avustusten ja apurahojen hakuprosessin ja teatteriesitysten myynnin. [Taiken arviointikysely]*

*Taiteilijoiden työn muuttaminen kuukausiksi on niin työlästä, etten voi ryhtyä sitä tähän laskemaan koska pitää tehdä töitä... ryhmän vetäjät tekivät koko vuoden työtä ilmaiseksi useassa eri tehtävässä. [Taiken arviointikysely]*

OKM:n selvityksessä taiteen vapaasta kentästä (2011) todettiin valtion vuosittaista toiminta-avustusta saavien ryhmien toiminnan olevan useimmiten luonteeltaan epäsäännöllistä ja produktiokohtaista. Enemmistö taiteellisesta henkilöstöstä on alan koulutuksen saanutta, mutta työnantajavelvoitteiden hoitamisen nähtiin olleen yhteisöjen resursseilla vaikeaa, ja palkattoman työn yleistä.

Taikessa on lähdetty strategiseen ajatteluun, jonka mukaan myös yhteisötuki on taiteilijan toimeentulon edistämistä. Myös tilastot kertovat yhteisötukien kasvavasta osuudesta suhteessa taiteilija-apurahoihin. Kehitys kulkee siis kohti eurooppalaista tapaa tukea taiteellisia yhteenliittymiä yksittäisten taiteilijoiden sijaan. Strategisista linjauksista huolimatta ei välttämättä ole kaikilta osin mietitty, onko toiminta-avustus nykyisessä muodossaan tehokas väline toteuttamaan kaikkia sille määriteltyjä tavoitteita. Erityisesti tätä painotettiin koskien taiteilijan toimeentuloa. Yhteisöjen mahdollisuuksia työllistää ja tarjota toimeentuloa toiminta-avustuksilla on peilattava siihen, että avustusten mediaanikoko on aikavälillä 2013–2019 ollut noin 30 000 euroa. Mediaanikoko on kasvanut tuolla jaksolla 23 000 eurosta 40 000 euroon, mutta tätäkään ei voida pitää järin suurena avustuksen kokona toimeentulon ja työllistämisen edistämistavoitteiden kannalta.

Jotkut yhteisöt ottivat suoraan kantaa avoimilla vastauksilla taiteilijan toimeentulon edistämisen (heikohkoihin) mahdollisuuksiin nykyisin järjestelyin. Yhteisöt toivat esiin esimerkiksi työllisyyden edistämisen ja toimeentulon välisen eron – taiteilijoita voidaan työllistää, mutta ilman kunnan korvausta. Pitkäjänteinen ja riittävä toiminta-avustus mahdollistaisi siirtymisen talkootyöstä palkkatyöhön. Lisäksi yhteisöt toimivat eri tavoin sen suhteen, miten ja kenelle palkat yhteisössä jakautuvat. Yhteisöjen välillä on eroja siinä, millaisia palkkoja taiteilijoille maksetaan. Ehdotettiin, että Taiken tulisi selvittää tarkemmin palkkojen jakautumista yhteisöjen toiminnassa. Nähtiin, että Taiken rahoituksen ensisijainen tehtävä olisi taata rahoitusta taiteilijoille ja heidän työilleen, eikä *”byrokraateille ja vastaaville paperityöläisille”* [Taiken arviointikysely].

### Toiminta-avustuksen mahdollistamat verkostot ja uudet toimintatavat

Taiteen edistämiskeskuksen toteuttamassa arviointikyselyssä tiedusteltiin toiminta-avustuksen mahdollistamista uusista verkostoista ja toimintatavoista. Yhteensä 49 yhteisöä eli yli puolet Taiken kyselyyn vastanneista näki avustuksen mahdollistaneen uusien verkostojen syntymisen. Verkostomainen toimintatapa, esimerkiksi yhteistyö eri tahojen kanssa ja kansainväliset verkostot, on jo nyt taiteen kenttien monille yhteisöille normaali tapa toimia.

Vastauksista voi tiivistäen todeta, että riittävä ja pitkäjänteinen perusrahoitus mahdollistaa verkostojen luomisen ja ylläpitämisen sekä tuottaa niiden kautta erilaisia hyötyjä. Kuten toisaalla arvioimme, toiminnan riittävä ja pitkäjänteinen perusrahoitus on tarpeen, ennen kuin oletetaan

avustuksen synnyttävän paljon uutta. Toisaalta on huomattava kysymyksen taustaoletus: rahoitus synnyttää verkostoja. Rahoituksen puuttuminen saattaa myös ”pakottaa” verkostoitumaan lisäresurssien hankkimiseksi.

*Toiminnan työn ytimessä on laaja koti- ja ulkomainen verkostoitumistyö, joten avustus mahdollistaa tämän joka vuosi.* [Taiken arviointikysely]

*...rahoituksen vakiintuminen on laajentanut säännöllistä toimintaamme pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.* [Taiken arviointikysely]

*Tähänkin vastaan silti myös ei, koska raha on niin riittämätön, että orastavia uusia verkostoja ei voida ylläpitää eikä kehittää, muuten se olisi kyllä oikein mahdollista.* [Taiken arviointikysely]

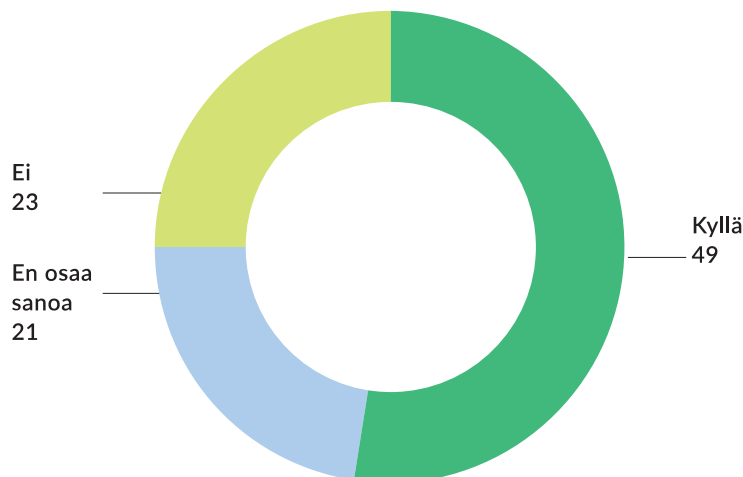
*Toiminta pysyy yllä avustuksen ansiosta. Tällöin kykenemme automaattisesti synnyttämään uusia verkostoja, koska pystymme toimimaan.* [Taiken arviointikysely]

*Uusia verkostoja syntyy jatkuvasti, laajempi toiminta mahdollistaa entistä laajemmat verkostot.* [Taiken arviointikysely]

#### KUVIO 25.

Toiminta-avustusten synnyttämät uudet verkostot.

Mahdollistiko avustuksen saaminen uusien verkostojen syntymisen?



Yhteensä 40 Taiken kyselyyn vastannutta yhteisöä näki (ja 32 yhteisöä ei nähnyt) avustuksen synnyttäneen uusia toimintatapoja. Avoimista vastauksista voi päätellä, että ”uudet toimintatavat” ymmärretään monella tavalla. Monet vastaajat ymmärsivät uudet toimintatavat myös pitkäjänteisenä toimintana ja suunnitelmallisuutena, jotka toiminta-avustuksen saaminen oli mahdollistanut aiempaa paremmin. Osa vastaajista katsoi uusiksi

toimintatavoiksi myös henkilöstön palkkaamisen sekä palkan maksamisen esiintyjille. Alle on koottu muutamia esimerkkejä toiminta-avustuksen mahdollistamista uusista toimintavoista. Vastausten perusteella olisi tärkeätä täsmentää, mitä ”uusilla toimintavoilla” tarkoitetaan, mikäli niiden tuottamista halutaan käyttää arviointiperusteena (vrt. edellä arviointiperusteiden kuvaus). Sinänsä ”uudet toimintatavat” voisivat olla luonnollisempia hankeavustusten tavoitteena.

*Varsinaisen toiminnan ohella yleisötyön kehittäminen.* [Taiken arviointikysely]

*[Avustus on mahdollistanut] erilaisen tuotantomallin.* [Taiken arviointikysely]

*...yhteistyötavat kunnan kanssa paranivat.* [Taiken arviointikysely]

*...yhteishankkeiden kuten kiertuetoiminnan sekä osallisuuden edistämistyön.* [Taiken arviointikysely]

*Laajan maakunnallisen työskentelyn.* [Taiken arviointikysely]

*...uusia kokeiluja, harjoitustilan vuokraaminen.* [Taiken arviointikysely]

*...pystyimme toteuttamaan enemmän omia tuotantoja.* [Taiken arviointikysely]

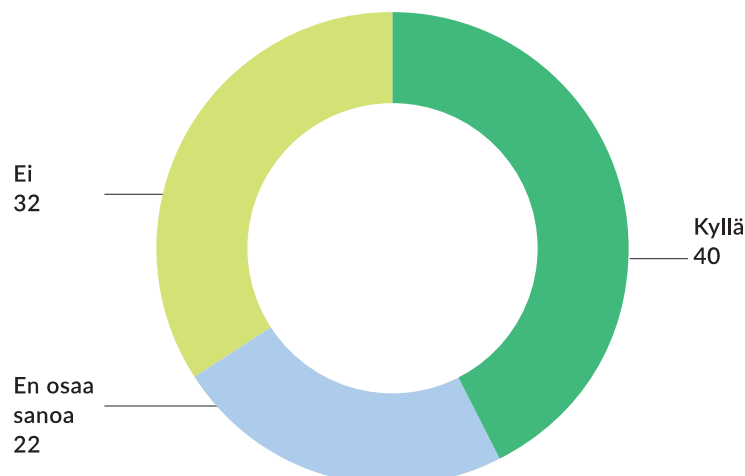
*Vastaan kuitenkin myös ei, koska avustuksen määrä ei kasva, vaikka toiminta kasvaa hulluna. Tällöin uusia toimintatapoja on mahdotonta kehittää, vaikka ideoita pursuisi.* [Taiken arviointikysely]

*Pystymme maksamaan palkkaa esiintyjille.* [Taiken arviointikysely]

#### KUVIO 26.

Toiminta-avustusten synnyttämät uudet toimintatavat.

Mahdollistiko avustuksen saaminen uusien toimintatapojen syntymisen?



## YHTEISÖJEN TALOUS

Kaikissa Taiken vuosien 2013–2019 myönnoissä keskimääräinen toiminta-avustuksen koko on ollut noin 49 000 euroa. Yksittäisten avustusten koko vaihtelee paljon, muutamasta tuhannesta aina 305 000 euroon. Keskiarvoa kasvattavat joidenkin yhteisöjen isot (ja säännölliset) avustukset. Kaikista 1124 myönnoistä yhteensä 155 kappaletta (n. 14 %) oli kooltaan 100 000 euroa tai enemmän. 963 myöntöä (86 % kaikista) jäi alle 100 000 euron (välillä 2 000–95 000).

Suurimmat keskimääräiset avustukset on myönnetty tanssin, näyttämötaiteen ja elokuvan aloilla toimiville yhteisöille. Pienimmät kirjallisuuteen, muotoiluun, sarjakuvaan ja musiikkiin. Kuvataiteessa mediaaniavustus on ollut kaikista taiteenaloista pienin.

**TAULUKKO 21.** Haettujen ja myönnettyjen avustusten keskiarvo 2013–2019.

Taiteenala	Keskiarvo / Haettu avustus €	Keskiarvo / Myönnetty avustus €	Mediaani / myönnetty avustus €
Tanssitaide	80 031	74 366	60 000
Näyttämötaide	72 095	68 825	42 500
Elokuvataide	55 443	57 203	60 000
Sirkustaide	62 672	49 684	18 000
Valokuvataide	53 513	41 364	36 000
Mediataide	42 833	40 800	34 000
Kuvataide	31 744	29 005	10 000
Musiikki	28 627	22 740	18 250
Sarjakuva	25 000	21 000	21 000
Muotoilu	27 496	20 000	20 000
Kirjallisuus	18 084	11 684	11 000
<b>Yhteensä</b>	<b>52 429</b>	<b>49 066</b>	<b>30 068</b>

Kyselyyn vastanneet toiminta-avustusta saaneet yhteisöt (n=64) kuvasivat vuositulojensa kertymistä Taiken valtionavun (toiminta-avustus), muun julkisen rahoituksen, muun rahoituksen sekä oman rahoituksen kesken (kysymys: ”Kuinka toimintanne vuositulot muodostuvat seuraavien tulolähteiden välillä?”). Ohjeena oli vastata sen vuoden perusteella,

jolloin vastaaja viimeksi oli saanut taiteenalojen yhteisöille myönnettävää toiminta-avustusta.

Yhteisöjen saamat avustukset olivat keskenään varsin eri kokoisia, mikä hankaloittaa avustuksen taloudellisen merkityksen analysointia. *Kyselyyn vastanneiden joukossa* toiminta-avustuksen vaihteluväli oli 3 000 – 255 000 euroa.<sup>107</sup> Kyselyn perusteella Taiken myöntämä toiminta-avustus muodosti yhteisöjen vuosituloista keskimäärin 29 %. Osuus tosin vaihteli 5 %:sta aina 90 %:iin. Avustusta saaneilla yhteisöillä on siten runsaasti myös muita tulonlähteitä.

Pekka Oeschin tutkimuksen (2004) mukaan toiminta-avustukset eivät olleet enää vuosiin kattaneet kaikkia perustoimintojen ylläpidosta aiheutuvia kuluja (esim. vuokrat, henkilöstö, toimisto). Oeschin 15 vuotta vanha havainto on edelleen validi. Toki aika on myös muuttunut siten, että yhteisöjen ei ajatellakaan rakentavan koko toimintaansa Taiken avustuksen varaan. Avustus saisi kattaa enintään 80 % toiminnan kustannuksista.

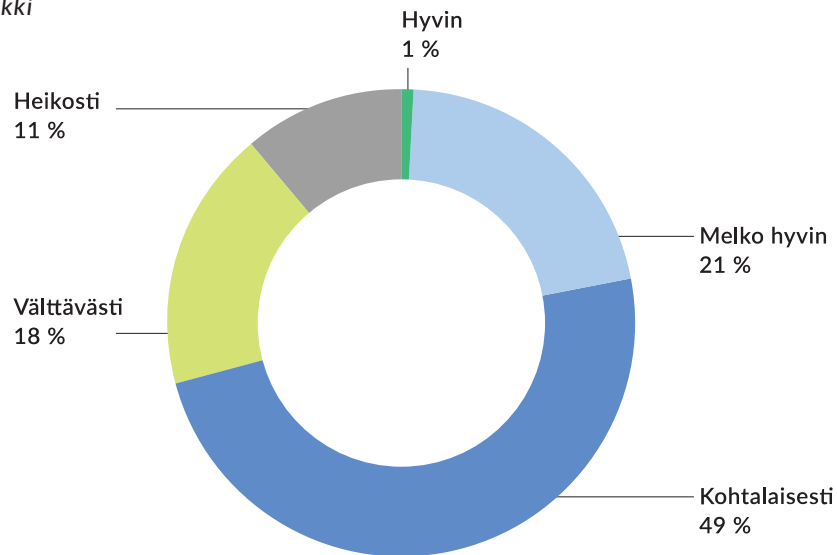
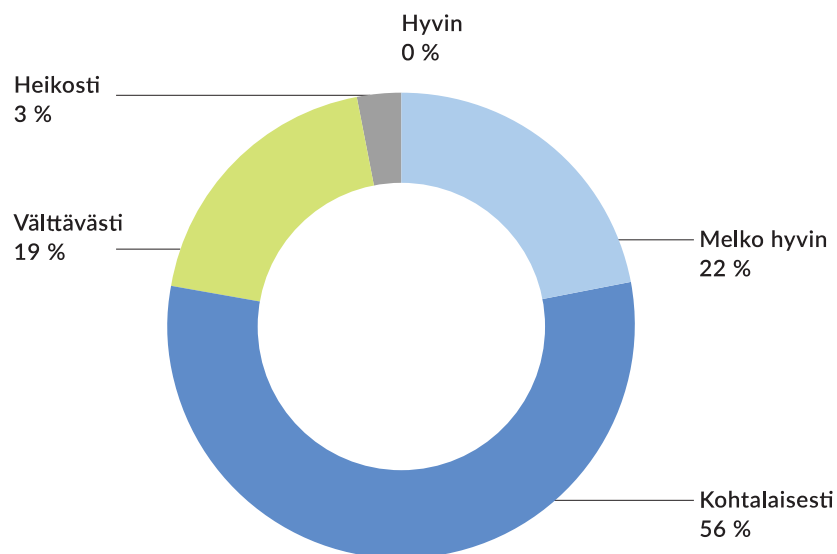
**”Avustus voidaan myöntää, jos avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen. Avustus on aina osa toiminnan kokonaisrahoitusta, joten sillä ei voi kattaa toiminnan kaikkia kuluja. Taiken myöntämä toiminta-avustus voi kattaa toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista enintään 80 %. Avustus ei saa myöskään yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää hyväksyttävien kustannuksien täyttä määrää (100 %).”** (Hakuilmoitus 2018)

Kaikista vastanneista yhteisöistä lähes kolmasosa (29 % eli 35 yhteisöä) koki pystyneensä toteuttamaan toimintaansa talouden puolesta vain välttävästi tai heikosti. 49 % eli 59 yhteisöä oli kyennyt toimimaan taloudellisesti kohtalaisesti. Vain noin viidesosa vastanneista (26 yhteisöä) kykeni toimimaan taloudellisesti melko hyvin tai hyvin. Suorastaan hyvänä taloudellisen tilanteensa näki ainoastaan 1 % vastaajista. Tarkasteltaessa vain avustusta saaneita vastaukset eivät muutu radikaalisti. Kohtalaisesti pärjäävien osuus on tässä joukossa hieman isompi ja heikosti pärjäävien selkeästi pienempi kuin koko vastaajajoukossa. (Ks. kuvio 27.)

107 Vastanneiden joukossa saadun avustuksen keskikoko oli noin 52 000 euroa, mediaani puolestaan 25 000 euroa.

**KUVIO 27. Yhteisöjen taloudelliset toimintaedellytykset.**

*Oletteko talouden puolesta kyenneet toteuttamaan toimintaanne haluamallanne tavalla?*

**Kaikki****Vain avustusta saaneet**

Syksyn 2019 hausta alkaen Taiteen edistämiskeskus ei enää myönnä taiteenalojen yhteisöille alle 15 000 euron avustuksia. Esittäville taiteille raja on 20 000 euroa. Koska aineistomme kattaa koko Taiken olemassaolon ajan, se sisältää aiemmilta vuosilta useita tätä pienempiä toiminta-avustuksia. Toiminta-avustuksiksi hyvin pieniä, alle 20 000 euron myöntöjä on koko aineistossamme 390 kappaletta, eli noin kolmasosa kaikista avustusmyönnoistä.



2000-luvun alussa Oesch (2004) totesi, että yhteisöille myönnettyjä avustuksia ei koskaan myönnetty hakemusten mukaan täysimääräisenä, ja asia oli myös hakijoiden tiedossa. Taulukko 22 alla osoittaa, että vuosina 2013 – 2019 hakijat ovat saaneet Taikelta vain osan (keskimäärin 2/3) hakemastaan summasta. Lukema vaihtelee taiteenaloittain kirjallisuuden 56 %:sta sarjakuvan 82 %:iin. Jos mukaan otetaan myös hylätyt hakemukset (myöntö o €), saatu myöntösomma suhteessa haettuun on paljon pienempi.

Avustusten leikkaaminen suhteessa haettuun sekä tarpeeseen on edelleen yleinen käytäntö, jolla kuitenkin on paljon merkitystä yhteisöjen tarpeiden ja käytännön toiminnan kannalta. Yhteisön toiminnan vaikuttavuuden synty voi olla ratkaisevasti riippuvainen tällaisista seikoista (ks. Karttunen ym. 2014, 69).

Yhteisöjen toiminnan suunnittelu vuosikustannusten suhteen on hankalaa, kun tietoa täsmällisestä avustuksesta ei suunnitteluvaiheessa tiedetä. Alkuperäisestä suunnitelmasta ei välttämättä pystytä toteuttamaan. Samalla aiempina vuosina myönnettyjen avustusten koko sekä toiminta-avustuksiin taiteenaloittain allokoitu raha ohjaavat hakijat hakemaan tarvettaan pienempiä avustussummia.

*Yhteisössämme käytetään paljon aikaa realistiseen budjetointiin ja meillä on siihen myös asiantuntemusta. Silti tuntuu, että arvioitua rahantarvetta ei oteta millään tavalla huomioon päätöksiä tehtäessä. On todella vaikeaa kerätä puuttuvat tuotot, kun avustus toteutuu aina huomattavasti todellista tarvetta pienempänä. Kaikki energia menee siihen ja sisälön kehittyminen on vaarassa kärsiä.* [Kyselyvastaus]

*[...] taidealojen siilotus rahoitusosuuksiin on syrjivää ja kaiken päälle omaa syrjintäänsä vahvistava. Avustuspotin nostotarve luetaan hakemusten yhteissummasta ja hakuohjeissa kehoitus pysyä momentille sopivan kokoisessa hakemuksessa, eli jos potti on pieni kuten [taiteenalo x], niin se pysyy sellaisena.* [Kyselyvastaus]

**TAULUKKO 22.**

Keskimääräiset myöntöosuudet suhteessa haettuun summaan taiteenaloittain.

TAITEENALA	Keskimääräinen myöntösumma haetusta (sis. 0 € myönnöt)	Keskimääräinen myöntöosuus ilman kielteisiä päätöksiä
Elokuvataide	53 %	80 %
Kirjallisuus	24 %	56 %
Kuvataide	38 %	64 %
Mediataide	38 %	69 %
Muotoilu	60 %	75 %
Musiikki	34 %	64 %
Näyttämötaide	41 %	67 %
Sarjakuva	82 %	82 %
Sirkustaide	38 %	58 %
Tanssitaide	45 %	71 %
Valokuvataide	57 %	67 %
<b>Yhteensä</b>	<b>40 %</b>	<b>67 %</b>

Kyselymme avovastauksissa ja tekemissämme virkamiesten haastatteluisissa todettiin useaan otteeseen ja eri tavoin yhteisöjen taloudellisen tilanteen heikkous. Asian korjaamiseksi ei ole tehty vuosien varrella kovinkaan paljoa. Ongelmien suurimmaksi syyksi nähtiin erityisesti vuosittaisten, pienten avustussummien riittämättömyys vakaan toiminnan perustaksi.

*[Yhteisöjen] toiminta tai se rahoitus tulee niin eri lähteistä [...] on pieniä puroja. Ja sehän taas sitten myöskin johtuu siitä, että [toiminta-avustukset ovat] minimaalisia ja suorastaan riittämättömiä sen toiminnan tason ylläpitämiseksi ja myöskin sitten sen pitkäjänteisyyden ylläpitämiseksi [...] se on kaikin tavoin pientä, pistemäistä toimintaa. [H14]*

*[Toiminta-avustusten] tulisi olla riittävän suuria, jotta olisi turvaava vaikutus, niiden tulisi olla riittävän vaikuttavia. [H3]*

Uusi avustusmuoto esittävien taiteiden tukemiseksi 3-vuotisine avustuksineen on edistysaskel. Se kuitenkin koskee vain tietyillä taiteenaloilla toimivia yhteisöjä ja kohdistui myöntöjen perusteella jo vakiintuneille, avustuksia koko Taiken olemassaolon ajan saaneille toimijoille. Yhteisökentän palautteen perusteella keskeinen kehityskohde avustusjärjestelmässä olisi siirtyminen kauttaaltaan pidempiaikaisiin ja rahallisesti nykyistä suurempiin avustuksiin.

## ERITYIS- JA HANKEAVUSTUSTEN SUHDE

Taike jakaa yhteisöille toiminta-avustusten lisäksi erityisavustuksia.<sup>108</sup> Vuonna 2019 taiteenalojen yhteisöille myönnettiin yhteensä 1 310 500 euroa erityisavustuksia ja 9 605 000 euroa toiminta-avustuksia.<sup>109</sup> Pekka Oeschin (2004, 24) havaintojen mukaan toiminta- ja hankeavustusten ero on ollut ainakin osittain tulkinnanvarainen - hänen tarkastelemiensa yhteisöjen toiminta saattoi koostua pelkästään erillisistä hankkeista tai toiminta-avustus kohdistua vain johonkin osaan yhteisön toiminnasta. Edelleen toiminta-avustuksen hakuilmoituksessa kirjataan, että ”toiminta-avustukset on tarkoitettu yhteisöjen toimintaan tai jotakin toiminnan osa-alueita varten”.<sup>110</sup> Nykyistä avustuspoliittikkaa tarkasteltaessa päädyimme yhä Oeschin kanssa samaan päätelmään, toiminta- ja erityisavustuksen jossain määrin epämääräiseen ja tulkinnanvaraiseen suhteeseen.

Taiteenalojen yhteisöille jaetaan hyvin erilaisia määriä erityisavustuksia tarkasteltaessa niitä niin absoluuttisina lukuina kuin suhteessa jaetun toiminta-avustuksen määrään. Kolmella taiteenalalla – musiikissa, muotoilussa ja kirjallisuudessa – jaettujen erityisavustusten määrä ylittää toiminta-avustuksen määrän. Sarjakuvan määrärahat ovat kummankin muodon osalta hyvin pienet. Erityisesti musiikissa erityisavustusten määrä on selkeästi poikkeavan suuri. Musiikin alalla Taikella on päätäväältä siihen, paljonko rahapelitoiminnan voittovaroihin perustuvista avustuksista musiikin edistämiseen kohdennetaan toiminta- ja erityisavustuksiin. Tilanne poikkeaa esittävästä taiteista, joissa toiminta-avustusten euromäärät päätetään ministeriössä. Sarjakuvan, muotoilun ja kirjallisuuden osalta herää kysymys toiminta- ja erityisavustusjaon mielekkyydestä nykyisin määrärahoihin.

108 <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisoille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11169>

109 Sama yhteisö ei voinut saada erityis- ja toiminta-avustusta samana vuonna.

110 <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisoille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11150>

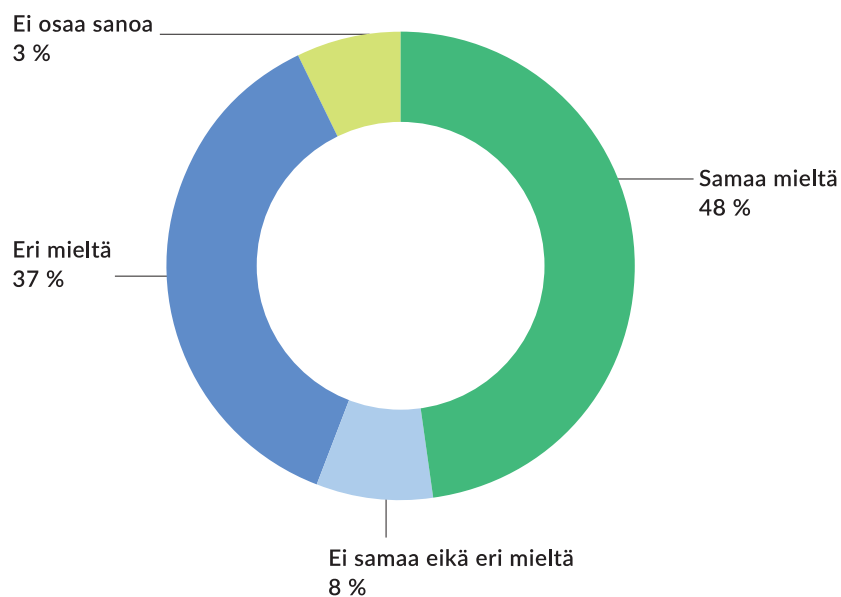
**TAULUKKO 23.***Toiminta- ja erityisavustusten suhde taiteenaloittain v. 2019.*

Taiteenala	Myönnetty toiminta-avustusmäärä v. 2019.	Myönnetyt erityisavustukset v. 2019.
Näyttämötaide	3 715 000 €	94 000 €
Tanssitaide	2 038 000 €	69 000 €
Kuvataide	1 040 000 €	127 000 €
Sirkustaide	755 000 €	23 000 €
Musiikki	695 000 €	679 500 €
Elokuvataide	584 000 €	67 000 €
Valokuvataide	491 000 €	13 000 €
Mediataide	105 000 €	40 000 €
Muotoilu	80 000 €	101 000 €
Kirjallisuus	60 000 €	89 000 €
Sarjakuva	42 000 €	8 000 €
<b>Yhteensä</b>	<b>9 605 000 €</b>	<b>1 310 500 €</b>

Kyselymme perusteella (kuvio 28) erityis- ja hankeavustusten suhde koetaan kentällä varsin epämääräiseksi – tosin kysymys jakoi vastaajia niin, että puolet näki suhteen selkeäksi, mutta lähes 40 % epäselväksi.

**KUVIO 28.***Toiminta- ja hankeavustusten suhteen selkeys yhteisöjen näkökulmasta.*

*Onko mielestänne toiminta-avustusten suhde yhteisöille tarkoitettuihin hanke-/erityisavustuksiin selkeä? (n=118)*



Kyselyaineistoissamme vastaajat nostivat esiin etenkin hakuehdon, jonka mukaan ”Taiken toiminta-avustusta saava yhteisö ei voi saada Taiken taiteenalakohtaista erityisavustusta”. Sinänsä toiminta-avustuksen rinnalla myönnettävistä erillisistä hankeavustuksista luopuminen voi parantaa valtionavustusten hallinnollista ja tavoitteellista selkeyttä, sekä edellytyksiä seurata tuloksia (Oesch 2004, 13). Yhteisöjen näkökulmasta ehto on hankalaksi, että toiminta-avustukset eivät yleensä ole tarpeeseen nähden riittävän suuria eikä niitä myöskään myönnetä riittävästi. Monet vakiintunutta ja laadukastakin toimintaa toteuttavat yhteisöt ovat pakotettuja jatkuvasti pyörivään hankeavustustehtailuun.

*Uudet avaukset ja reagointi uusiin yhteistyömahdollisuuksiin on vaikeutunut, koska yhdistystoimijat eivät saa enää erityistukea projekteille.* [Taiken arviointikysely]

*Toiminta-avustukset ovat toimivampia ja mahdollistavat toiminnan joustavamman suunnittelun. Avustusten hajautuminen useiksi pieniksi projektiaavustuksiksi merkittävästi monimutkaistaa ja lisää hakemis- ja raportointityötä.* [Taiken arviointikysely]

*Mikä on näkemys kohdeavustuksien ja toiminta-avustusten suhteesta: Taiteen toimijat joutuvat koko ajan hakemaan toiminnan ylläpitämiseksi erityisavustuksia, kun toiminta-avustusten taso pysyy samana. Erityisavustusten ja eri säätiöiden hakemusten tekeminen ja raportointi vie suunnattomasti työaikaa sekä hakijoilta että käsittelijöiltä ja on monella tavalla tehontonta ja turhauttavaa. Avustuspolitiikassa tämä on ydinkysymys.* [Kyselyvastaus]

Taiken esittelijöiden haastatteluissa korostui ajastus toiminta-avustuksen jatkuvuudesta. Heidänsänsä mukaansa toiminta- ja erityisavustusten ero ei kuitenkaan ole aivan selvä, vaan myös erityisavustuksiin saatetaan tukea perustoimintaa. Sama havainto todettiin kyselymme vastauksissa. Tarkastelemissamme esittelymuistioissa näkyi, että toiminta-avustuksiin kohdennettuja hakemuksia voidaan siirtää käsiteltäväksi erityisavustuksena, jolloin ”hakijalle ilmoitetaan asiasta”. Perusteena toiminta-avustushakemusten siirrolle erityisavustuksiin käytetään ”projektiluotoisuutta” ja ”yhdistyksen toimintavolyymin pienuutta”.

*Toiminta-avustus on aina saajalle turvallisempi, sitä ei lakkauteta niin vain, erityisavustus on vain vuosi kerrallaan.* [Taiteen alalla x] *näissä ei ole logiikkaa, alku tuli niin erikoisella tavalla.* [H2]

*Toiminta-avustus on tarkoitettu pysyvään ympärivuotiseen jatkuvan toimintaan. Erityisavustus tiettyjen projektien tukemiseen. Toiminta-avustusta saava organisaatio ei voi saada erityisavustusta.* [Taiteen alalla x]

*johtaa kahteen kategoriaan, erityisavustuksilla tuetaan toimintaa, joka ei yllä [toiminta-avustuksen minimin] kynnykselle [...] usein erityisavustuksen voi mennä käytännössä toimintaan pienillä saajilla. [H3]*

*Myöntöprosessi ei sisällä tällä hetkellä kuin vanhojen päätösten toiston ja lisäksi erityisavustuksiin pesiytynyt lukuisia toiminta-avustuksia.*

[Kyselyvastaus]

Osalle yhteisöistä toiminta-avustusten vuosittaisuus, yleisesti rahallisesti pieni koko ja toisaalta linjaus kohdentamisesta myös ”toiminnan johonkin osa-alueeseen” tekee niiden eron hankkeisiin epämääräiseksi. Taike myös pidättää itsellään mahdollisuuden myöntää erityisavustusta, vaikka hakija olisi jättänyt toiminta-avustushakemuksen. Se on lisännyt epäselvyyttä. Lisäksi toiminta-avustusten rajaaminen vain tietyille taiteenaloille ja eri tavoin kuin erityisavustukset hämärtävät kuvaa siitä, mitä eri yhteisöt mistäkin voivat hakea. Edelleen tarvittaisiin selvennystä siihen, mitkä toiminnot kuuluvat toiminta-avustuksen piiriin ja mitkä tulisi rahoittaa hankkeilla (vrt. Oesch 2004, 75).

Erityisavustusten hakuilmoituksessa ei ole toiminta-avustusten tapaan ”tavoite” -osaa lainkaan. Kohdassa ”Mihin tarkoitukseen ja minkä suuruisen” linjataan seuraavasti:

**”Avustus on tarkoitettu taiteenaloilla toteutettaviin yksittäisiin Suomessa tai ulkomailla vuonna 2019 toteutettaviin hankkeisiin. Avustus voidaan myöntää, jos avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen. Avustus on aina osa hankkeen kokonaisrahoitusta, joten se ei voi kattaa hankkeen kaikkia kuluja. Mikäli hanke tuottaa voittoa voidaan avustus tai sen osa pyytää palauttamaan. Taike ei myönnä alle 5 000 euron avustuksia. Avustusta ei myönnetä yhteisön säännönmukaisen perustoiminnan kuluihin (toiminta-avustus).”**

Hakuilmoituksen perusteella erityisavustukset kohdennetaan laajemmalle joukolle taiteenaloja kuin toiminta-avustukset. Syksyn 2019 ilmoituksessa listattiin peräti 14 eri myöntökategoriaa.<sup>111</sup> Alojen joukossa on myös monitaide. Monitaiteen edustajat ovat hakeneet myös toiminta-avustuksia (kyselymme kohdentui kaikille toiminta-avustusta hakeneille ja joukossa on monitaidetta edustavia yhteisöjä), mutta toiminta-avustusta ei myönnetä monitaiteen alalla toimiville yhteisöille. Erityisavustusten hakuilmoituksen mukaan ”Monitaide tarkoittaa useita eri taiteenaloja tavanomaisesta poikkeavalla tavalla yhdistävää toimintaa – ei vakiintuneita taidemuotoja

111 [https://www.taike.fi/documents/1215167/1287385/Yhteis%C3%B6jen+erityisavustus\\_hakulomake.pdf/b1554813-c852-9b16-d0cb-83492c4befd6](https://www.taike.fi/documents/1215167/1287385/Yhteis%C3%B6jen+erityisavustus_hakulomake.pdf/b1554813-c852-9b16-d0cb-83492c4befd6)

kuten musiikkiteatteria.” Kuvauksen mukainen toiminta on ollut jo vuosia taiteen kentällä varsin normaali tapa toimia. Jälleen herää kysymys siitä, miksi toiminta-avustukset on kohdennettu ja kohdennetaan yhä vain valikoiduille taiteenaloille.

## TOIMINTA-AVUSTUSTEN MYÖNTÖPROSESSI JA RAPORTOINTI

### Yhteisöjen näkemyksiä avustusprosessin kehittämistä

Toiminta-avustusten myöntöprosessi toimii pohjimmiltaan sikäli hyvin, että sen perustarkoitus, avustuksen myöntäminen yhteisöille, toteutuu. Kuten eräs yhteisö totesi kyselyn vastauksessaan, ”...prosessista ei voida saada mitenkään täydellistä, koska taidealoilla on aina omalaatuisia tapauksia ja ne tulee ottaa huomioon. Lisäksi rahaa on aina jaossa vähemmän kuin hakijoita, joten purnausta piisaa prosessista ym., vaikka oikeasti kaikkia vaan [harmittaa] köyhyys ja niukkuus”.

Kolmivuotisen toiminta-avustuksen ensimmäisten joukossa syksyllä 2018 saaneet esittävien taiteiden yhteisöt kiittelivät uutta, pidempikestoista avustusta.

*Nyt kun saimme kolmivuotisen päätöksen, voimme paremmin ja turvallisemmin tehdä pitkäjänteistä suunnittelua.* [Kyselyvastaus]

*Tieto toiminta-avustuksista tulee melko myöhään kyseisen vuoden toiminnan suunnittelun kannalta. Parasta olisi saada päätökset viimeistään alkusyksystä edellisenä vuonna. Tosin tähän tuli merkittävä parannus, kun Taike myönsi organisaatiollemme avustuksen 3-vuotisena. Nyt pystymme merkittävästi paremmin suunnittelemaan tulevaa.* [Kyselyvastaus]

Samalla avustusprosessissa on taideyhteisöjen näkökulmasta paljon parannettavaa. Yhteensä lähes 90 yhteisöä kertoi kyselymme yhteydessä näkemyksensä toiminta-avustusten myöntöprosessin kehittämiseksi.

### Päätösten aikataulu

Päätösten aikataulu (ja sen ongelmallisuus) mainittiin yli 50 kertaa kehityskohteeksi.

*Avustusten hakuaikaa voisi aikaistaa jonkin verran (ei kuitenkaan liikaa), ja päätökset pitäisi ehdottomasti tulla reilusti (vähintään 1-2kk) ennen avustusten käyttöajankohdan alkamista. Eli vuosivastuksissa päätös pitäisi saada ennen vuoden vaihdetta, esim. loka-marraskuussa ihan viimeistään, jotta alkavan vuoden toimintaa pystyisi suhteuttamaan*

*myönnettyyn avustukseen, ja tieto varmasta rahoituksesta on tiedossa nykyistä aiemmin. Hakumateriaalien olisi hyvä olla suhteellisen yhdenmukainen vuosittain, viime vuosina haku (esim. lomakkeella tiedusteltavat tiedot) on muuttunut jonkin verran joka vuosi. [Kyselyvastaus]*

*Apurahojen hakua tulisi aikaistaa niin, että päätökset tiedettäisiin edellisen vuoden joulukuussa tai viimeistään heti tammikuun alussa. [Kyselyvastaus]*

*Tieto päätöksistä olisi hyvä tulla aikaisemmin, jo ennen vuoden vaihdetta, jolloin suunnitelmat ja budjetoinnin voisi tehdä tulevalle vuodelle asiallisesti, nyt ne tehdään kahteen kertaan ja tämä syö pienen toimijan resursseja pahasti. Alkuvuonna on todella vaikeaa toimia teatterina kun päätökset tulevat niitä koskevan kuluvan vuoden helmikuun lopussa. Tähän säätämiseen kuluu paljon ylimääräistä työaika, jolloin tilanne muuttuu ylikuormitetuksi ja vaikeuttaa esitysten valmistelua tai markkinointia, myyntiä ja harjoittelua. Usein ensi-illat osuvat juuri tälle ajankohdalle, mihin ei pieni toimija voi aina vaikuttaa. [Kyselyvastaus]*

### Byrokratian vähentäminen

Haastattelujen ja kyselyaineistojen perusteella hakuprosessi on nykyisellään tarpeettoman raskas sekä hallinnon että yhteisöjen kannalta. Nykyisessä järjestelmässä yhteisöt käyttävät vuodesta toiseen työtä ja aikaa suhteellisten pienien avustussummien hakemiseen. Hakijat kertovat siihen kytkeytyvän aiempaa enemmän tietojen keruuta ja raportointia. Etenkin taloudellisen selvitys- ja raportointityön määrä on lisääntynyt. Kun tämä toistuu joka vuosi, merkittävä osa yhteisöjen vuodesta kuluu hakemiseen, selvittämiseen, sekä etenkin avustuspäätöksen odottamiseen. Tämä heijastuu aina taiteilijoiden toimeentuloon saakka.

*”Nykyiset haku- ja selvitysprosessit ovat hankalia ja työläitä ja sisältävät paljon pienyhteisön toiminnan ja avustuksen kannalta tarpeettomia kohtia. Haku- ja selvitysprosessit on ilmeisesti suunniteltu isommille toimijoille. Vuodesta toiseen samaa toimintaa toteuttavalle yhdistykselle nykyiset hakuprosessit selvityksineen vievät paljon työaika ja resursseja, joita ei käytännössä juuri ole. Toivottavasti tulevaisuudessa haku- ja selvitysprosesseja olisi mahdollista räätälöidä pienyhteisöille paremmin soveltuviksi yhteisön toiminnan luonteen paremmin huomioiden.” [Taiken arviointikysely]*

*[H]arkinnanvaraisia tukia nauttivilla ryhmillä ei useinkaan ole puskuria ensimmäisille kuukausille, kun tietoa ja rahaa vielä odotetaan [...]*



*Nykyinen odotuttamisen politiikka vahingoittaa eniten tukea nauttivien tahojen työntekijöitä sekä taiteilijoita, joiden kanssa ei voida tehdä kuin aiesopimuksia kunnes isoimmat tuet ovat varmistuneet. [Kyselyvastaus]*

*Olisi hyvä saada tietää avustuksen suuruus jo ennen kyseistä kuluvaan vuotta. Nyt on talousarviota tehdessä luotettava, että avustus pysyy samana tai ei ainakaan putoa. Muutoksiin saman vuoden aikana on vaikea varautua, kun esim. näyttelypäätökset teemme jo vuosi etukäteen (olisi hyvä voida tehdä ne jopa aiemmin etukäteen). Monien muidenkin avustusten päätökset tulevat vasta kuluvan vuoden alussa tai myöhemmin keväällä, joten budjetin kokonaisuus on tiedossa vasta huhtikuussa. Näin ollen myös talousarvio, jolla avustuksia haetaan, sisältää paljon epävarmoja oletuksia. [Kyselyvastaus]*

### **Pidemmät avustuskaudet**

Myös pidemmät avustuskaudet mainittiin prosessin kehittämistarpeeksi yli 10 kertaa. Niillä voisi olla useita suotuisia vaikutuksia niin hallinnon työtaakkaan kuin yhteisöjen toiminnallekin.

*Tieto pitäisi saada ennen uuden kauden/vuoden alkua ja raha pitäisi olla käytössä heti vuoden alussa, koska peruskulut jatkuvat vuodesta toiseen. Alkuvuosi ja loppuvuosi keplotellaan joten kuten. Toisaalta haku ei voi olla ennen lokakuun loppua sillä tulevan vuoden projektit eivät ole kaikki tiedossa. Miksi pitää vuosia jatkuneeseen hyväksi todettuun toimintaan hakea joka vuosi? Pitäisi pidentää avustusvuosia kolmeen tai joissain tapauksissa vaikka viiteen. [Kyselyvastaus]*

*Toiminta-avustuksen saajan näkökulmasta olisi ideaalia, jos avustukset olisivat vähintään kolmivuotisia, mieluiten viisivuotisia. Näin säästyisi aikaa niin hakijoilta kuin hakemusten käsittelijöiltä. Toimintaa voisi myös suunnitella entistä pitkäjänteisemmin. Nykyisessä mallissa joudutaan odottamaan joka toimintavuosi 2-3 kuukautta ennen kuin avustuspäätös saapuu ja toiminnan rahoitus varmistuu. [Kyselyvastaus]*

### **Tiedon ja vertaisarvioinnin käytön parantaminen**

Yhteisöjen näkökulmasta myös asiantuntijoiden, tiedon ja vertaisarvioinnin käyttöä päätösten taustalla tulisi kehittää. Päätösten pohjautuminen mahdollisimman hyvään toiminnan tuntemukseen nähtiin tärkeäksi.

*Toimikunnat antavat johtajalle lausuntonsa ja siksi niillä on nähdäksemme tässä prosessissa merkitystä. Ja on tärkeää, että on. Esittävän taiteen ala elää suurta murrosta ja uusia taiteen suuntauksia syntyy kentälle*

*koko ajan. Ei ole olemassa asiantuntijoita, jotka tuntisivat tekijät koko kentältä.* [Kyselyvastaus]

*Valmistelijalle ja päätöksen tekijälle tulisi turvata kattava ja ajankohtainen tieto taiteenalan organisaatioiden kehitystilanteista ja taidealakohtainen tilannekuva, jotta päätöksillä voidaan turvata taiteen tasa-arvoinen saatavuus eripuolella Suomea. Organisaatioiden tuotantorakenteet ja toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia. Tämä tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan hakijoita ja heidän toimintansa vaikuttavuutta päätösten taustalle.* [Kyselyvastaus]

*Hakemusten käsittelyyn tulisi Taiken sisällä varata enemmän aikaa, asiantuntijalautakuntia tulisi olla enemmän (nykyinen esittävien taiteiden toimikunta on lajityypeiltään liian laaja, jotta jäsenillä voisi olla asiantuntemusta kaikkien genrejen osalta) ja asiantuntijoille tulisi maksaa kunnollista korvausta.* [Kyselyvastaus]

*Läpinäkyvyyttä lisää. Ei turhia hakuja, esimerkiksi tämän vuoden ”uusi potti” esittäville taiteille [...] kolmen vuoden ajalle markkinoitiin mahdollisuutena vihdoinkin päästä toiminta-avustuksen piiriin. Hakemusten teko on suuri työ ja ilman palkkaa näitäkin tehdään. Lopputulema on että avustus myönnettiin niille, jotka jo sitä ovat saaneet aiemmin, suurempina summina vain. Puskaradiosta kuulimme että tästä ”oli tehty periaatepäätös jo aiemmin”. Turhauttavaa ja suuri työ hukkaan. Ei avoimia hakuja, jos myöntökohteet on jo etukäteen päätetty!!* [Kyselyvastaus]

Yhteisöjen näkemyksistä nousevat kysymykset ovat monin paikoin hyvin samansuuntaisia jo hallinnollisen prosessin arvioinnin yhteydessä tekemiemme havaintojen kanssa: Mitä aloja ja missä mittakaavassa Taike toiminta-avustuksin tukee, millaisia yhteisöjä tai toimintamuotoja tuetaan ja millaisin prosessein päätökset tehdään? Toiminta-avustusta saavilla yhteisöillä on monenlaista toimintaa. Vastaajat ottivat kantaa myös siihen, kuinka samat kriteerit eivät välttämättä sovellu erilaisten toimintasisältöjen arviointiin.

## Yhteisöjen näkemyksiä arviointiperusteiden kehittämiseksi

Noin puolet kyselyyn vastanneista yhteisöistä kommentoi arviointiperusteita. Taiteenalojen toiminta-avustuksissa<sup>112</sup> sovelletaan neljää arviointiperustetta apukysymyksineen: Hakijayhteisön toiminnan tavoitteellisuus ja laatu (7 apukysymystä); Hakijayhteisön toiminnan laajuus ja vaikuttavuus (7 apukysymystä); Taiteellisen sisällön laatu (4 apukysymystä); Talouden kestävyys ja realismi (5 apukysymystä). Tiivistimme yhteisöjen vastauksista kaksi keskeisintä kehittämiskohdetta (molemmissa yli 20 mainintaa, joista nostoja alla): 1) Arviointiperusteiden yleinen selkiyttäminen ja 2) perusteiden kehittäminen ottamaan paremmin huomioon kentän monimuotoisuuden. Näiden lisäksi toivottiin muun muassa kerättyjen tietojen parempaa hyödyntämistä ja alueellisten seikkojen vahvempaa huomioon ottamista tukea myönnettäessä.

1. **Arviointiperusteiden yleinen selkiyttäminen kertomalla, miten niitä käytetään päätöksenteossa, millaisia mittareita/kriteereitä eri ohjeellisille perusteille on, ja miten perusteet vaikuttavat rahanjakoon.**

*[...] avoimuutta pitäisi lisätä päätösprosessista sekä avata perusteet millä rahaa jaetaan. Tällä hetkellä perustelut eivät ole selkeitä eivätkä kestä tarkastelua. Tärkeää olisi avoimuus ja nuo kriteeristöt millä hakemukset ja toiminta pisteytetään myönnöiksi.* [Kyselyvastaus]

*Kentän näkökulmasta on hyvin epäselvää, mitkä ovat ne kriteerit, millä perusteella avustussummien määristä tällä hetkellä päätetään. Uusia kriteerejä on tullut, mutta niiden seuraaminen ja painoarvo tuntuu epäselvältä.* [Kyselyvastaus]

*Olemme kiinnostuneita tietämään miten voimme päästä toiminta-avustuksen piiriin. Kriteerit eivät ole selvät.* [Kyselyvastaus]

*Det är svårt att veta på vilka grunder man inte blir beviljad bidrag. Det skulle vara bra att veta om det finns realistiska möjligheter att utveckla verksamheten i en riktning som skulle öka chanserna att få bidrag.* [Kyselyvastaus]

112 Arviointiperusteissa ja apukysymyksissä on avustusmuotokohtaista vaihtelua, mutta pääsääntöisesti laatu, vaikuttavuus ja talous -kategoriat on tuotu mukaan kaikkien yhteisöavustusten päätöksenteon tueksi. Toiminta-avustuksissa taiteenalojen yhteisöille painotetaan taiteellisen sisällön laatua neljäntenä kategoriana.

*Myöntöprosessi ei perustu dialogiin tai minkäänlaiseen vuorovaikutukseen, mikä ei tunnu tänä päivänä kovin mielekkäältä. Prosessi ei myöskään huomioi millään tavalla eri alueiden toimintaympäristöä tai -realiteettejä tai sitä, miten vastaperustetut toimijat pystyvät koskaan osoittamaan vakiintunutta toimintaa ilman julkista tukea. [Kyselyvastaus]*

*Miten mitataan, kuinka vakuuttava yhteisö on taiteenalan kentässä? Itsearvioinnilla? Lehtijuttujen määrällä, vertaisarvioinnilla? Mitkä ovat mittarit ja perusteet? Ammattilaisuuden mittaaminen? (Pitääkö olla maisteritason koulutus, tohtoritason koulutus) Millä Taike mittaa ammattilaisuuden. Kuukausipalkka? Kuinka paljon kuukausipalkan on oltava, että tämä lasketaan ammattimaisuudeksi? Kuinka monta ammattilaista on oltava, että toiminta-avustuksen piiriin voi päästä? Miten mitataan toimintasuunnitelma ja sen tavoitteet? [...] Millaisilla mittareilla ja miten tämä kiinnostuvuus on mitattavissa? [...] Mitä lisäarvoa uudet toimintatavat ja ideat antavat toimintaan? Onko uusi aina parempi kuin vanha. [...] Ja kuinka erilaiset uudet toimintatavat verrataan laadullisesti toisiinsa. Mitkä ovat mittarit mitkä kertovat mikä uusi toimintatapa on parempi kuin toinen yhtä lailla uusi innovaatio? [...] Miten taiteen tulisi vaikuttaa? Onko mikä tahansa kokemus arvokas? Rohkaiseeko toiminta laajempaan taiteen ymmärtämiseen tai keskusteluun taiteesta? Mitä merkitystä tällä kysymyksellä on? Mihin tämä liittyy? Kuinka tätä voi mitata? [Kyselyvastaus]*

*Toivoisimme että arviointiperusteisiin sisällytettäisiin: Miten toiminta edistää taiteilijoiden työllisyyttä ja toimeentuloa ja työnteon edellytyksiä? Miten toiminta kehittää taiteen alan kentän rakenteita ja toimintamallien ja tapojen kehittämistä? [Kyselyvastaus]*

*Selkiyttämistä vaatii erityisesti säännöllisyys- ja jatkuvuusvaade, jolle edellytykset ovat hyvin erilaiset taidemuodosta riippuen. Säännöllistä toiminta on myös silloin, kun suuri tuotanto tehdään vuosittain tai 2 vuoden välein. [Kyselyvastaus]*

2. Arviointiperusteiden kehittäminen niin, että ne huomioivat yhteisökentän moninaisuuden ja erilaisuuden (ml. alustat, välittäjät ja isot verkostot suhteessa pieniin taidetta tekeviin yhteisöihin). Toiminnan erityispiirteiden tuntemus kytkettiin myös vertaisarvioinnin käyttämiseen.

*Tuntuu, että Taike suojelee vanhoja avustuksensaajia, eikä anna uusille tekijöille avustuksia, vaikka niiden toiminta täyttäisi kaikki*

*myöntökriteerit. Kannustamme rohkeuteen, mitä tulee avustusten uusjakkoon.* [Kyselyvastaus]

*...perusteet, miksi juuri tälle taiteenalalle myönnetään alimitoitettua avustusta vuosikymmenestä toiseen?* [Kyselyvastaus]

*Oma yhdistyksemme koostuu monen eri taiteenalan toimijoista. Taiken hakemuksissa törmää useimmiten jo ensimmäisessä vaiheessa siihen, että on hyvin vaikeaa kategorisoida itseään johonkin annetuista vaihtoehdoista.* [Kyselyvastaus]

*Siiloista pois, eli monitaiteellinen toimintalisä on lähtökohtaisesti luettava hyväksi jokaisen taiteenalan toiminta-avustuksia haettaessa. Taiteilijoita työllistävät alustat, välittäjät tai verkostot huomioitava niinä itsenään ja niille on myönnettävä kokonsa, omarahoitus, mukaan tukea.* [Kyselyvastaus]

*Olen ymmärtänyt, että Taike ei pääsääntöisesti tue kurssi- ja koulutustoimintaa. Kuitenkin monet kirjallisuusyhdistykset työllistävät ammattikirjailijoita merkittävästi kurssitoiminnallaan, joten mielestäni tämä olisi hyvä huomioida myöntöperusteissa. Lisäksi toivoisin enemmän rahoitusta myös sanataideyhdistyksille - sanataidepedagogit ja yhteisötaiteilijat ovat yhtä lailla taiteen ammattilaisia kuin kirjailijatkin.* [Kyselyvastaus]

*Päätöksentekoprosessissa pitäisi huomioida monipuolisesti laatukriteereitä ja toiminnan erityispiirteitä vertaisarvioinnin avulla.* [Kyselyvastaus]

*Pitäisin huolta siitä, että arviointikriteerit ja mittarit ovat mahdollisimman moninaisia myös tulevaisuudessa, koska kaikkien toimintaa ei voida arvottaa tai mitata samanlaisin kriteerein.* [Kyselyvastaus]

Yhteisökenttä on moninainen ja toteuttaa erilaisia tavoitteita. Osan taiteenaloilla toimivista yhteisöistä voi olla vaikeaa identifioida edustavansa vain yhtä taiteenalaa. Erilaiset alustat, välittäjät ja verkostot ovat yleistyneitä toiminnan tapoja. Yhteisöt toimivat myös taiteen soveltavan käytön parissa ja ylittävät taiteenalojen rajoja toiminnassaan.

Yhteisöt myös toivoivat, että yhteisöiltä kerättäviä tietoja todella hyödynnetään päätöksenteossa. Lukuja ja muita tietoja ei tulisi kerätä vain keräämisen vuoksi. Ei ole järkeä kerätä tietoja, jos niistä ei tehdä johtopäätöksiä ja kytkeä erilaisia tunnuslukuja päätöksentekoon tai tehdä niistä pidempiaikaista trendien seurantaa. Samalla toivotaan, että toimijoilta kerättävä tietomäärä ja tiedot eivät aiheuttaisi liikaa (vuosittaista) työtä

itse yhteisöille. Moni yhteisö myös toivoo tietojen tallentamista tietokantoihin niin, että samoja tietoja ei tarvitsisi kysyä joka kerta uudestaan.

*Tuntuu ettei toiminnan merkitys, laajuus, vaikuttavuus ja tulokset korreloi myönnetyn avustuksen suhteessa.* [Kyselyvastaus]

*Toivoisin että päätösprosessissa huomioitaisiin edellisten vuosien tulokset (mm. mittarit, saavutukset, talousluvut) ja tehtäisiin niiden pohjalta samanlaista toimintaa toteuttavien hakijoiden keskinäistä vertailua.*

*Tällöin nähtäisiin, millainen vaikutus on Taiken myöntämällä avustuksella ja mitä sillä saadaan aikaan. Tukea pitäisi kohdistaa niille hakijoille, jotka saavat tulosta aikaan ja kehittävät toimintaansa vuosi vuodelta.*

[Kyselyvastaus]

Alueellisten seikkojen, maantieteen ja paikallisen kontekstin huomiointia toivottiin myös. Tukea tulisi joidenkin yhteisöjen mukaan myöntää sinne, missä sitä eniten tarvitaan. Tarvitaan siis analyysia siitä millä alueilla, mille toimijoille ja missä määrin tuki on todella tarpeellinen. Toisaalta Pekka Oeschiin (2004) viitaten, taidepolitiikasta ei ole syytä tehdä myöskään vain aluepolitiikkaa, vaan harkita tuen myöntämistä erilaisisiin lähtökohtiin nojaten.

*Paikallisen vaikuttavuuden korostaminen kasvukeskusten ulkopuolella, Pohjois-Suomessa tai alueilla, joille tutkimusten mukaan myönnetään vähemmän avustuksia tai taiteilija-apurahoja.* [Kyselyvastaus]

*Pitäisi olla myös maantieteellinen arviointi. Etelässä konsertoidessa saamme ihan ilman tukeakin tehtyä helposti konsertit 10 000 kuulijalle. Taide kuuluu kaikille ja mielestäni reuna-alueiden kulttuurielämää pitää erikseen korvamerkitsemällä tukea.* [Kyselyvastaus]

*Arvioinnissa tulisi painottaa myös taiteen luomaa arvoa sekä maantieteellistä sijaintia. Toiminnan tunnuslukuja on helppo määrittää tilastollisesti mutta toiminnan laajuuteen vaikuttaa myös aiemmin mainitut seikat.*

[Kyselyvastaus]

### **Miksi tukea ei saa?**

Oeschin tutkimuksessa (2004) yhteisöt arvelivat kielteisten päätösten syiksi mm. hakijan uutuuden tai sen että hakijan edustamaa kulttuurin tai taiteen aluetta ei vielä tunneta tai arvosteta tarpeeksi (ns. etabloituminen taidehallinnossa). Hylkäämisen syyksi arveltiin myös päätöksentekijöiden asiantuntemattomuutta ja pääkaupunkikeskeisyyttä. Puutteita nähtiin toki omassa toiminnassa ja hakemuksen laadussakin.

Analysoimistamme esittelymuistioista (vuodelta 2017) voidaan koostaa hallinnon perusteluja avustuksen myöntämättä jättämiselle. Tiivistimme muistioista seuraavia avustuksen epäämisen perusteluita:

- toiminnan pienimuotoisuus,
- kapea-alaisuus,
- oman rahoituspohjan heikkous,
- liian lyhyt toiminta-aika (ei ole toiminut aktiivisesti kolmea vuotta),
- ei täytä ammattilaistoiminnan kriteerejä / ammattimaisuusaste ei ole riittävä,
- toiminta on harrastelijapohjaista,
- toiminnan laatu ja organisointi eivät ole riittäviä,
- aikaisemmat näytöt eivät riitä,
- toimintasuunnitelma on ohut,
- Taiken osuus budjetista on liian suuri suhteessa toimintaan,
- yhteisön saamat muut avustukset ovat niin suuria, että taloudellinen peruste ei täyty,
- toimikunnan arvio taiteellisesta näytöstä.

Keskeinen ongelma myös hallinnon näkökulmasta on määrärahojen riittämättömyys suhteessa tarpeeseen ja hakijoihin, jolloin uusia toimijoita ei voida nostaa avustuksen piiriin, ellei vanhoilta oteta pois. Tavallinen toimintatapa muistioiden perusteella on myös siirtää joitakin toiminta-avustuksen hakijoita erityisavustuksiin käsiteltäväksi.

Kyselymme kohdejoukko sisälsi sekä avustusta hakeneita että saaneita yhteisöitä. Vastanneista 119 yhteisöstä yhteensä 64 oli joskus saanut toiminta-avustusta. Näin ollen iso joukko ei koskaan ole ollut toiminta-avustuksen piirissä. Kysyimme näkemyksiä siihen, miksi avustusta ei hakemisesta huolimatta ollut myönnetty (kysymys: ”Jos ette saaneet avustusta jonakin vuonna/lainkaan hakemuksista huolimatta, osaatteko arvioida miksi tukea ei ole myönnetty yhteisölle?”)<sup>113</sup>.

Lähes 50 yhteisöä antoi näkemyksensä siitä miksi avustusta ei ole herunut. Näkemykset vaihtelivat aina oman toiminnan pienimuotoisuuden pohtimisesta laajempiin pohdintoihin siitä, millaiset yhteisöt yleisesti ottaen ovat Taiken tuen piirissä. Useat avustusta vaille jääneet kokevat, että hallinto ei tunnista taiteen kentän nykytilaa, muutoksia tai tarpeita.

113 Taike ei automaattisesti perustele yksittäisille hakijoille kielteisiä päätöksiä.

*Saimme tukea nyt ensimmäistä kertaa vuonna 2019, kun yhdistys on ollut olemassa kymmenen vuotta. [Yhteisö x] on yhteistyöalusta, uudenlainen toiminnan muoto taiteen kentällä ja sitä ei rahoitus ole tunnistanut. Tämä on suurempi ja laaja-alaisempi ongelma, että rahoitus ei tunnista taidekentällä tapahtuvia muutoksia ja siitä olisi syytä olla huolissaan. [Kyselyvastaus]*

*Minulle on kerrottu, että yhdistyksemme ei ole oikeutettu toiminta-avustukseen, koska emme itse suoraan tee taidetta, vaan olemme enemmänkin taiteen tekemisen mahdollistaja. Tarjoamme pienille taiteen alan toimijoille sellaisia palveluita, joita he eivät itse vapailta markkinoilta pystyisi hankkimaan. Tämä sama peruste valitettavasti tulee useilta muiltakin tahoilta. Vaikka työmme merkitys ymmärretään, olemme useimmiten väliinputoaja. [Kyselyvastaus]*

*Pienenkin tuen poisjäänti on ollut taloudellinen katastrofi. Toimintamme pohjautuu muiden kuin meidän (siis taiteilijoiden) tekemisiin ja me olemme ”välikäsi”, vaikka saammekin paljon aikaan. [Kyselyvastaus]*

*Emme ole koskaan saaneet toiminta-avustusta. Taiteen edistämiskeskuksen käsitys taiteenalan ammattimaisesta toiminnasta tänä päivänä ei vastaa taiteen kentän todellisuutta. Lisäksi taiteen alalla jaettavien avustusten yhteissumma on liian pieni, jotta sitä voitaisiin jakaa kaikille kriteerit täyttävälle yhteisöille. [Kyselyvastaus]*

*[...] ne, joille se on jo joskus myönnetty, niille se myönnetään ja muita ei joukkoon mahdu. [Kyselyvastaus]*

*[...] kyse on selkeästi nollasummamelistä. Jonkun saama avustus on pois toisten avustuksesta. [...] Olemme nähneet perustelut mutta perustelut eivät ole linjassa hakemuksiemme kanssa, eivätkä kestä vertailua toiminta-avustusta saaneisiin ryhmiin. Emme siis osaa arvioida miksi yhteisöllemme ei ole myönnetty tukea. [Kyselyvastaus]*

*Hyviä hakijoita on epäilemättä paljon, ja syytä voi olla useita. Uskon silti, että toimintamme laatu, laajuus ja vaikuttavuus ei ole sellaisten ihmisten tiedossa, jotka päättävät toiminta-avustuksista. Voi olla, että emme osaa esitellä omaa toimintaamme niin, että se vetoaa asiasta päättäviin. Henkilökuntamme on taiteen alalla vähän koulutettua, mutta sitäkin pätevämpää. Voi olla, että muodollisten pätevyyksien puute vaikuttaa mahdollisuuksiimme saada avustusta. [Kyselyvastaus]*

*Emme ole saaneet koskaan tukea, ilmeisesti pitäisi skaalata toiminta paljon laajemmaksi. [Kyselyvastaus]*

*Todennäköisesti olimme siinä vaiheessa niin nuori yhteisö, ja näyttöä toiminnasta ei ollut riittävästi. [Kyselyvastaus]*



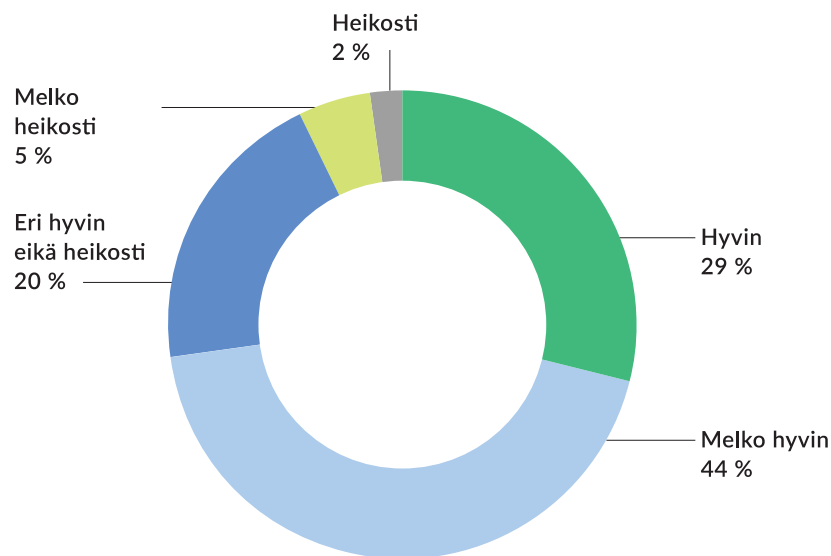
## Seuranta ja raportointi

Vaikka kyselyyn vastanneet yhteisöt toivoivat raportointikäytäntöjen keventämistä, niiden koetaan toimivan sinänsä hyvin. Tätä mieltä oli lähes 75 % vastaajista. Heikkona käytäntöjen toimivuuden näki pieni osa vastanneista.

### KUVIO 29.

#### Raportointikäytäntöjen toimivuus.

*Miten toiminta-avustusten raportointikäytännöt (Taikelle tehtävä kirjallinen selvitys ja sen vaadittu sisältö, raportoinnin ajankohta jne.) toimivat mielestänne? (n=112)*



Sinänsä positiivisesta palautteesta huolimatta jotkut vastaajat antoivat myös käytäntöjen parantamiseen tähtävästä palautetta. Tässäkin yhteydessä viitattiin turhan raskaisiin prosesseihin ja toivottiin niiden keventämistä, etenkin ajatellen pienempiä toimijoita. Ehkä raportointia voisi räätälöidä toiminnan mittakaavan mukaan?

*Toimijoille, joiden toiminta on vuodesta toiseen pääpiirteittäin samaa, pitäisi olla yksinkertaista ja tarvittaessa kyseiseen toimintaa räätälöityä seuranta. Erilaiset vaikutusarviointit yms. ovat enimmäkseen turhia ja käytännön todellisuudesta irrallisia. [Kyselyvastaus]*

Kyselypalautteiden perusteella myös toiminnan luonteen voisi ottaa raportoinnissa paremmin huomioon – onko kyse esim. tuotantoalustasta, toimialan kehittämisestä vai taiteen tekemisestä ja taiteilijoiden työstä? Mistä ja mitä esimerkiksi yleisömäärät kertovat, jos toimijat eivät ole keskenään vertailukelpoisia kokonsa, toimintansa luonteen ja tavoitteiden osalta.

Myös raportoinnin aikatauluun tarvittaisiin joskus jouston varaa. Yleisesti raportoinnin toivotaan nojaavan mahdollisimman paljon yhteisöjen muutenkin tuottamiin dokumentteihin.

*Raportoinnista ei tulisi tehdä turhan raskasta. Erityisesti pienten taidetoimijoiden toimisto saattaa pyöriä pääasiassa yhden osapäiväisen henkilön varassa, ja pelkästään hakemusten ja raporttien määrä on usein valtava. Jos vaan suinkin mahdollista, seuranta ja raportointi tulisi pitää mahdollisimman kevyenä.* [Kyselyvastaus]

*Mitä enemmän raportointi on yhdenmukaista muiden raporttien (tilinpäätös, toimintakertomus ym.) kanssa, sen enemmän yhteisöjen resursseja säästyy itse toiminnan tekemiseen.* [Kyselyvastaus]

*Raportointi on vaihdellut vuosi vuodelta jonkin verran. Olisi hyvä, että raportointi ei olisi kohtuuttoman työlästä suhteessa saadun avustuksen määrään. En osaa ehdottaa suoraan mitään muutettavaa, mutta olisi tärkeää, että raportointi nojaisi mahdollisimman paljon yhteisön virallisiin dokumentteihin (toimintakertomus, tilinpäätös), ja tähän suuntaan raportointi ainakin vuoden 2018 osalta on näyttänyt myös menevän. Aiempina vuosina on ollut erittäin paljon lisäkysymyksiä ja tietoa, jota ei ole tarvinnut kerätä mitään muuta tarkoitusta varten.* [Kyselyvastaus]

Tulos on paljolti samassa linjassa Oeschin 15 vuoden takaisen havainnon kanssa (2004, 71). Hän totesi etenkin pienten avustusten kohdalla hakemusten ja tiliselvitysten tekemiseen käytetyn työmäärän jopa kohtuuttomaksi. Raportointi on siis ollut raskasta jo TKT:n aikaisin prosessein ja ennen tulosohjauksen painottamista.

Kiinnostavia kehitysehdotuksia olivat raportoinnin kytkeminen suuremmin käytännön toimintaa tukemaan ja perustuen enemmän yhteisöjen itselleen asettamiin tavoitteisiin. Raportointi siis voisi olla nykyistä enemmän toiminnan vaikuttavuuden kehittämisen ja itsearvioinnin väline (vrt. Kettunen 2018), myös pidemmälle ajanjaksolle kuin yhdelle vuodelle.

*Raportointia pitää kehittää enemmän käytännön toimintaa palvelevaksi.* [Kyselyvastaus]

*Yhteisön tulisi itse määritellä itselleen tavoitteita ja arvioida niiden toteutumista. Omat toimintasuunnitelmat ovat kuitenkin ne dokumentit, joiden avulla toiminnan kokonaisuutta kuvataan, arvioidaan ja rahoitusta myönnetään.* [Kyselyvastaus]

*Myös raportoinnissa olisi hienoa voida katsoa kokonaisuutena pitempää ajanjaksoa kuin yhtä vuotta.* [Kyselyvastaus]

Raportteja tulisi yhteisöjen mukaan hyödyntää paremmin. On epäselvää, mitä raportoinnilla tehdään ja miten raportointi vaikuttaa esimerkiksi jakopäätöksiin. Raportointi voisi yhteisöjen näkökulmasta olla nykyistä kehittävämpää, eikä pelkästään tilivelvollisuuden tarpeisiin tehtyä. Talouspainotus on nykyään vahva. Myös prosessiarviointimme perusteella raportteja hyödyntäen voitaisiin kerätä tarkemmin harkittuja tietoja. Kerättyjä tietoja voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin ja laajemmin avustusten valmistelun ja hakemusten käsittelyn tukena. Nykyisin sähköisinä tehtävien hakemusten ja selvitysten vertailussa voitaisiin hyödyntää digitaalisia keinoja paremmin. Myös tietojen yhteismitallisuus koetaan tärkeäksi, jotta kerran kerättyjä tietoja voitaisiin hyödyntää mahdollisimman laajasti.

*Hallintamalli on kiinnostanut muutama vuosi sitten taloustarkastajaa, mutta muutoin emme tiedä miten raporttiin perehdytään Taiken sisällä. Oletan vuosien saatossa käytyjen keskusteluiden (mm. tapaamiset Taikessa) pohjalta, että raportteihin ei perehdytä, sillä perusasiat pitää aina selittää uudestaan ja uudestaan. Toivoisin, että raportteja seurattaisiin ja oikeasti katsottaisiin, mihin avustus on käytetty, onko se käytetty siihen mihin sitä on haettu ja mikä sen vaikuttavuus on ollut mm. suhteessa myöntämisperusteisiin.* [Kyselyvastaus]

*Talouden seuranta on tehokasta, mutta toiminnan muun merkittävyyden, vaikuttavuuden ja laajuuden arviointi ei ehkä ole niin selkeä kiinnostuksen kohde.* [Kyselyvastaus]

*Raportit tulisivat olla vastaavia kunnilla ja valtiolla, sekä tilastointia tekevillä tahoilla. Nyt kaikki kysyvät toiminnasta lukuja eri tavalla, joka on työlästä.* [Kyselyvastaus]

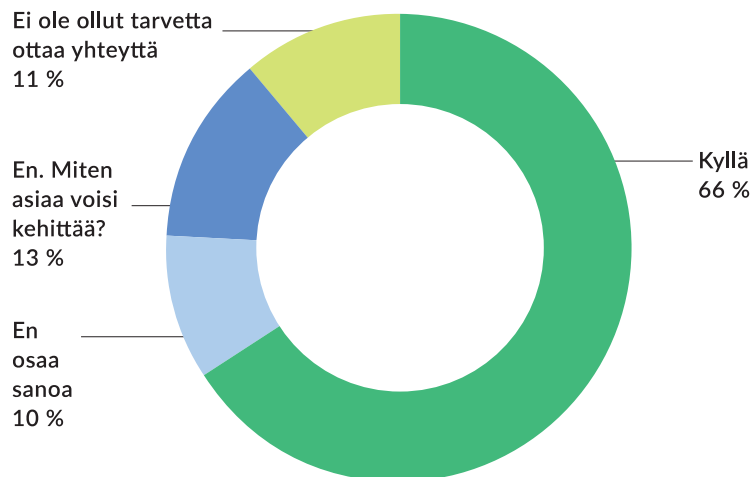
*Voisiko olla jokin valtakunnallinen ohjelma, johon saa syötettyä suoraan kävijämäärät sitä mukaan, kun tapahtumat ovat ja ne tulevat sekä Taiken että OKM:n ja muiden toimijoiden tietoon. Ettekö voisi yhteistyössä tällaista Tilastokeskuksen kanssa kehittää? Saataisiin oikeita lukuja kulttuurin ja taiteen tueksi.* [Kyselyvastaus]

Sinänsä yhteyden saaminen Taiken edustajiin toimii suhteellisen hyvin. Kaksi kolmasosaa vastaajista saa helposti yhteyden ja vain 13 % ei ole saanut yhteyttä tarvitessaan.

**KUVIO 30.****Yhteyden saaminen Taiken edustajiin.**

Saatteko tarvittaessa helposti yhteyden Taiteen edistämiskeskuksen edustajiin?

(n=117)



## TAIDE- JA KULTTUURIPOLITIIKAN OHJAUS JA VAIKUTTAVUUS YHTEISÖJEN NÄKÖKULMASTA

Lähes puolet (55 yhteisöä, 47%) vastaajista koki taide- ja kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden korostamisen heijastuneen omaan toimintaansa. Liki kolmasosa ei osannut ottaa asiaan kantaa. Neljäsosa ei ollut kokenut muutosta. (Ks. kuvio 9 aiemmin)

Vaikuttavuuden korostaminen tuottaa lisätyötä, byrokratiaa ja epäselvyyttä useilla toimialoilla. Taidetoiminnan vaikuttavuuden mittaaminen ja todentaminen on poikkeuksellisen hankalaa. Myös taidetoiminnan ohjaukseen sisältyy vaikuttavuuden määrittelyn hankaluus. Kyselymme perusteella oman toiminnan auditointi ja tehokkuuden kustannuslaskenta on silti muodostunut joidenkin toimijoiden sisäistämäksi periaatteeksi (vrt. Keränen 2017). Vaikuttavuuden vaatimus on myös kirittänyt joidenkin kyselymme vastanneiden yhteisöjen oman toiminnan pohtimista ja kehittämistä. Vaikuttavuuteen siis sisältyy kehittävä ulottuvuus. Vaikuttavuuden tarkastelu voikin olla paitsi tilivelvollisuuden, myös kehittämisen väline (esim. Kettunen 2018.) Osa kyselymme vastaajista lukee oman toimintansa lähtökohteisesti vaikuttavaksi.

Jaomme yhteisöjen näkemykset vaikuttavuudesta kolmeen kategoriaan: 1) vaikuttavuus ohjauksena ja tilivelvollisuutena, 2) vaikuttavuus kehittämisenä ja 3) vaikuttavuus toiminnan ominaisuutena.

### **Vaikuttavuus ohjauksena ja tilivelvollisuutena**

*Seuraamme tarkemmin erilaisia mittareita ja määriä, mitä on mitattavissa. Pohdimme tarkemmin rooliamme yhteiskunnassa. Vaikuttavuuden ymmärtäminen on vielä lapsenkengissä, iso osa vaikuttavuudesta ei tule tietoomme koska seurantatyökalut ja arviointi on puutteellista. Miten arvioida katsojan alueelle jättämää jalanjälkeä muille yrittäjille? Tai miten arvioida asiakkaan kokemusta ilman systemaattista palautteenkeruuta? [Kyselyvastaus]*

*Mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan? Se sisältää monia osa-alueita, mihin niistä arviointi painottuu? Näitä usein pohdimme. [Kyselyvastaus]*

*Jotta tällaisiin osaisi vastata, pitäisi ensin selkeästi määritellä, mitä tarkoitetaan ”toiminnan vaikuttavuudella”. Se tarkoittaa aivan eri asioita eri toimijoille ja eri aloille. ”Toiminnan vaikuttavuus ja sen arviointi” on kulttuuripoliittista jargonia, jolla ei ole mitään käytännön merkitystä, jollei sen tarkoitusta määritellä selkeästi. [Kyselyvastaus]*

*Osittain keinotekoista: kriteerien tähden tehdään joskus vähemmän viisasta sisältöä. [Kyselyvastaus]*

*Toiminnan vaikuttavuuden korostaminen heijastuu toiminnan sisällöllisiin ja määrällisiin tavoitteisiin. [Kyselyvastaus]*

### **Vaikuttavuus kehittämisenä ja pontimena kehitystyölle**

*Tietoisuus oman toiminnan vaikuttavuudesta on lisääntynyt. Olemme kehittäneet osaamista. [Kyselyvastaus]*

*Joudumme perustelemaan myös itsellemme, onko toiminta suunnattu oikeisiin osoitteisiin. [Kyselyvastaus]*

*Seuraamme vaikuttavuutta eri tunnusluvin ja haastatteluin sekä asiakaspalautteen kautta ja pyrimme kehittämään toimintaa saadun palautteen avulla. [Kyselyvastaus]*

*Vi har blivit mer medvetna om effekterna, och gjort tydligare målformuleringar. [Kyselyvastaus]*

*Panos-tuotos -suhdetta seurataan vuosittain, panostetaan päätavoitteisiin, mietitään vuosittain, miten toimintaan voidaan vielä kehittää, jotta vaikuttavuutta saadaan lisättyä sekä taiteilijoille että kohderyhmille. [Kyselyvastaus]*

*Toiminnan vaikuttavuutta on arvioitu ja pohdittu sekä koettu tarvetta lisätä sekä vaikuttavuutta että omarahoitusosuutta taiteen myynnistä.*

[Kyselyvastaus]

*Taiteilijoiden työtulon muodostuminen on parantunut, taidelainaamotoinnin kehittämisen myötä. Yhteistyö toisten taiteilijaseurojen kanssa on lisännyt vaikuttavuutta oman alueen ulkopuolella. Lisäksi yhteistyö erilaisten festivaalien ja tapahtumien järjestelyissä on lisännyt vaikuttavuuttamme. Olemme lisänneet yhteistyötä myös alueellisesti ja valtakunnallisesti. Olemme kehittäneet toimintaamme viimeiset kaksi vuotta.*

[Kyselyvastaus]

*Hakemukset ovat kehittyneet monimutkaisemmiksi, joka on johtanut positiivisiin uusiin työtapoihin teatterissa. Meille tämä on ollut mahdollista, sillä talossa on vakinaista henkilökuntaa, jolla on osaamista. Asia on varmasti todella haasteellinen usealle pienemmälle toimijalle.* [Kyselyvastaus]

### **Vaikuttavuus yhteisöjen toiminnan ”sisäänrakennettuna” ulottuvuutena**

*Ohjaava vaikutus meidän toimintaamme ei ole kuitenkaan ollut suoranaisten, koska olemme alusta lähtien pyrkineet jo omalla motivaatiolla mahdollisimman vaikuttavaan ja laaja-alaiseen toimintaan.* [Kyselyvastaus]

*Esitystaiteen luonteeseen ja sen käytäntöihin ja vaikuttavuus sisäänkirjoitettu. Tässä tarkoitamme sisällöllistä ja saavutettavuuteen pohjaavaa vaikuttavuutta (kohdeyleisöt osallistujina jne.).* [Kyselyvastaus]

*Vaikuttavuus on aina ollut meille tärkeä mittari. Olemme kuitenkin pyrkineet aiempaa hieman enemmän tuomaan esille vaikuttavuutta dokumentaatiossa.* [Kyselyvastaus]

*Toimintamme on aina ollut vaikuttavaa ja poliittista, nyt se on tullut vielä tietoisemmaksi omasta laadustaan ja yritämme välittää viestiä kaikin keinoin.* [Kyselyvastaus]

Yhteensä 28 % vastaajista, eli 33 yhteisöä, koki toiminta-avustuksen ohjauksessa tapahtuneen muutoksia valtionavustusta myöntävältä taholta.  
(Ks. kuvio 8 aiemmin)

Ohjauksen muutosta havainneilla ja kokeneilla yhteisöillä on keskimäärin kuuden vuoden perspektiivi toiminta-avustuskäytäntöihin. Joukko on siis melko vakiintunut avustusten saajina. Näin arviot ohjauksen muutoksista perustuvat omaan kokemukseen. Muutama myönteisesti kysymykseen vastannut yhteisö ei tosin ole saanut Taikelta lainkaan toiminta-avustusta, vaan ainoastaan erityisavustusta. Lisäksi joukossa oli joitakin yhteisöjä, jotka

olivat saaneet avustusta OKM:ltä vuosina 2010, 2011 ja 2012 ennen Taiken perustamista. Eräs vastanneista yhteisöistä oli ollut ainoastaan OKM:n toiminta-avustuksen piirissä 10 vuoden ajan.

Tiivistimme ohjauksen muutosta kokeneiden yhteisöjen avovastauksista (n=32) 5 muutosten sisältöjä kuvaavaa kategoriaa:

1. **Avustusten kriteerit, hakemukset tai tavoitteet ovat jollakin tavoin muuttuneet.**
  - Esimerkiksi kohti taloustematiikkaa ja muuta yhteiskuntaa; pois taiteesta; yleisesti tiukemmiksi; on pyritty luomaan mitattavia kriteerejä; kriteerien koetaan muuttuneen osittain aiempaa vaikeammin ymmärrettäviksi.
  - Jotkut yhteisöt näkevät, että ohjauksen muutos on ennemminkin ”sanoissa” kuin ”teoissa”.
2. **Toiminnan muutoksen virastopohjaiseksi koetaan lisänneen byrokratiaa. Samalla rahoittajan ja kentän välisen vuorovaikutuksen koetaan heikentyneen.**
3. **Toimintaa on perusteltava ja raportoitava enemmän talouden, tuottavuuden ja muun vaikuttavuuden näkökulmista.**
  - Raportointiin vaaditaan esimerkiksi vaikuttavuuden, tuottavuuden ja talouden näkökulmia.
  - Erityisesti määrällisten (helposti mitattavien/kerättävien) asioiden seuraaminen ja raportointi on lisääntynyt, mutta niiden suhde taideyhteisöjen tai taiteen todelliseen vaikuttavuuteen nähdään kyseenalaiseksi.
4. **Rahoituksessa eli resurssiohjauksessa on tapahtunut muutoksia.**
  - Rahoitusta on lisätty, vähennetty tai lakkautettu.
5. **Taidepoliittista ohjausta ja neuvontaa on lisätty.**
  - Esimerkiksi neuvontatilaisuudet ja seminaarit.
  - Taidepoliittiseksi ohjaukseksi on koettu myös kuvataidejärjestöjen ohjaaminen näyttelyvuokratyöskäytännön suhteen.

Monien yhteisöjen kannalta on hämmentävää, että vaikuttavuuteen ja ohjaukseen liittyvät uudet käytännöt eivät juuri näy konkreettisissa rahoituspäätöksissä - tai ainakin yhteys on yhteisöjen näkökulmasta epäselvä. Toiminnan vaikuttavuuden seuranta ei saisi myöskään pakottaa toimintaa helposti arvioitavissa olevaan muotoon. Usein toiminnan välilliset vaikutukset ovat lopulta merkityksellisempiä kuin helpommin todennettavat, välittömät vaikutukset.

## TOIMINTA-AVUSTUSJÄRJESTELMÄN YLEINEN KEHITTÄMINEN YHTEISÖJEN NÄKÖKULMASTA

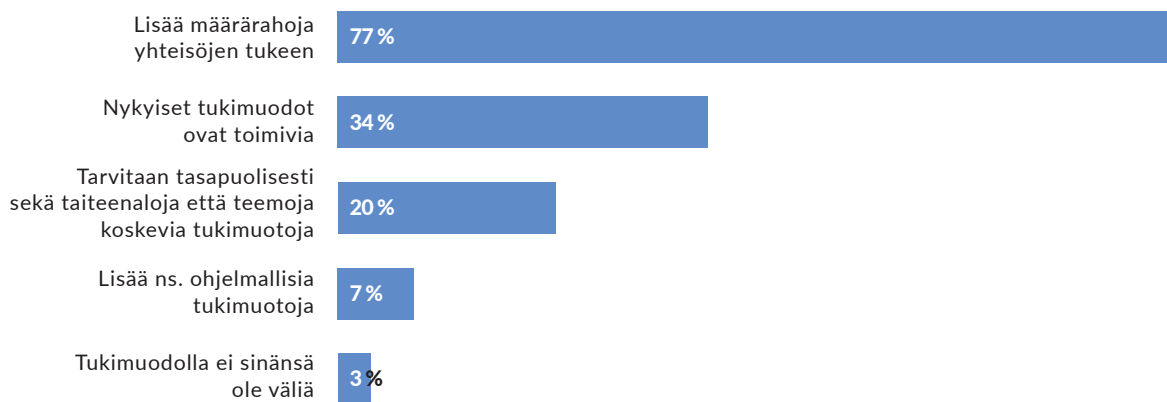
### Taiken toteuttama kysely avustuksen saajille

Taiteen edistämiskeskus tiedusteli kyselyssään<sup>114</sup> yhteisöavustuksen saajilta kehittämistarpeista seuraavasti: ”Miten Taiken yhteisöavustuksia tulisi jatkossa kehittää?”. Kysymyksessä sai valita viidestä vaihtoehdosta yhden tai useamman. Vastauksissa vapaan kentän lisärahan tarve tuli selkeästi esiin. Kolme neljäsosaa eli yli 75 % kysymykseen vastanneista toivoi lisää määrärahoja yhteisöjen tukeen. Kaikissa muissa kysymyksissä ”kyllä” -valintojen osuus jäi selkeästi pienemmäksi. Esimerkiksi nykyiset tukimuodot toimiviksi näki ainoastaan noin 34 % eli kolmasosa vastanneista yhteisöistä. Vain viidesosa katsoi, että tarvittaisiin tasapuolisesti sekä taiteenaloittaisia että temaattisia tukimuotoja. Ohjelmallisia tukimuotoja kaipaisi lisää hyvin pieni osa yhteisöistä.

#### KUVIO 31.

*Taiken yhteisöavustusten kehittämistarpeet yhteisöjen mukaan.*

*Miten Taiken yhteisöavustuksia tulisi jatkossa kehittää? Voit valita useita vaihtoehtoja. (Vastaajien n=94)*



Yhteisökentän rahantarve tuli esiin säännöllisesti myös tekemisämme haastatteluissa. Esimerkiksi haastattelemamme asiantuntija esittävien taiteiden alalta korosti, kuinka ”jonkun pitäisi uskaltaa ottaa esille se

114 Taiken julkaisematon arviointikysely, vastanneita taiteenalojen yhteisöjä yhteensä 94. Kysely oli vapaaehtoinen, eivätkä kaikki toiminta-avustusta saaneet yhteisöt vastanneet kyselyyn. Vastaajina taiteenalojen toiminta-avustusta vuosina 2017 sekä 2018 saaneita yhteisöjä.



*lisärahoitustarve, joka liittyy rahoituslain ulkopuoliseen kenttään. Ja joka liittyy myös taiteen tehtävään yhteiskunnassa...” [H16]*

Eri alojen avustustarpeita voidaan arvioida yhteisöjen hakemien ja yhteisöille myönnettyjen avustussummien eron kautta (taulukko 24 alla). Tämä ei tietenkään sellaisenaan kuvaa eri alojen kaikkea rahan tarvetta. Haetut summat esimerkiksi palautuvat alakohtaisiin konventioihin, budjettikehyksiin ja tietoon aiemmista myönnoistä. Etenkin pienillä ja toiminta-avustuksen piirissä uusilla aloilla on haettu varsin maltillisia summia. Varovaisestikin arvioiden Taiken yhteisöavustusbudjettiin tarvittaisiin silti miljoonia euroja vuodessa lisää, jotta yhteisöjen olemassa olevia tarpeita voitaisiin täyttää. Yhteisöjen vuoden 2019 toimintaa varten hakema, mutta myöntämättä jäänyt osuus oli yhteensä yli 7 miljoonaa euroa. Koko tarkastelujaksolla 2013–2019 yhteisöjen hakema rahoitus on ollut yhteensä yli 40 miljoonaa euroa myönnettyä suurempi (ks. taulukko 25).

#### TAULUKKO 24.

*Haettu rahoitus suhteessa myönnettyyn taiteenaloittain v. 2019.*

Taiteenala	Haettu avustusmäärä yhteensä 2019	Myönnetty avustusmäärä yhteensä 2019	Haettu, ei myönnetty osuus
Näyttämötaide	6 005 152 €	3 715 000 €	2 290 152 €
Tanssitaide	3 704 157 €	2 038 000 €	1 666 157 €
Musiikki	2 300 179 €	695 000 €	1 605 179 €
Kuvataide	1 594 100 €	1 040 000 €	554 100 €
Sirkustaide	1 094 000 €	755 000 €	339 000 €
Elokuvataide	782 200 €	584 000 €	198 200 €
Valokuvataide	644 500 €	491 000 €	153 500 €
Kirjallisuus	222 600 €	60 000 €	162 600 €
Mediataide	190 500 €	105 000 €	85 500 €
Muotoilu	137 478 €	80 000 €	57 478 €
Sarjakuva	50 000 €	42 000 €	8 000 €
<b>Yhteensä 2019</b>	<b>16 724 867 €</b>	<b>9 605 000 €</b>	<b>7 119 867 €</b>

**TAULUKKO 25.**

*Haettu rahoitus suhteessa myönnettyyn taiteenaloittain 2013–2019.*

Taiteenala	Haettu avustus- määrä yhteensä 2013 – 2019	Myönnetty avustus- määrä yhteensä 2013 – 2019	Haettu, ei myönnetty osuus
Näyttämötaide	35 759 335 €	21 198 000 €	<b>14 561 335 €</b>
Tanssitaide	19 607 596 €	12 196 000 €	<b>7 411 596 €</b>
Musiikki	11 851 700 €	4 911 800 €	<b>6 939 900 €</b>
Kuvataide	9 904 100 €	5 366 000 €	<b>4 538 100 €</b>
Sirkustaide	7 583 358 €	3 925 000 €	<b>3 658 358 €</b>
Elokuvataide	6 154 145 €	4 233 000 €	<b>1 921 145 €</b>
Valokuvataide	4 120 490 €	2 730 000 €	<b>1 390 490 €</b>
Kirjallisuus	813 800 €	222 000 €	<b>591 800 €</b>
Mediataide	385 500 €	204 000 €	<b>181 500 €</b>
Muotoilu	137 478 €	80 000 €	<b>57 478 €</b>
Sarjakuva	100 000 €	84 000 €	<b>16 000 €</b>
<b>Yhteensä 2013–2019</b>	<b>96 417 503 €</b>	<b>55 149 800 €</b>	<b>41 267 703 €</b>

Yhteenvedon voidaan todeta, että taiteenalojen yhteisöjen mielestä avustussummat eivät ole nykyisellään riittäviä. Toisaalta nykyiset tukimuodotkaan eivät ole kaikkien yhteisöjen mukaan kovin toimivia. Tuloksia tulkitessa on huomattava, että Taiken kyselyn vastaajat olivat *kaikki saaneet toiminta-avustusta*. Näin esimerkiksi tukimuotojen toimivuuden kritiikki on vakava viesti.<sup>115</sup>

Tällä hetkellä kyse on niukkojen resurssien jakamiseen liittyvistä ratkaisuista: jatketaanko pienten avustusten myöntämistä monille, vai tehdäänkö toisenlaisia rakenteellisia ratkaisuja? Jos tehdään, niin keneltä otetaan pois, kenelle annetaan ja millä kriteereillä?

Pelkkä lisärahoitus ei välttämättä ratkaisisi taiteen kenttien valtasuhteisiin ja rahoituksen tasa-arvoiseen jakamiseen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi Pekka Oesch (2004, 59) totesi tutkimuksessaan kulttuurin

115 Taiken kyselyaineisto ei valitettavasti sisällä tietoa yhteisöille myönnetystä rahasummasta, joten tukimuotoon tyytyväisyyden tarkastelu suhteessa saatuun avustukseen ei ollut mahdollista.

harkinnanvaraisista avustuksista, että määrärahojen lisääminen ei välttämättä muuta sitä, kuinka paljon tuetaan olemassa olevia toimintoja ja mikä osuus varoista ohjataan uusille toimijoille ja hankkeille. Saman asian totesi jo 1970-luvulla Pekka Gronow (1976).

Taiken kyselyssä tiedusteltiin myös palautetta ja kehittämisideoita kysymyksellä ”Mitä muuta haluaisit sanoa Taiken yhteisöille tarkoitetuista tukimuodoista?”. Yhteensä noin puolet vastanneista yhteisöistä jätti kehitysehdotuksen tai palautteen.

Monista vastauksista näkyi tukimuodon kehittämisehdotusten lisäksi toiminta-avustusten ehdoton tarpeellisuus tukimuotona – ilman harkinnanvaraisia toiminta-avustuksia monet taideyhteisöt eivät voisi toimia, eivätkä ehkä olisi enää edes olemassa. Samaa, toiminta-avustusten keskeistä merkitystä painotettiin myös useissa esittelijähaastatteluissa.

Teemoittelimme Taiken kyselyssä annetut ehdotukset kolmeen pääkategoriaan, joista rahojen lisääminen ja toive pidemmistä tukijaksoista on selvästi suurin. Erityisesti kuvataiteen alan yhteisöt kokevat vastausten perusteella nykyisen rahanjaon toiminta-avustusjärjestelmässä epätasapainoiseksi ja kuvataiteen rahoituksen yleisesti jälkeenjääneeksi.<sup>116</sup>

#### **Rahojen lisääminen (17 vastausta) sekä toive pidemmistä tukijaksoista (16 vastausta)**

*Toiminta-avustukset ovat hyvä asia, koska niillä pystytään pitkäjänteisesti kehittämään yhteisön edustamaa taiteen alaa alueella. Myönnettyjen määrärahojen koko vain on pieni.* [Taiken arviointikysely]

*Nimenomaan pitkäjänteisen ja jatkuvan perustoiminnan tukeminen on tärkeää. Ei se, että aina pitäisi olla jotain erikoisia hankkeita.* [Taiken arviointikysely]

*Perusrahoituksen vahvistaminen on oikea tapa saada toimijat jaloilleen. Organisaatioihin tarvitaan vakituinen henkilöstö, jotta toimijat pystyvät päätoimisesti generoimaan lisää rahoitusta sekä toteuttamaan tehtävänsä kulttuurituottajana. Kolmivuotiset sopimukset ja 80.000 € minimiavustukset pitää saada voimaan mahdollisimman pian.* [Taiken arviointikysely]

116 Kuvataiteen tilanne on ymmärrettävä tarkasteltaessa taiteenalojen rakenteita ja kulttuurin rahoitusta kokonaisuutena. Taitelija-apurahojen osalta kuvataide saa Taikesta eniten rahoitusta, mutta apurahojen osuus koko taiteen rahoituksesta on hyvin pieni.

*Olisi hienoa, jos kuvataiteen rahoitus saataisiin nostettua realistiselle tasolle suhteessa yhteisöjen toimintaan ja taiteilijoiden tarpeisiin. Kuvataiteen osuus kulttuurin kokonaisrahoituksesta on hyvin pieni. [Taiken arviointikysely]*

*Toiminta-avustuksen haku- ja raportointiprosessi on todella työläs koskien suhteellisen pieniä yhteisöavustuksia [Taiken arviointikysely]*

### **Prosessien parantaminen ja erilaisten toimintamuotojen joustava huomioiminen (12 vastausta)**

*Olisi kiva nähdä, millä kriteereillä tuet myönnetään ja ei myönnetä. [Taiken arviointikysely]*

*Toivoisin, että vanhanaikaisista yritys- ja yhdistys -jaotteluista luovuttaisiin, ja huomiota kiinnitettäisiin itse toimintaan. [Taiken arviointikysely]*

*Taiken tulisi kehittää erilainen tukimuoto tahoille, jotka toimivat ns. tuotantotaloina. Siis sellaisille yhteisöille jotka esim. ylläpitävät tilaa ja tarjoavat tuotantopalveluja muille taiteilijoille, eli esim. osatuottavat taiteilijoiden teoksia. Usein tällainen taho saa samankokoisen summan kuin yhden taiteilijan työn ympärille kehkeytynyt ryhmä, company. Ns. tuotantotalot ja yhteisöt jakavat toiminta-avustuksensa erittäin usean tekijän kesken. Tilanne on siis vääristynyt. [Taiken arviointikysely]*

### **Erityis- ja yleisavustusten suhteen selventäminen (6 vastausta)**

*Toiminta-avustukset ovat toimivampia ja mahdollistavat toiminnan joustavamman suunnittelun. Avustusten hajautuminen useiksi pieniksi projektiavustuksiksi merkittävästi monimutkaistaa ja lisää hakemis- ja raportointityötä. [Taiken arviointikysely]*

### **Cuporen kysely toiminta-avustusten koko hakijajoukolla**

Cuporen kyselyssä<sup>117</sup> tiedustelimme Taiken toiminta-avustusta hakeneilta ja saaneilta yhteisöiltä yleisiä kehittämisehdotuksia kysymyksellä ”Millä muulla tavoin kuin määrärahoja ja/tai myöntösummia korottamalla toiminta-avustusjärjestelmää tulisi mielestänne kehittää?” Muotoilimme kysymyksen näin, jotta kehittämisehdotuksia saataisiin myös muihin teemoihin kuin ilmeisimpään, lisärahoituksen tarpeeseen. Yhteensä 66 yhteisöä eli noin puolet kyselyn vastaajista vastasi kysymykseen. Kaikilla yhteisöillä ei siis ole samanlaista tarvetta järjestelmän kehittämiseen kuin toisilla.

<sup>117</sup> Cuporen toteuttamassa kyselyssä vastanneita yhteisöitä oli yhteensä 119.

Vastaukset vaihtelivat järjestelmän kokonaisvaltaisesta muutoksesta ja uudistuksesta pienempään viilaukseen, erityisesti avustusprosessin joitakin osa-alueita koskeviin kehitysehdotuksiin. Tietyt teemat nousivat silti muita useammin esiin. Monia samoja teemoja (kuten viraston ja ministeriön tai yleis- ja eritysavustusten välistä suhdetta) on käsitelty jo aiemmin toisten kysymysten yhteydessä. Samoin on huomionarvoista, että tietyt keskeiset kehittämisehdotukset ovat edelleen samoja kuin Pekka Oeschin tutkimuksessa yhteisöjen harkinnanvaraisesta tuesta (2004). Niiden toteuttamiseen olisi ollut aikaa yli 15 vuotta. Tällä perusteella voimme varauksetta yhtyä edellä kuvattuun toiveeseen saatavilla olevan tiedon hyödyntämisestä päätöksenteon ja kehitystyön tukena.

On monia yhteisöjä, joiden näkökulmasta nykyinen toiminta-avustusjärjestelmä toimii ainakin kohtuullisen hyvin, eikä tarvetta muutokseen ole. Kuten todettua, vain puolet kyselyyn vastanneista antoi koko järjestämää koskevan kehittämisehdotuksen. Silti kyselyaineistomme pohjalta voidaan paikantaa huomattavan monia kipupisteitä ja parannusehdotuksia.

*Toiminta-avustusta saava ryhmä saa epäreilun kilpailuaseman, kun he pystyvät myymään työtään subvention ansiosta halvemmalla ja kompensoimaan tuloja avustuksesta. Jos taas ilman tukea toimiva ryhmä myy esitykset samaan hintaan pärjätäkseen markkinoilla, katsotaan tämä harrastustoiminnaksi, kun tuolla tulolla ei voida maksaa vastaavia palkkoja. Vaikka tämän järjestelmän on osaltaan tarkoitus mahdollistaa taiteen tekeminen se samalla estää taiteen tekemisen. Siilojen poistaminen ja periaatteet yhteisiksi ja vertailukelpoisiksi. Näin olisi mahdollista myös osoittaa kuinka ryhmien tulisi kehittää toimintaansa, että he voisivat päästä tuen piiriin. Tällä hetkellä tätä ei voi ennakoita mitenkään, eikä hakija voi tietää miten muokata toimintaansa sellaiseksi, että se pääsisi tuen piiriin.* [Kyselyvastaus]

Eräät yhteisöt kuvasivat yleisesti toiminta-avustusjärjestelmän nykyistä ongelmallisuutta pienten toimijoiden kannalta. Ne toivovat systeemin kokonaisvaltaista kehittämistä. Havainnot liittyvät useisiin erilaisiin, jo tässäkin tutkimuksessa – sekä aiemmin (esim. Oesch 2004) eri paikoissa – havaittuihin ongelmiin: rahoituksellinen riittämättömyys ja lyhytjänteisyys (1-vuotiset, pienet avustukset), toiminta- ja hankeavustusten suhde, ministeriön ja viraston vastuut tukemisessa, arviointiperusteet ja mittarit, sekä epäselvä ja joidenkin toimijoiden näkökulmasta vaikea pääsy toiminta-avustuksen piiriin.

### Pidemmät avustuskaudet

Yksittäisistä kehittämiskohteista kaikkein useimmin mainittiin toive siirtymisestä pidempiin avustuskausiin, esimerkiksi 2-, 3- tai 5-vuotisiin.<sup>118</sup> Vuoden mittaisista avustuksista johtuva pitkäjänteisyyden puute ja vuosittainen avustusten haku- sekä raportointivelvollisuus ovat isoja taakkoja monille taideyhteisöille. Samalla mainittiin toive jatkuvasta hausta. Prosessin vaiheet (haku ja erityisesti päätös tuen myöntämisestä / epäämisestä) sijoittuvat monien yhteisöjen kannalta hankaliin ajankohtiin ja ovat vuosittain tehtynä työläitä. Myös haastattelemamme asiantuntija [H16] painotti lyhytjänteisyyden olevan iso ongelma harkinnanvaraista tukea saavalle taiteen kentälle – harkinnanvarainen, vuosittainen arviointi ylläpitää myös kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi toimintakonseptien kehittämisen ja yhteistyökumppanien sitoutumisen osalta.

*Useampivuotiset toiminta-avustukset. Kerran vuodessa myönnettävät avustukset eivät takaa toiminnalle sitä pysyvyyttä, jota suurimmaksi osaksi avustusten varassa elävät taideyhteisöt tarvitsevat.* [Kyselyvastaus]

*[T]oiminta-avustuksista kannattaisi tehdä 3-5-vuotisia, jotta toimintaa pystytään toteuttamaan suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti.* [Kyselyvastaus]

*[...] avustuksia tulisi myöntää pitemmälle ajalle myös pienemmissä avustussummissa (esim. 2-3-vuotisia), kun nyt toteutuneessa uudistuksissa 3-vuotisia avustuksia myönnettiin vain suurimmille toimijoille, joiden todennäköisyys avustuksen piiristä putoamiselle satunnaisesti on muutenkin epätodennäköisempää.* [Kyselyvastaus]

*Jatkuva haku, jossa olisi tietyt (vaikkapa neljä vuodessa) päätöspäivät. Lokakuun lopussa on aina järkyttävä suma hakemuksia, joista osan voisi hyvin jättää jo aiemmin samana vuonna. Mutta onko tämä sitten rahoituksen jakamisen suhteen mahdollista?* [Kyselyvastaus]

Pidempiaikaiset tukijaksotkin tulivat kehittämiskohteena esiin jo Pekka Oeschin tutkimuksessa kulttuuriyhteisöjen tuesta (2004). Tuolloin todettiin, että pidemmät tukijaksot mahdollistaisivat perustoiminnalle varmemmat lähtökohdat ja antaisivat mahdollisuuden pitkäjänteiseen toiminnan ja talouden suunnitteluun. Yhteisöt pystyisivät myös tasapainottamaan talouttaan ja varautumaan toiminnan vaatimiin muutoksiin etukäteen.

118 Ehdotuksia pidemmistä avustusjaksoista tuli kyselyssä eri taiteenaloja edustavilta yhteisöiltä. Lisäksi sama teema mainittiin useissa kyselyn avovastauksissa myös muiden kysymysten yhteydessä. Tätä kehitysideaa voidaan pitää siis aivan keskeisenä.

Toiminta-avustuskauden jälkeen avustuksen käytöstä ja seuraavasta suunnitelmasta keskusteltaisiin rahoittajan ja yhteisön kesken. Pidempien jaksojen ajateltiin myös mahdollisesti vähentävän jonkin verran esittelijöiden ja toimikuntien työtaakkaa. (Ks. Oesch 2004, 75–76.)

### Avustusjärjestelmän joustavuus

Vastauksissa keskustelu pidemmistä avustusjaksoista linkitettiin mahdollisuuteen tehdä avustusjärjestelmä samalla joustavammaksi, vähentää pysähtyneisyyttä uskaltamalla välillä myös pudottaa toimijoita avustuksen piiristä pois. Eräs mahdollinen kehityssuunta olisi siis luopua periaatteesta ”niukuuden jakaminen mahdollisimman monelle”, ja alkaa jakaa hieman isompia ja pidempiaikaisia avustuksia määrääjain eri toimijoille. Esimerkiksi 3-5-vuotisten avustusten aikana yhteisön toiminnassa voitaisiin eri tavoin valmistautua siihen, että rahoitus ei välttämättä Taiken osalta tule jatkumaan.

*Lukuisilta vanhoilta toimijoilta tulisi leikata tukia pois. Tämä on ainoa tapa pitää taidekenttä elävänä ja taata avustuksia myös nuorille toimijoille. Erityisesti vapaan kentän ryhmien toiminnassa on tyypillistä, että ryhmän elinvoimaisin vaihe sijoittuu sille välille, kun sen keskeiset toimijat ovat 25–40-vuotiaita, eikä ole lainkaan väärin leikata tukia pois ryhmiltä, joiden suurimmat taiteelliset ansiot on jo saavutettu. Taiken ei pidä palkita menneistä ansioista vaan mahdollistaa tulevia suurtekoja! Lisäksi pitäisi panostaa kolmivuotisiin avustuksiin. Itse asiassa kaikki toiminta-avustukset voisivat olla kolmivuotisia. Tämä karsisi automaattisesti pois ne toimijat, joiden toiminta ei ole suunnitelmallista. Lisäksi pienet ryhmät voisivat tällöin sitoutua ”kolmivuotisiin projekteihin” ja olisi myös helpompi vaihdella avustusten saajia: kolmen vuoden aikana ehtii jo toteuttaa useita esityshankkeita toisin kuin yhden vuoden aikana.*  
[Kyselyvastaus]

*Liike ylös ja alas on sallittava ja tarvittaessa rajunakin. Nykyiset saajat on perattava ja niitä tulisi vertailla eri keinoin keskenään. Toiminta-avustuksiin on pesiytynyt siltarumpuja ja taidehallinnon humputteluja, jotka tasaveroisuuden nimissä hyvä tunnistaa.* [Kyselyvastaus]

### Avoimuus ja dialogisuus

Toinen usein mainittu (yli 10 mainintaa) kehittämiskohde koskee vastaavia teemoja, jotka nousivat esiin myös Taiken kyselyssä: kriteereiden ja myöntöperusteiden parantaminen ja yleisesti toiminnan kehittäminen avoimemmaksi. Kantaa otettiin tässä yhteydessä myös siihen, kenen hakemuksia tulisi arvioida.

*[A]voimuutta ja läpinäkyvyyttä lisäämällä; perusteita ja kriteereitä kehittämällä yhteistyössä taidekenttien kanssa. [Kyselyvastaus]*

*Hakuprosessia tulisi selventää, monipuolisesti. Päätöksenteko avoimemmaksi. Myöntämiskriteerit mukaan joita voisi käyttää mm organisaation kehitystyössä. [Kyselyvastaus]*

*Arviointiryhmässä tulisi olla muitakin kuin kyseisen taiteenalan edustajia. Mielellään ihmisiä, joilla on jonkin sortin yhteiskunnallista kokemusta ja edellytyksiä arvioida hankkeiden yhteiskunnallisia vaikutuksia. [Kyselyvastaus]*

Yhteisöt toivovat (yli 10 mainintaa) myös toiminta-avustusjärjestelmää kehitettävään dialogisempaan suuntaan. Palaute, koulutus, neuvonta ja ohjaus mainittiin. Näiltäkin osin varsin vastaavat toiveet esitettiin jo Oeschin tutkimuksessa (2004), mutta todettuun tarpeeseen ei kyselymme perustella ole kyetty vastaamaan.

*Keskusteluuyhteys avustusten jakajaorganisaation ja hakijan välillä olisi saatava aikaan, nyt prosessi muistuttaa lähinnä polvirukousta. [Kyselyvastaus]*

*Kenties neuvonta toiminnan pyörittämiseen, laajentamiseen, rahoittamiseen ja olemassa olevien avustusten löytämiseen ja hakemiseen. [Kyselyvastaus]*

*Hakemuksista täytyisi saada palautetta, jotta ymmärtäisi, mitä hakemuksissa voisi kehittää. [Kyselyvastaus]*

*Toiminta-avustusten saajat on nähtävä yhteistyökumppaneina [Kyselyvastaus]*

### **Suhde VOS-järjestelmään**

Laaja-alainen kehittämisteema on vapaan kentän suhde vakiintuneeseen VOS-järjestelmään, yhteistyö näiden välillä sekä yleisesti huomion kiinnittäminen vapaan kentän ongelmiin etabloituneen VOS-järjestelmän sijaan. Kuten todettua (esim. Jokinen & Rautiainen 2008, 252), VOS-lainsäädäntöä voidaan pitää taiteen alueellisen saatavuuden takaajan lisäksi ”lukkona”, joka rajaa taiteen kenttää järjestelmän piiriin kuuluviin ja sen ulkopuolelle jääviin toimijoihin.

*Lisätä taidelaitosten ja pienten ryhmien välistä yhteistyötä siten, että isot teatterit + ooppera ottaisivat pieniä ammattilaisryhmiä vierailuun vuosittain esim. lipputulajaolla, jolloin ryhmät, joilla ei ole omaa esitystilaa (eikä varoja ison esitystilan vuokraukseen) pääsisivät esittämään isomille saleille. [Kyselyvastaus]*



*Valtionosuuslain ja harkinnanvaraisten avustusten raja-aita olisi välttämätöntä kaataa ja ryhmien siirtyminen VOS:n piiriin lopulta toteutettava. [Kyselyvastaus]*

### Ministeriön ja viraston työnjako

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Taiken välinen työnjako taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöjen tuessa ei vielä ole yhteisöjen näkökulmasta selkeä. Kuten aiemmin on haastattelujen kauttakkin tuotu esiin, Taiken taide- ja kulttuuriyhteisöjen toiminta-avustusjärjestelmää ei ole järkevää kehittää pistemäisesti ilman selkeää yhteyttä ministeriön tukimuotoihin. Valtionavustuspolitiikan parantamiselle ministeriön ja Taiken yhteistyönä on selkeä tarve.

*Mielestäni olisi olennaista tarkastella eri taidelajien rakenteita ja kehityneisyyttä. Arvioida niitä kokonaisuuksina siten, että tullaan tietoisiksi eri taiteenalojen rakenteiden todellisesta tilasta. Toiminta-avustusjärjestelmässä tulisi mielestäni merkittävästi enemmän kiinnittää huomiota siihen, että sisällöntuotantotahoja ei verrattaisi rakenteita ylläpitäviin tahoihin. Mielestäni OKM:n alle kuuluisivat ne rakenteet, jotka ylläpitävät taiteilijoiden mahdollisuutta työllistyä, kehittävät kenttää ja rakenteita. Taiken alle taas kuuluisivat siten sisältöä tuottavat yhteisöt. [Kyselyvastaus]*

### Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja monialaisuus

Muihin useammin kyselyvastauksissa mainittuihin teemoihin lukeutuivat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden parantaminen myöntöpolitiikassa – niin taiteenalojen välillä kuin alueellisesti. Vastauksissa nostettiin esiin myös ajankohtainen ajatus erilaisten toimintamuotojen (esimerkiksi alustojen) tukemisesta vakiintuneiden taiteenalojen ohella (tai sijaan).

Kaikki toimijat eivät pysty kovinkaan helposti sujahtamaan hallinnollisesti luotuihin taiteenalakategorioihin. Näkökulmaa voisi näiden vastaajien mielestä siirtää taiteenaloista toiminnallisuuteen.

*Toiminnan tukemista voi tehdä monella eri taholla, esimerkiksi tarjoamalla tiloja, markkinointiväyliä ja verkostoitumismahdollisuuksia. [Kyselyvastaus]*

*Organisaatiot, joiden toimintaan sisältyy useampia toimintamuotoja, kuten tuotanto-, esitys- ja vierailuteatteritoiminta, residenssi- ja festivaalitoiminta, tulisi rahoittaa yhdellä toiminta-avustuksella. [Kyselyvastaus]*

*Rahat suoraan alueella toimiville alustoille, jotka pystyvät kanavoimaan sen edelleen taiteilijoille. Yksittäisten pienten ryhmien ja freelancereiden sijaan kaikki taiteilijat saman alustan alle ja sille kunnon rahoitus toiminnan mahdollistamiseen. [Kyselyvastaus]*

Monialaisuuden tunnistamisen tarve avustusinstrumentissa tuotiin esille myös virkamiesten haastatteluissa useita kertoja. Avustusten jakamisella taiteenaloittain ja taiteenaloille ennakoon päätettyjen määrärahojen mukaisesti on pitkä perinne. Esimerkiksi tanssitaiteen esittelymuistio (TKT/3/520/2017) havainnollistaa taiteenaloittaisesti siiloutuneiden määrärahojen jäykkyyttä perusteltaessa päätöksiä sinänsä hyvien, mutta monialaisesti toimivien yhteisöjen suhteen. Muistiossa todetaan [yhteisön x] olevan aktiivinen toimija, joka tuo nuoria taiteentekijöitä eri aloilta yhteen. Sen todetaan järjestävän esitystoiminnan lisäksi tapahtumia, klubeja ja työpajoja, mutta samalla todetaan toiminnan olevan ”kuitenkin poikkitieteellistä ja osin harrastelijoille suunnattua eikä ole täysin selvää onko tanssitaiteen määräraha oikea rahoituskanava kyseiselle toiminnalle”.

*[M]e puhumme paljon siitä, että taiteen kenttä on monialaistunut, ja siellä toimitaan yhä monitaiteisemmin. Mutta tämä meidän nykyinen järjestelmämme ei tunnista sitä, kun se on niin selkeästi jaettu tiettyihin määrärahoihin ja pussukoihin, että se monialainen tekeminen myös [...] tällä hetkellä meillä on x määrä euroa sille tukea, joka on ihan naurettavaa. [...] jos ei olisi näitä ennalta päätettyjä määrärahapussukoita, niin pystyttäisiin paremmin sitä monialaista tekemistä tukemaan. [H14]*

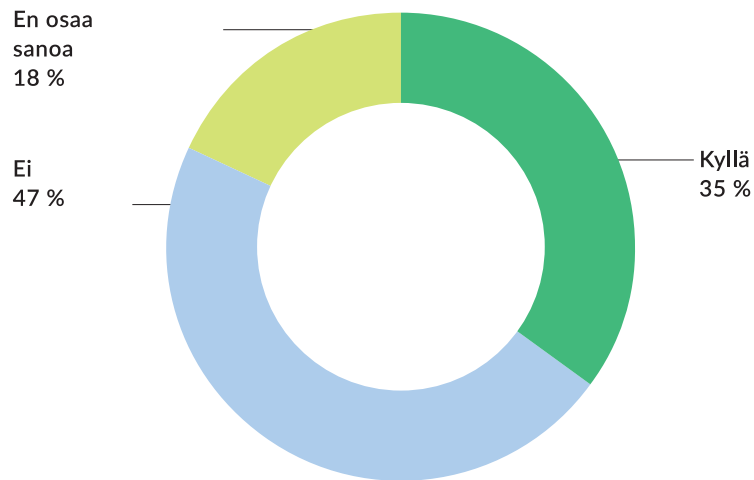
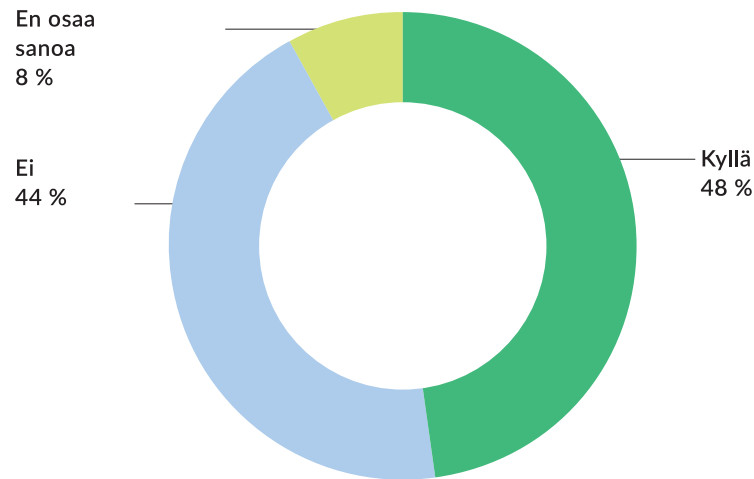
Voidaan vahvoin perustein todeta, ettei toiminta-avustusjärjestelmä nyky-muodossaan toimi kaikkien eri taiteenaloilla toimivien yhteisöjen näkökulmasta hyvin. Kaikkien taiteenalojen tarpeisiin se ei vastaa lainkaan. Yhteisökentän enemmistön näkökulmasta avustusjärjestelmän kehitystyötä olisi välttämätöntä tehdä.

Lähes puolet (47 %, 56 yhteisöä) Cuporen kyselyn vastaajista näki, että toiminta-avustusjärjestelmä ei vastaa kyseisen yhteisön edustaman taiteenalan tarpeisiin tällä hetkellä (kuviokuva 32). Vain noin kolmasosa vastanneista yhteisöistä näki järjestelmän vastaavan taiteenalansa tarpeisiin. Noin viidennes ei osannut ottaa asiaan kantaa. Tarkasteltaessa vain avustusta saaneiden vastauksia noin puolet näki järjestelmän vastaavan tarpeisiin, mutta tästäkin joukosta 44 prosenttia näki, että tarpeisiin ei tällä hetkellä vastata. Edellä kuvastusta Taiken tekemässä kyselyssä nykyiset tukimuodot toimiviksi näki ainoastaan 34 prosenttia vastaajista.

**KUVIO 32.**

*Taiken toiminta-avustusjärjestelmän vastaavuus taiteenalojen tarpeisiin yhteisöjen mukaan.*

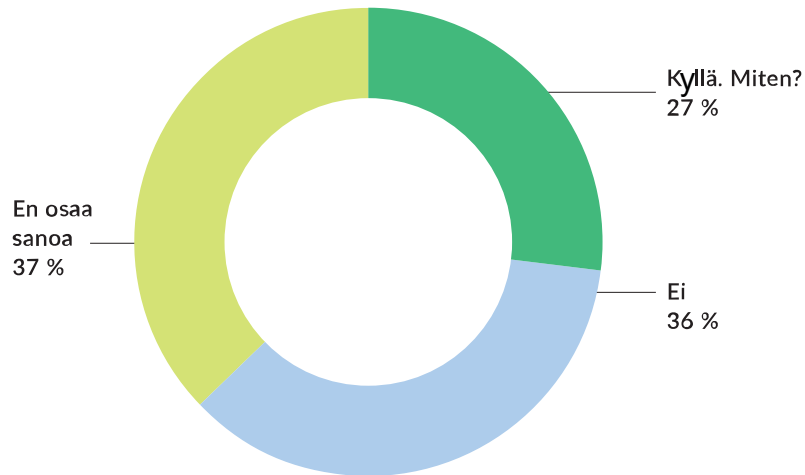
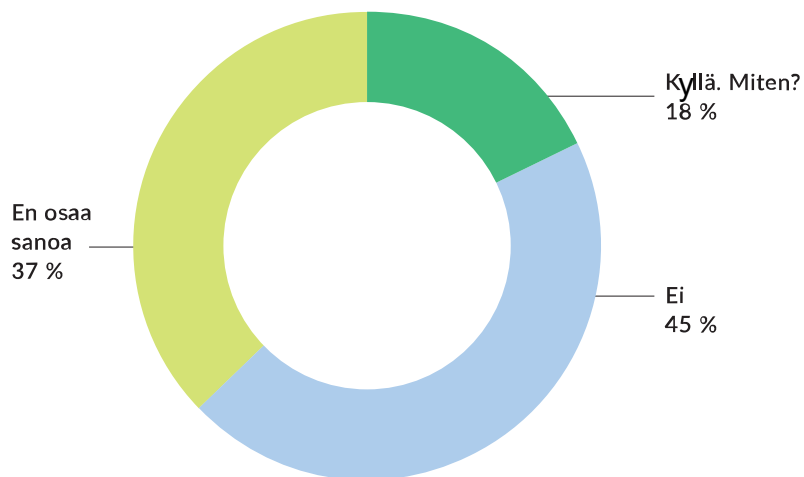
*Vastaako Taiken toiminta-avustusjärjestelmä edustamanne taiteenalan tarpeisiin tällä hetkellä? (n=118)*

**Kaikki****Vain avustusta saaneet**

Runsa neljäsosa kaikista vastanneista yhteisöistä (27 %) näki taiteenaloittaisen kohdentamisen kaipaavan uudistamista. 36 prosenttia puolestaan koki taiteenaloihin perustuvan käsittelyn ja jakamisen olevan kannatettava tapa myöntää avustukset. Avustusta saaneista noin viidesosa haluaisi uudistaa taiteenaloittaista jakoa ja lähes puolet (45 %) halusi säilyttää taiteenaloihin perustuvan jaon.

**KUVIO 33.****Taiteenaloihin perustuva avustusjako.**

*Tulisiko toimintaan kohdennettavia avustuksia mielestänne käsitellä ja jakaa jollain muulla tavoin kuin taiteenaloihin perustuen? (n=116)*

**Kaikki****Vain avustusta saaneet**

Yhteisöt toivat esiin poikki- ja monitaiteellisuutta mm. seuraavasti:

*Taiteenalajako voi tuntua keinotekoiselta, kun tehdään poikkitaiteellisia ja yli sektorirajojen liikkuvia hankkeita. [Kyselyvastaus]*

*[Tulisi] huomioida entistä paremmin uudet yhteistyön muodot, jolloin useampi taiteenala / alan edustajat voivat toimia yhdessä. [Kyselyvastaus]*

*Järjestelmän tulisi mahdollistaa monialainen ja monimuotoinen toiminta.*

[Kyselyvastaus]

*Det blir svårare för organisationer som håller på med mångkulturell verksamhet att välja den egna konstarten. Det behöver inte enbart vara en negativ sak att man inte är specialiserad på en konstart, speciellt på mindre orter där det finns ett behov att bredda kulturutbudet.*

[Kyselyvastaus]

Kipukohdiksi tunnistettiin myös pienempien ja uusien taiteenalojen asema.

*Kyllä, mutta nykyisiä heikkoja vahvistettava ensin. Taike ajattelee lähtötasoista ja se estää uusien kehittymisen avoimessa järjestelmässä. Siiloista aiheutunut kehitysvaje on purettava ensin.* [Kyselyvastaus]

*Tuet saavat olla ”taiteenaloihin perustuen”, mutta tätä mielestäni tulisi avata. Kullekin taiteelle tuskin on samaa summaa jakaa. Mielestäni pieniä taiteenaloja tulisi tukea enemmän, sillä niillä on kovasti tekemistä, jotta pääsisivät isojen ja perinteisten rinnalle.* [Kyselyvastaus]

## **VERTAILUPOHJAA LIIKUNNAN JA URHEILUN VALTIONAVUSTUSTOIMINNASTA**

Taikesta taidealojen yhteisöille myönnettävät toiminta-avustukset (eli yleisavustukset) muodostavat yhden opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan avustusmuodoista. Kaikkien valtion myöntämien yleisavustusten jakamista säätelevät valtionavustuslaki ja hallintolaki. Myös tavoiteohjaus ja tulossopimukset ovat käytössä kaikilla valtionhallinnon sektoreilla. Näin avustusprosesseissa on yhteneviä tekijöitä sektorista ja avustusmuodon täsmällisestä tarkoituksesta riippumatta. Kuitenkin jopa OKM:n hallinnonalalla avustusten jakaminen eri tarkoituksiin on kehittynyt eri tavoin ja ainakin hakemusten arviointi ja avustuspäätösten tekeminen on toteutettu varsin eri tavoin eri yhteyksissä (ks. Halila 2016, 20-21).

Tässä raportissa ei tehdä kattavaa valtion jakamien yleisavustusten jakoa koskevaa vertailua. Edes OKM:n hallinnonalalla tai kulttuuripolitiikan lähisektoreilla (liikunta- ja nuorisopolitiikka) jaettavien yleisavustusten vertailevaa kokonaiskartoitusta ei ole toteutettu ilmeisesti koskaan, eikä sitä tässäkin yhteydessä ole ollut mahdollista tehdä. Luomme kuitenkin tiiviin katsauksen liikunnan ja urheilun valtionavustustoimintaan. Taiteen ja kulttuurin tavoin myös liikunnan ja urheilun edistämiseksi jaetaan runsaasti valtionavustuksia järjestö- ja yhdistystoimintaan. Avustusten hallintoa ajatellen on mielekästä tarkastella etenkin, millaista samankaltaisuutta ja eroja avustusprosesseissa on.

Liikunnan ja urheilun avustustoimintaa on viime vuosina arvioitu useampaan otteeseen. Käytämme tässä lähteenä liikuntasektorin valtionavustustoimintaa tutkineen asiantuntijan haastattelua [H15] ja vuosina 2015 – 2019 ilmestyneitä selvityksiä (Lehtonen & Mäkinen 2015; Halila 2016; OKM 2017:40; Lehtonen & Stenvall 2019), joista nostamme tässä esiin omiin havaintoihimme nähden keskeisimmät suositukset. Lisäksi viittaamme Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2016 tekemään OKM:n ohjausjärjestelmän arviointiin.

Valtion roolia ja ohjauskeinoja suomalaisessa liikunta- ja urheilukulttuurissa pohtineen työryhmän (OKM 2017b) mukaan ”[L]iikuntajärjestöjen avustamisessa tulee siirtyä pitkäjänteisempään järjestelmään ja jatkaa käynnissä olevaa kehitystyötä, jossa hakukriteereitä ja järjestöryhmiä karsitaan.” Raportissa esitetään myös omiin havaintoihimme sopien avustusjärjestelmän kehittämisen edellyttävän avustusjärjestelmän avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä sekä avustusperusteiden kirkastamista (OKM 2017:40, 26).

Myös seuraavat VTV:n raportin (VTV 2016) havainnot ovat täysin yhdenmukaisia tässä arvioinnissa tehtyjen havaintojen kanssa:

- Ongelmia löytyi tiedonkulusta, joka ei ole nyt täysin toimivaa. Myöskään valmistelun käytännöt eivät ole riittävän yhdenmukaisia.
- Ongelmia löytyi tavoitteiden ja keinojen välisten suhteiden määrittelyssä.
- Ohjaus on pilkkoutunut yksittäisiin ohjausvälineisiin.
- Arviointia ja sen hyödyntämistä on tarpeen kehittää niin, että se voidaan liittää nykyistä kiinteämmin ministeriön päätösprosesseihin. (Ks. myös OKM2017b, 28.)

”Järjestelmä toimii ja on tehokas, mikäli osastojen valmistelevat virkamiehet tiedostavat tiedonhallinnan vastuunsa ja tarpeensa ja ne kyetään joustavasti prosessoimaan eteenpäin. Lisäksi tällainen järjestelmä edellyttää, että tiedostetaan osastojen välille jäävät harmaat alueet ja huolehditaan kokonaisuuden tietotarpeista.” (VTV 2016, 9.)

Heikki Halila tiivisti vuonna 2016 liikuntajärjestöjen valtionavustustoimintaa koskeneessa selvityksessään: ”Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi päätöksentekijä ei voi vaihdella tietyn tosiseikan kohdalla käytettävää harkintaperustetta hakijoiden kesken.” Kaikki kriteereinä sovellettavat käsitteet on määriteltävä täsmällisesti ja systemaattisesti,

aivan kuten tässäkin raportissa olemme todenneet. Esimerkiksi valtakunnallisuuden käsitettä on tulkittu taiteen yhteisöavustuksien kohdalla eri tavoin eri tapauksissa.

Toinen selvästi myös taiteen alojen yhteisöavustuksiin sopiva havainto Halilan raportista on yleis- ja erityisavustusten rajan häilyvyys. Halila itse esitti, että valtionavustusten painopistettä olisi syytä siirtää yleisavustuksiin.

Kolmas yleinen havainto, jonka nostamme Halilan raportista esiin, koskee yleisemmin järjestökentän toimijoiden tukemista valtionavustuksien: Halila suosittaa valtionavustusjärjestelmän kehittämistä siten, että järjestöjen autonomiaa kunnioitetaan mahdollisimman paljon (Halila 2016, 26). Aihe liittyy raportin johdanto-osassa käsittelemäämme kysymykseen kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteesta. Pelkistäen: ”Yleisavustuksen osalta valtionavustuksen saajan tulisi voida päättää siitä, mihin avustusta lähemmin käytetään, kunhan erityisiä ehtoja noudatetaan ja kunhan toiminta on sen mukaista, kuin sen on hakemuksessa kerrottu olevan” (Halila 2016, 36)<sup>119</sup>.

Halila teki myös muutamia varsin konkreettisia valtionavustusten hallintoprosessia koskevia suosituksia. Havaintojemme kanssa yhdenmukaisia ovat etenkin seuraavat:

- Hakuehtoihin tehdyt muutokset tulisi aina esittää mahdollisimman selvästi ja läpinäkyvästi. Näin ei ole aina tehty (ks. myös Lehtonen & Stenvall 2019, 19).
- Valtionavustusten hakemusaika ja päätösten teko aika sopivat huonosti useiden hakijoiden toimintaan.
- Toiminnasta kerättävien tietojen on oltava relevantteja, valtionavustuspäätöksiin vaikuttavia (ks. myös Lehtonen & Stenvall 2019, 20).

Lehtinen ja Mäkinen (2015) tarkastelivat liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämistä ja tietopohjan vahvistamista. He tekivät muun muassa seuraavat johtopäätökset, jotka sopivat hyvin myös meidän havaitsemiimme ongelmiin (Lehtonen & Mäkinen 2015, 26):

119 Halilan tulkintaa voidaan suhteuttaa siihen, miten Pauli Rautiainen (2007, 127) on todennut hyvinvointivaltiollisen taiteen vapauden kannalta tärkeäksi, että arkipäivän taidehallintotyössä pidetään taiteen vapaus keskeisenä hallintotoimintaan liittyvää harkintaa jäsentävänä periaatteena. Silloin on huolestuttavaa, jos valtionavustusten tulosohjausprosessiin sisältyy edunsaajien omaa päätäntävaltaa kaventavia elementtejä.

- Avustusta saavat järjestöt toivoivat lisää läpinäkyvyyttä hakuprosessiin. Tämä koski myös seurantaa ja kysymystä, vaikuttaako se mihinkään (” [...] useilla vastaajilla oli kokemus siitä, että huolimatta toiminnan tulosten parantumisesta avustusmäärissä ei ollut tapahtunut muutoksia”).
- Edunsaajat toivovat selvempää ohjeistusta. (”Nykyisin asiakirjoja tulkitaan eri tavoin ja näin ollen myös tulokset ja tiedot näyttävät erilaisilta, minkä vuoksi järjestöt voivat asettua epätasa-arvoiseen asemaan suhteessa koko avustusjärjestelmään.”)
- Järjestöt toivovat koko avustusprosessin aikaistamista (ks. myös OKM 2017b, 28).
- Järjestöt toivovat pidempiä rahoituskausia. (ks. myös OKM 2017b, 29).
- Avustuskriteerien toivottiin ottavan paremmin huomioon toiminnan monimuotoisuuden ja erilaiset toiminnan muodot.
- Tulosohejasta tulisi kehittää vastaamaan paremmin siihen, milaista käytännön toiminta on ja mitä sillä tavoitellaan.

Lehtonen ja Mäkinen tekivät myös mielenkiintoisen ehdotuksen, jonka mukaan avustukset ryhmiteltäisiin toiminnan sisältöjen pikemmin kuin avustettavien järjestöjen toimialan mukaisesti. Myös Taiken avustamilla järjestöillä on varsin monenlaisia toimintamuotoja, jotka eivät suoraan koske vaikkapa vain tiettyä taiteenalaa. Palaamme tähän johtopäätöksissä ja mahdollisten jatkotoimenpiteiden pohdinnassamme.

”Tulevaisuudessa kohderyhmien lisäksi sekä järjestöjen että rahoittajan on kyettävä vastaamaan tarkemmin kysymykseen: mitä järjestöt tekevät?” (Lehtonen & Mäkinen 2015, 27).



## ARVIOINNIN KESKEISET TULOKSET

KUVIO 34.

Looginen malli: yhteiskunnallinen vaikuttavuus.



Tulosluvussa kuvaamme hallinnollisten ja yhteiskunnallisten prosessien arvioinnin keskeiset tulokset. Hallinnollisella prosessilla viittaamme avustusten valmisteluun ja niiden myöntämisen eri vaiheisiin<sup>120</sup>. Yhteiskunnallisella prosessilla tarkoitamme puolestaan niitä toimenpiteitä ja tuloksia, joita valtionavustusten saajatahojen on tarkoitus avustuksen vastaanottamisen myötä toteuttaa yhteiskunnassa. (Ks. Leeuw 1998, 83.) Tulosluvun rakenne noudattaa arvioinnin loogisen mallin osioita (kuvio 34).

Johtopäätöksissämme palaamme luvussa ”Arvioinnin tarveperusta” esitettyihin valtionavustus- sekä taide- ja taiteilijapolitiikan kehitystavoitteisiin sekä toiminta-avustuksille asetettuihin tavoitteisiin ja kriteereihin. Taiken yleistä asemaa arvioimme myös suhteessa Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain keskeisiin kohtiin<sup>121</sup>.

Kokonaisuudessaan johtopäätökset vastaavat raportin johdannossa esitettyihin viitteen ensimmäiseen kysymykseen:

- Kuinka toiminta-avustukset toimivat suhteessa valtion kulttuuripolitiikan yleisiin tavoitteisiin sekä opetus- ja kulttuuriministeriön strategiaan tavoitteisiin?
- Miten Taike toiminta-avustusten osalta täyttää sille määriteltyjä tehtäviä valtionhallinnossa?

120 Leeuwin (1998) mukaan valtionavustusten hallinnollisen prosessin keskeiset vaiheet voidaan luokitella valmisteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon, tarkastukseen ja kontrollointiin sekä arviointiin.

121 Taike-uudistukseen voimme ottaa tässä kuitenkin kantaa vain tietyiltä osin. Tämän selvityksen tehtävä ei ole ollut arvioida sinänsä Taike-uudistuksen vaikutuksia, etenkin suhteuttamalla kehitystä TKT:n aikakauteen.

- Miten Taiken toiminta-avustusten hallintoprosessi eri vaiheissaan (avustusmuotojen määrittelystä hakuilmoitusten valmisteluun ja myöntöjen seurantaan) toimii?
- Millaista toimintaa avustuksilla on edistetty (ns. tuotokset)?
- Millaista vaikuttavuutta avustuksilla on ollut erityisesti toimijakentän ja taiteen alojen näkökulmista)?

Kehittämistä koskeviin kysymyksiin (*kuinka yhteisöjen toiminnan tukemista voitaisiin tästä näkökulmasta kehittää; miten yhteisöjen tukemiseksi kohdennettujen toimien seurantaa voitaisiin jatkossa parantaa a) hallinnon näkökulmasta ja b) edunsaajien näkökulmasta*) esitämme omat vastausehdotuksemme raportin viimeisessä luvussa, johon olemme koonneet arvioinnin tuloksiin pohjautuvia toimenpide-ehtotuksia. Selvityksen liitteenä on esitetty tarkempia seurannan kohteita ja malleja.

## Taiken asema ja ohjaus

Taiteen edistämiskeskuksen perustaminen kytkeytyi laajempiin, jo 1990-luvulla aloitettuihin taide- ja valtionhallinnon yhtenäisyyttä ja tuloksellisuutta painottaviin kehitystavoitteisiin, jotka koskivat muun muassa managerialismia (esim. Murto 2014) ja vallan keskittämistä<sup>122</sup> (Mykkänen 2017). Uudistusta perusteltiin sillä, että Taiteen keskustoimikunnan hallintorakenne (virastomainen hallintoelin ilman virastoa) ei vastannut sen muuttuneita ja lisääntyneitä tehtäviä.

Taiteen edistämiskeskuksen perustamista edeltänyt hallituksen esitys sekä VM:n dokumentit ja tulosopimukset osoittavat viraston perustamisen liittyneen tehokkuuden ja tulosohjauksen kehittämiseen. Esityksestä ovat luettavissa tavoitteet kustannussäästöistä ja toimintojen karsimisesta. Tulosohjaus kytkee Taiketa myös taidepolitiikkaa yleisemmän yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin ja niiden toimeenpanijaksi TKT:ta vahvemmin.

Verrattuna Taiteen keskustoimikunnan aikaan, virkamiesten ja erityisesti johtajan (virvakoneiston) valta on kasvanut suhteessa taidekenttään. Kollegiaaliset luottamuselimet antavat yhteisöavustuksista nykyään vain lausunnon.<sup>123</sup> On siirrytty päällikkövirastomaiseen päätöksentekojärjestelmään. Uudistus on antanut mahdollisuuden suomalaisen taidehallinnon

122 Vallan keskittyminen ei ole yksiselitteinen ilmiö. Mykkänen (2017) analysoi tilannetta paradoksaaliseksi: valta on samaan aikaan erilaisten valtamekanismien kuten tulosohjauksen myötä keskittynyt kun sitä on hajautettu ja jaettu alaspäin. Ks. teemasta myös Anttiroiko (2017) ja Keränen (2017).

123 Kaikki Taiken yhteisöavustukset ovat nykyään valtakunnallisia, eli ne myönnetään viraston toimesta. Toimikunnat eivät siis enää myönnä lainkaan avustuksia. Samaa aikaan yhteisöavustukset muodostavat noin 40 % Taiken allokoimasta rahoituksesta taiteelle ja kulttuurille. (Ks. Karhunen 2019.)

sisään kudotun korporatistisen osittaiseen purkamiseen esimerkiksi toimikuntajäseniä nimettäessä (vrt. Sokka 2012). Perustettaessa Taikelle annettiin myös uusi, kulttuurin tukemista koskeva lakisääteinen tehtävä. Näin virastosta tehtiin taidepolitiikan ohella myös kulttuuripolitiikan kehittäjä ja toteuttaja.

Toiminta-avustuksia ohjataan ministeriöstä osittain yksityiskohtaisesti budjettitasolla. Taiken kohdalla virastokohtaista ”könttämäärärahaa”, lukuun ottamatta toimintamenoja, ei ole koskaan toteutettu. Taike on etenkin rahapelituottojen käytön osalta edelleen resurssiohjattu virasto, vaikka tarkasta resurssiohjauksesta on ollut tarkoitus päästä irti tulosojauksen myötä (vrt. Myrsky 2013).

”[Tulosohjauksen] [t]avoitteena oli tehostaa julkisten palvelujen tuotantoa ja virastojen toimintaa sekä luoda virastoille ja laitoksille paremmat edellytykset parantaa palvelujaan ja toimintansa tuottavuutta. Eräänä keinona oli vähentää momenttien määrää ja muodostaa kullekin virastolle laajat toimintamomentit. Siirtymällä yhteen toimintamäärärahaan haluttiin korostaa virastojen toiminnallista vapautta, toiminnan taloudellisuutta ja tuloksia koskevaa vastuuta. Virastoille ja laitoksille pyrittiin myös järjestämään aikaisempaa suuremmat määrärahojen sisäiset kohdentamismahdollisuudet ja ajalliset siirtomahdollisuudet. Vastapainona vapaammalle voimavarojen käytölle seurasi vuosittaisten tulostavoitteiden sopiminen ministeriön kanssa ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi.” (Myrsky 2013, 278.)

Vaikka toimintaa edelleen ohjataan osittain tarkalla taiteenaloittaisella ja käyttökohteiden mukaisella resurssiohjauksella talousarvioin ja käyttösuunnitelman kautta, käyttöön on otettu tulosojaukseen kuuluvat aiempaa tiukemmat seuranta- ja raportointikäytänteet. Uudistusten tuloksena onkin syntynyt Anttiroikon (2017) termejä käyttäksimme hybridisoitunut hallinnollinen järjestelmä, joka sisältää elementtejä eri hallintamalleista: hyvinvointivaltiollisesta tarkasta resurssiohjauksesta, normiohjauksesta sekä managerialismin mukana kehitetystä tulosojauksesta.

Heiskanen, Ahonen ja Oulasvirta kuvasivat vuonna 2005 kolme taiderahoituksen tulevaisuusskenaarioita. Pasi Saukkonen (2014) totesi näistä toteutuneen lähinnä kulttuuripoliittisen järjestelmän paikallaan pysymisen, *stagnation*. Saukkosen mukaan ”Tutkijat pitivät [vuonna 2005] tätä skenaariota vähiten todennäköisenä, ja tätä institutionaalista vakautta tai rakenteellista jähmeyttä voikin perustellusti ihmetellä. Herättää myös kysymyksiä siitä, vastaako suomalainen toimintamalli parhaalla mahdollisella tavalla taiteen kentän ja koko yhteiskunnan tarpeisiin”. Oman analyysimme perusteella “institutionaalinen vakaus/rakenteellinen jähmeys” soveltuu

tietyin varauksin kuvaamaan myös Taiken toiminta-avustusjärjestelmää (vrt. esim. Oesch 2004).

### **Keskeisiä havaintoja Taiteen edistämiskeskuksen asemasta ja ohjauksesta:**

- Taidehallinnossa, mukaan lukien Taiken toiminta-avustukset, sekoittuvat vuosikymmeniä vanhat periaatteet ja käytännöt, esimerkiksi hyvinvointivaltion aikana luodut budjettirivit, erilaisiin valtionhallintoa nykyaikaistaviin ja tehostaviin, managerialistisiin uudistuspyrkimyksiin sekä taloudellisen jakovaran niukkuuteen.<sup>124</sup>
- Uudelle virastolle asetettiin perustamisen yhteydessä useita tavoitteita (ks. luku ”Taike valtionavustuspolitiikan toteuttajana”<sup>125</sup>), joista kaikki eivät ole tämän selvityksen (sekä aiempien tarkastelujen ja tiedonkeruiden<sup>126</sup>) perusteella vielä toteutuneet.
- Tulosoajasta on kehitetty ja tulossopimuskausia pidennetty. Haastattelujen ja dokumenttianalyysin perusteella viraston (tulos) ohjaukseen, seurantaan ja raportointiin liittyy ylimääräistä työtä aiheuttavaa byrokratiaa eikä tulosoajasta vastaa keskeisiltä osilta sen ideaalimallia. Yleisesti erilaisia ohjaus-, kontrolli- ja säätelymekanismeja on paljon. Niiden kytkös rahoitukseen on kuitenkin löyhä niin Taiken ja sen rahoittaminen yhteisöjen kuin OKM:n ja Taikenkin välillä (vrt. Keränen 2017).

124 Jälkiekspansioivisen hyvinvointivaltion oloissa taloudellisesta niukkuudesta ja vaikuttavuuden todentamisesta on tullut hallitseva lähtökohta harjoitettavalle yhteiskuntapolitiikalle (VTV 2010). Katso aiheen taidepoliittisesta analyysistä esimerkiksi tutkija Pauli Rautiaisen haastattelu Mustekala-lehdessä v. 2015: <http://mustekala.info/teemanumerot/taide-ja-puoluepolitiikka-1-15-vol-58/tehdanko-talla-hetkella-taidepolitiikka/>

125 Tämän tutkimuksen aineistojen lisäksi Taiken kehittämisestä ovat puhuneet esimerkiksi erilaiset taiteenalojen edunvalvontatahot, kuten Teatterikeskus: ”Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) rahoitusta, asemaa ja toimintaa tulee arvioida uudelleen. Koko vertaisarviointijärjestelmän toimintamallia tarkastella kriittisesti, Taikea koskeva laki tulee uudistaa ja sille tulee suunnata riittävät resurssit toimintansa kehittämiseen. Tavoitteena on läpinäkyvyyden lisääminen, vertaisarviointijärjestelmän kehittäminen ja avustusten hakijoiden oikeusturvan varmistaminen.” <http://www.teatterikeskus.fi/kulttuuripolitiikka/kannanotot-ja-lausunnot/69-esittaeviin-taiteisiin-sijoitetut-eurot-luovat-positiivisen-talouden-kierteen>

126 Esimerkiksi Sokka 2016; Taiken kyselyt vertaisarvioijille 2014, 2016 & 2018.

- Taidekenttä ei tunne toiminta-avustusten jakamiseen liittyvien uudistusten perusteita. Kokonaisuus on avustusta hakevien yhteisöjen näkökulmasta vaikeasti hahmotettava. Viraston/ministeriön harjoittama informaatio-ohjaus, ”lukossa oleva” taiteenaloittainen resurssiohjaus, vaikuttavuutta tavoittelevat ohjauspainotukset (oman toiminnan auditointi, laadun ja tehokkuuden osoittaminen), sekä toimikuntien päätösvallan siirtäminen yhteisöavustuksissa virkamieshallinnolle sotkeutuvat toisiinsa.
- Taiken toiminta koetaan niin toiminta-avustuksen piirissä olevien yhteisöjen kuin esimerkiksi Taiken tekemien vertaisarvioitsijakyselyiden perusteella byrokraattiseksi (ks. myös Häyrynen 2015, 216). Tästä näkökulmasta virastorakenteen luominen ei ole välttämättä joustavoittanut ja tehostanut taidehallintoa. Joustavuutta vähentää avustuspoltiikan perustuminen edelleen taiteenaloittaisiin, hienojakoisiin siloihin (vrt. Rautiainen 2008).
- Erityisesti toimikuntia kosettava teema, joka nousi esiin myös toiminta-avustuskyselyissä, on taideneuvoston asema. Taiken kyselyssä vertaisarvioijille (2018) peräti 70 % vastaajista piti taideneuvoston tehtäviä epäselvinä. Enemmistö vastaajista näki kuitenkin taideneuvostolla olevan tärkeä rooli päätöksentekijänä.
- Nykyisin sekä Taike että OKM tukevat toiminta-avustuksilla taide- ja kulttuuriyhteisöjä sekä taiteilijajärjestöjä. Esimerkiksi kuvataiteen alalla taidepalvelujen tuottaminen – edunvalvonta-kysymys on hyvä esimerkki ministeriön ja Taiken välisestä, osittain epäselvästä vastuunjaosta. Taike käsittelee yhteisöt, joilla on näyttelytoimintaa (esim. Taidemaalariiliitto), OKM puolestaan ne edunvalvontajärjestöt, joilla ei ole (esimerkiksi Taiteilijaseura ja Suomen Kuvataidejärjestöjen liitto OKM:n tukemia järjestöjä). Jää kuitenkin edelleen avoimeksi, millä perusteella osa kulttuuri- ja taideyhteisöistä sekä -järjestöistä hakee ja saa harkinnanvaraisen avustuksensa ministeriöstä ja osa puolestaan Taikesta.
- Taikkeen on delegoitu useita ennen ministeriön vastuulla olleita kulttuuripoliittisia avustusmuotoja viraston perustamisen myötä. Kulttuurin avustamisen muodot muodostavat nykyään rahallisesti merkittävän osan Taiken yhteisötuesta – yhteisöille jaettiin Taiken kautta vuonna 2018 avustuksia yhteensä 16,1 M€.
- Kulttuurin edistämistehtävän (ks. Taike-laki) osalta olennainen kysymys on sen käytännön toteutus. Esimerkiksi Taiken sisäisen työryhmän raportti (ns. VATY-työryhmä 2016) asetti tavoitteeksi

Taiken rakenteen ja toimintatapojen uudistamisen ja työjaon selkiyttämisen muun julkishallinnon kanssa vuoteen 2020 mennessä. Tämä ei ole vielä täysin toteutunut. Taikessa on koettu erilaisia avustusmuotoja delegoitavan Taikkeen ilman selvää kokonaiskuvaavaa ja siirtojen perusteluja. Kuitenkin esimerkiksi viraston ja ministeriön välisistä tulossopimuksista 2010-luvulla on hahmoteltavissa tavoitteenasettelua ja tulostavoitteita Taiken kulttuuripoliittiselle roolille.

- Vuorovaikutuksen muodot eivät ole vakiintuneita, vaan perustuvat pikemmin henkilöiden välisiin suhteisiin. Joillakin Taiken esittelijöistä on ministeriön esittelijöiden kanssa luottamuksellisempi ja suurempi suhde kuin toisten.

Miten Taiken vastuu tukea kulttuuria eroaa ministeriön kulttuurin tukemisen vastuista – vai tulisiko eroa olla? Millaisia ovat Taikelle asetetut strategiset tavoitteet kulttuurin tukemisessa ja mihin tavoitteet on kirjattu?

## Toiminta-avustusten tarkoitus ja tavoitteet

Taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöjen tukemisella on Suomessa pitkä historia. Yhteisöjen tuella on sinänsä selkeä ja perusteltavissa oleva kulttuuripoliittinen tarkoituksensa. Harkinnanvaraiset toiminta-avustukset taideyhteisöille ovat keskeinen osa taiteen suoran tukemisen järjestelmää taiteilija-apurahojen sekä VOS-laitosten ohella.

Valtionavustukset ovat taloudellisia ohjauskeinoja eli kannusteita, joihin liittyy vaihteleva määrä informaatio-ohjausta. Taike jatkaa TKT:n aikaista linjaa nimittäessään jakamiensa yleisavustuksia toiminta-avustuksiksi. Taiken oman linjauksen mukaan toiminta-avustuksilla edistetään taiteilijoiden toimeentuloa ja työllisyyttä sekä monipuolistetaan taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytyksiä. Toiminta-avustuksilla edistetään myös taiteen ja kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta valtakunnallisesti.

### Tavoitteiden määrittelyä ja soveltamista koskevia keskeisiä havaintoja:

- Taiken sisäisessä toiminnassa samat yleiset tavoitteet ja kriteerit (informaatio-ohjaus) koskevat kaikkia toiminta-avustusten piiriin hyväksytyjä taidealoja. Taiteenalojen välisten erojen pohdintaa tai toimintaympäristöjen muutosten seuranta ei ole dokumentoitu.

- VOS-rahoitusta saavilla taiteenaloilla toiminta-avustukset ovat tärkeä osa vaihtoehtoisen ja taiteen monimuotoisuutta sekä uudistumista edistävän kentän ylläpitoa.
- Aloilla, joilla ei ole lainkaan VOS-rahoitusta (tai se ei juurikaan kohdistu taiteilijoiden työskentelyn tukemiseen, vrt. taidemuseokenttä), harkinnanvaraisen yhteisörahoituksen merkitys korostuu entisestään.
- Perustelut toiminta-avustuksille kytkeytyvät niin taiteelliseen laatuun ja ammattimaisuuteen, taiteen toimintaedellytysten edistämiseen, taiteilijan toimeentuloon kuin aluepolitiikkaan.
- Taidehallinnon virkamiehistöllä on keskenään varsin erilaisia näkemyksiä siitä, miksi Taike toiminta-avustuksia myöntää – mukaan lukien kysymykset siitä, pitäisikö niitä ylipäänsä Taikesta myöntää vai pitäisikö Taiken pikemminkin myöntää enemmän yhteisö- ja järjestöavustuksia.
- Taiteenalojen yhteisöille on epäselvää, kuinka OKM:ssä asetetut strategiset tavoitteet otetaan huomioon Taiken yhteisöavustusten vertaisarvioinneissa/esittelijöiden keskuudessa.
- Laki- ja strategiatason laajat, kulttuuripolitiikan yleistä merkitystä perustelevat linjaukset (esimerkiksi Kulttuuripolitiikan strategia 2025) eivät sellaisenaan sovellu toiminta-avustusten jakoa ohjauviksi kriteereiksi.
- Toiminta-avustuksia käsittelevien esittelijöiden keskuudessa ei ole yhteistä näkemystä toiminta-avustusten tavoitteista. Taiken toiminta-avustusten hakuilmoitusten tavoitteet ovat laajoja. Käytännössä ilmoituksiin kirjattujen linjausten katsotaan, tulkitsijan mukaan, toteuttavan erilaisia tavoitteita.
- Taiteilijoiden toimeentulon edistäminen mainitaan koko Taiken toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi ja sitä on painotettu myös taiteenalojen yhteisöjen tuen tavoitteena. Toiminta-avustuksia jaettaessa tavoite ei nykymuodossa toteudu optimaalisesti (vrt. OKM 2018).
- Yhteisöavustusten osuus (16,1 M€ v. 2018) Taiken kokonaistuessa kulttuurille ja taiteelle lähestyy jo suoran taiteilijatuon määrää (työskentely- ja kohdeapurahat sekä palkinnot valtakunnallisesti ja

alueellisesti yhteensä n. 22 M€ v. 2018).<sup>127</sup> Kehitys edustaa siirtymää kohti eurooppalaista tapaa tukea yhteisöjä ja yhteenliittymiä yksittäisten taiteilijoiden sijaan.

- Toiminta-avustusten piiri on ”siiloittain” rajattu sen mukaan millä alalla hakija toimii – kaikille aloille avustuksia ei ole saatavissa. Taiteenaloittainen kohdennus koetaan yhteisökentällä sinänsä hyväksyttäväksi jakaa avustuksia. Tapa sisältää myös ongelmia koskien usein esimerkiksi erilaisten alojen, toimijoiden ja toimintamuotojen tunnistamista.

Strategisten tavoitteiden toteuttamiseen kytkeytyy valintakysymyksiä: Mitä (ja mistä jaettavia) yhteisö- ja järjestöavustuksia painotetaan strategisina? Kuinka syväälle kansalaisyhteiskuntaan ministeriön määrittelemä strateginen ohjaus voi ulottua?

## Panokset

Taiteen edistämiskeskuksen kulttuurin ja taiteen tukemiseen kanavoima rahoitus jakaantuu lukuisiin osa-alueisiin. Rahoitus on peräisin valtion budjettivaroista sekä rahapelitoiminnan tuotoista (kuvio 35 alla<sup>128</sup>). Kuviossa toiminta-avustukset sisältyvät eri taiteenalojen rahapelien voittovaroista saamien osuuksien sisään.

Jo taidetoimikuntalaitoksen kehittämisraportissa (OPM 2005, 15) todettiin tukimuotojen rationalisoinnin edellyttävän, että ”opetusministeriön yksityiskohtainen ohjaus veikkausvoittovarojen taiteenalakohtaisen määrärahan käyttösuunnitelmakohtien mitoituksesta päättyisi ja ministeriö vahvistaisi taidetoimikuntien käyttöön tulevat määrärahat vain kokonaissummana.” Vastaperustetun Taiken ja ministeriön välisessä tulossopimuksessa vuosille 2013–2014 todettiin ristiriita Taike-lain ja valtion veikkausvoittovaroja koskevan talousarviokäytännön välillä. Rahapelitoiminnan tuottojen jakamisen suhteen noudatettava ohjaava talousarviokäytäntö ei sopimuksen mukaan toteuttanut Taikelle lakitasolla määriteltyä taiteen tukemisen määrärahoja

127 Kaikkien Taiken yhteisöavustusten tavoite ei sinänsä ole taiteilijan tukeminen, vaan osa on päämääriltään laajemmin kulttuuripoliittisia. Silti kehitys kohti yhteisöavustuksia on otettava huomioon myös keskusteltaessa Taiken roolista nimenomaan taiteilijoiden tukijana, ja yhteisöavustusten kyvystä toimia tämän instrumenttina.

128 Kuviossa puuttuu valtion budjetista maksettavat kuvataiteen näyttöapurahat.



koskevaa itsenäistä päätösvaltaa. Sopimukseen kirjattiin selvitettäväksi, vastaako ”valtion talousarvion rakenne Taiteen edistämiskeskusta koskevaa lainsäädäntöä Veikkausvoittovarojen osalta.”<sup>129</sup>

Rahapelitoiminnan tuottojen määrärahat taiteen edistämiseen tulevat Taikkeen ministeriöstä useissa siiloissa. Silloutumista on vuosien mittaan vähennetty, ja määrärahoja yhdistetty isompiin kokonaisuuksiin. Tuotot jakaantuivat vuoden 2019 rahapelitoiminnan tuottojen käyttösuunnitelmassa (OKM21/220/2018) Taiken osalta yhteensä 15 eri käyttökohteeseen. Ainoastaan esittävän taiteen osalta myös nimenomaan toiminta-avustuksiin kohdistettava euromäärä erotellaan enää suunnitelmassa omaksi kokonaisuudekseen. Muiden taiteenalojen osalta on siirrytty könttäsuumiin. Rahapelitoiminnan voittovarojen lisäksi Taike jakaa valtion budjettivaroista lakisääteiset valtion taiteilija-apurahat sekä kirjailijoiden ja kääntäjien apurahat ja avustukset.

#### **Toiminta-avustusten panoksia ja panoksien määrittelyä koskevia keskeisiä havaintoja:**

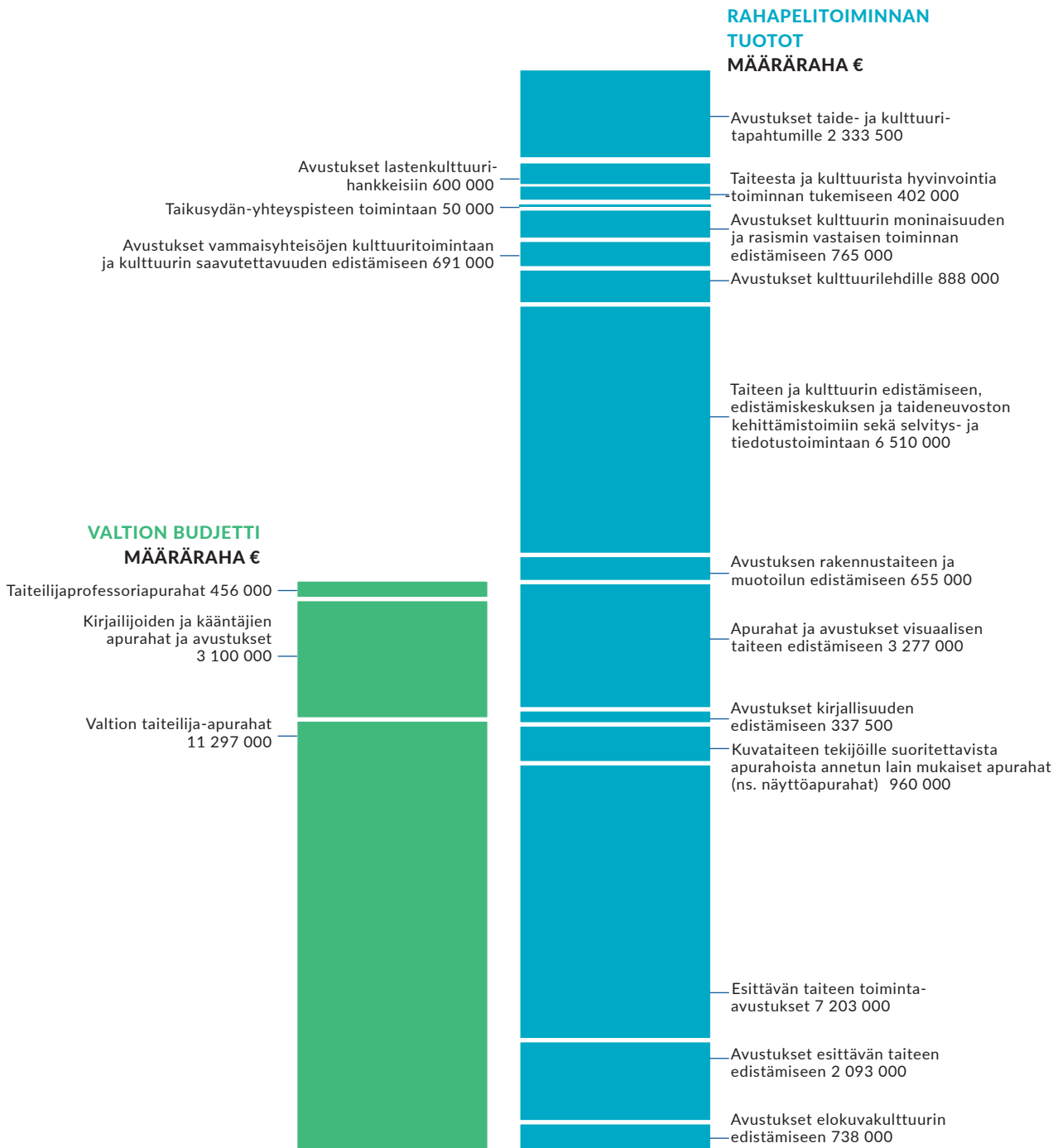
- Taiken jakama toiminta-avustus taiteenalojen yhteisöille muodostaa varsin pienen osuuden kaikista taiteen ja kulttuurin määrärahoista valtion talousarviossa. Toiminta-avustuksiin Taikessa käytettävissä olevat varat ovat nousseet viraston aikakaudella 6,7 M€:sta 9,6 M€:oon. Samaan aikaan taiteenalojen yhteisöille jaettavien erityisavustusten määrä on vähentynyt suhteessa toiminta-avustukseen. Vuonna 2013 Taike jakoi yhteisöille toiminta-avustusten lisäksi yhteensä 2,7 M€<sup>130</sup> erityisavustusta, 2019 erityisavustusta jaettiin enää 1,3 M€.
- Rahapelitoiminnan voittovarojen tiukka taiteenaloittainen resursiosiohjaus tarkoittaa, että avustuspoltiikkaa säädellään eduskunnan/ministeriön päätöksellä jopa toiminta-avustusten alakohtaisen allokoinnin tasolla. Ministeriössä valmisteltava rahapelitoiminnan voittovarojen määrärahojen käyttösuunnitelma on merkittävä ohjausväline. Ohjausta on vuosien mittaan höllennetty.

129 Ks. tulossopimus vuosille 2013–2014 Taiken sivustolta osoitteesta <https://www.taike.fi/documents/10162/33419/Tulossopimus+2013+-+2014.pdf>

130 Tämä lukema sisälsi elokuvan laatutuen 518 000 €.

**KUVIO 35.**

Taikesta jaettavat avustukset ja apurahat 2019\*



\*Luvut perustuvat talousarvioon, eivät tilinpäätöksiin (toteumat). Lähteet: Valtion talousarvio vuodelle 2019 (Talousarvioesitys HE 123/2018 vp, 14.9.2018); OKM:n päätös rahapelitoiminnan tuottojen taiteen edistämiseen osoitettujen määrärahojen käytöstä vuodelle 2019 (OKM21/220/2018).

- Valtion budjetin taidetta ja kulttuuria käsittelevä luku on jaettu poikkeuksellisen moniin momentteihin. Taiken rahoitus taiteen ja kulttuurin edistämiseen koostuu monista käyttökohteista. Varojen siirtäminen saman alan sisällä (avustusmuotojen välillä) tai taiteenalalta toiselle on esittelijöiden mukaan hankalaa ja byrokraattista. Avustusmuotojen yhdistäminen ja muokkaaminen virastossa on vaikeaa.<sup>131</sup>
- Nykyisin resurssien kohennuksia koskevin käytännöin Taiken on vaikeata reagoida taiteenalojen muuttuviin tarpeisiin. Yhteisöjen avustustoiminta ja taiteen eri alojen erilaiset tilanteet eivät kohtaa optimaalisesti. Asian toinen puoli on se, kuinka taiteenalojen tarpeet todennettaisiin esimerkiksi tiedontuotannon kautta ja millaiset pelisäännöt tähän luodaan.
- Eri aloille toiminta-avustuksina kohdennettavat resurssit ovat nykyisellään lähtökohtaisesti hyvin erilaiset, samoin yksittäisten avustusten koot. Myös taiteenalojen rakenteet kuten alalla toimivien yhteisöjen määrät ovat erilaisia. Kaikkien taiteenalojen yhteisöillä ei ole täsmälleen samaa rahoituksellista tarvetta kuin toisilla. Resurssien kohdentamisen takaa emme kuitenkaan löytäneet alakohtaisten tarpeiden kokonaisvaltaista harkintaa. Kyselyssämme yhteisökentälle erityisesti kuvataideyhteisöt korostivat rahanjaon nykyistä epätasapainoa.
- Taiken virkamiesten käsitysten perusteella eri aloilla toteutetut linjaukset perustuvat pääasiassa aikojen saatossa muodostuneisiin konventioihin. Niin historialliset syyt, yhdistysten ja etujärjestöjen edunvalvonta, ministeriön halu säilyttää valtaa ja tapa valmistella budjettia kuin esittelijöiden näkemykset vaikuttavat avustustoiminnan jäykkyyksiin.
- Merkittävä uudistus tutkimuksen tekoaikana (2018-2019) on ollut esittävien taiteiden oman hakumuodon perustaminen toiminta-avustuksiin. Tämä on kirjattu Taiken tulossopimukseen osaksi esittävien taiteiden uudistusta. Se on tuonut mukanaan myös 3-vuotiset avustukset tietyille yhteisöille. Vuodelle 2020 myönnetään kertaluontoisia 5-vuotisia kehittämisavustuksia. Uudistus on myönteinen esittävien taiteiden alalla toimiville yhteisöille. Samalla kuitenkin herää kysymys siitä, miksi uudistus ei voi koskea kaikkia taiteenaloja samalla kertaa.

131 Taidetoimikuntalaitoksen kansainvälisessä arvioinnissa (Adams ym. 2004, 44-45) todettiin, että toimikuntalaitokselle tulisi antaa ministeriön toimesta suurempi taloudellinen autonomia: "A new merged Arts Council should be given greater financial autonomy by the Ministry of Education".

Tällä hetkellä taidepoliittisissa linjauksissa (OKM 2018) korostetaan Taiken yhteisöavustuksissa isompia kokonaisuuksia, tukisummien korostusta ja yleisesti sirpaloitumisen vähentymistä. Vuonna 2010 yhteisöille suunnattuja avustusmuotoja oli TKT:n tilastoissa viisi (5). Vuonna 2018 yhteisöavustusmuotoja on Taiken tilastoissa yhteensä kaksitoista (12). Taiteenalojen toiminta-avustuksien piiriin on otettu uusia taiteenaloja vuosittain. Lisäksi taiteenalojen toiminta-avustuksiin on perustettu erillinen avustusmuoto esittäville taiteille. Sirpaloitumista on siis jopa lisätty. Samaan aikaan viraston määrärahojen tiukka taiteenaloittainen ohjaus omalta osaltaan vähentää mahdollisuutta tehdä määritettyjen taidepoliittisten linjausten mukaisia toimia. Virasto on kuitenkin saanut jonkin verran lisää liikkumavaraa taiteenaloille määriteltyjen varojen allokoimisessa erilaisiin avustusmuotoihin oman asiantuntijuutensa pohjalta.

## Toimenpiteet ja päätöksenteko

Taide- ja kulttuurihallinnossa tendenssinä on ollut siirtyminen kohti yhä muodollisempia tulos- ja arviointikriteereitä sekä tuotoksiin ja indikaattoreihin perustuvaa seurantaa. Valtionavustustoiminnassa on Taikessa siirrytty keskittelympään valtaan ja virkamiesvallan kasvattamiseen (yhteisöavustuksissa toimikunnat lausuvat, esittelijä esittelee, johtaja päättää). Taide- ja kulttuurilainsäädäntö jättää suuren harkintavallan useissa kysymyksissä talousarviopäätöksentekijälle ja talousarvion toimeenpanijalle.

Harkinnanvaraisuutta ei ole käytännössä sovellettu niin vahvasti kuin periaatteessa olisi mahdollista. Useissa haastatteluissa painottui erityisesti historian painolasti ja merkittävyys avustusten kohdentumisessa, sekä toisaalta vähäinen rahoituskehysten liikkumavara.

### Keskeisiä avustusten käsittelyä ja päätöksentekoa koskevia havaintoja

- Myöntöprosessi sinänsä toimii tarkoituksenmukaisesti. Haku- ja raportointikäytännöt toimivat muodollisesti hyvin. Avustusten myöntöperusteiden läpinäkyvyyttä ja koko avustusprosessin avoimuutta on pyritty Taiken aikana lisäämään. Nykyisellään avustusmuotojen hakuilmoitukset ovatkin melko selkeästi otsikoituja ja jäsenneltyjä. Hakuilmoituksia on kuitenkin muutettu lähes vuosittain. Yhteisöjen mukaan Taiken henkilökuntaan saa tarvittaessa melko hyvin yhteyden.
- Toiminta-avustuksen myöntäminen perustuu hakemusten vertailuun ja kokonaisarviointiin. Hakemusten vertailussa käytetään neljää arviointiperustetta (toiminnan tavoitteellisuus ja laatu, toiminnan laajuus ja vaikuttavuus, sisällön laatu, talouden kestävyys ja realismi) tarkentavine apukysymyksineen (yht. 23 kysymystä). Taiken sisäisesti on

näkemyseroja yhdenmukaisten arviointiperusteiden soveltuvuudesta eri taiteen alojen tukemisperusteiksi.

- Arviointiperusteiden käyttö päätöksenteossa on toimijakentälle epäselvää. Niiden painoarvoa ja suhdetta toisiinsa ei ole pohdittu auki ja kuvattu läpinäkyvästi. Ei tiedetä, miten kriteerien täyttäminen vaikuttaa avustuksiin. Hakuilmoituksessa kuvatussa muodossa hakija ei voi käytännössä tietää miten arviointiperusteina toimivia kysymyksiä on tarkoitus soveltaa ja mitkä mainitut tekijät ovat tärkeimpiä.
- Nykyään päätöksiä tehtäessä on yhä suurempi taloudellinen paine tehdä priorisointeja ja todella harkita avustuksen myöntämistä tavoitteisiin ja valtionavustuslakiin nojautuen. Myös toimijoiden määrä taiteen eri aloilla on lisääntynyt. Tukisummien korottaminen ja isompien kokonaisuuksien rahoittaminen ei kuitenkaan onnistu ilman valintojen tekemistä.
- Yhteisökentällä osa toimijoista näkee hallinnon suojelevan vanhoja toimijoita, eikä uudistamista tapahdu muuttuvista kriteereistä huolimatta.
- Yhteensä 64 % toiminta-avustusta vuosina 2013 – 2019 hakeneista yhteisöistä ei saanut lainkaan avustusta. Asiaa on perusteltu sillä, että harkinnanvaraisuus ei saa olla mielivaltaa – pudottamiselle pois avustettavien joukosta tulisi olla hyvä peruste. Käytännössä jakovaraa ei ole niin paljon, että uusia toimijoita voitaisiin ottaa mukaan tiputtamatta vanhoja pois.
- Taiteen kentälle ei ole selvää, kuka nykyisin päättää toiminta-avustuksista. Päätöksentekojärjestelmä (johtaja, esittelijät, toimikunta) on edelleen epäselvä kentälle, jossain määrin myös vertaisarvioitsijoille.
- Luottamushenkilöiden (toimikunnat) osallistumisessa hakemusten arviointiin on ollut vaihtelevia käytäntöjä. Toimikuntien roolina yhteisöavustuksissa painotetaan ensisijaisesti taiteellisen toiminnan arviointia – taloudellinen arviointi (virkamiehet) ja taiteellisen laadun ja toiminnan arviointi (vertaisarviointi) on pyritty erottamaan toisistaan.
- Esittelijöillä on vahva asema harkinnanvaraisuudessa ja informaation välittäjänä. Esittelijöillä on nykymuotoisessa menettelyssä lopulta paljon valtaa. Taiken kyselyn (2018) mukaan selvästi merkittävin tiedonvälittäjä vertaisarvioijille on esittelijä.

- Päätöksenteon apuna käytettävistä pisteityksestä on hyötyä perusteluiden kirjaamisessa. Ne auttavat antamaan vastauksia hakijoiden kysymyksiin päätösten perusteluista. Pisteityksiä ei ole kuitenkaan avattu toimijakentälle. Pisteytys ei myöskään tee arvioinnista automaattisesti objektiivista.
- Sekä hakemisen että päätösten ajankohtaa pidetään huonoina. Päätökset ovat tulleet vasta pitkällä hakua seuranneen vuoden aikana, jolloin esimerkiksi sopimuksia joudutaan tekemään ja alkavan vuoden toimintaa suunnittelemaan ilman tietoa valtion tuesta ja sen suuruudesta.
- Taiteenaloilla toimivat yhteisöt pitävät toiminta- ja hankeavustusten suhdetta epäselvänä. Erityisavustusten hakeminen ja raportointi on yleisesti työlästä taidetoimijan näkökulmasta. Vaatimus hankkeen tuottamien ylijäämien palauttamisesta nähtiin taloudellisen kehityksen esteenä.
- Yhteisöt toivovat pitempiä tukikausia ja kokevat jokavuotisen hakemisen ongelmallisena.
- Taiken lomakkeet ovat nykyisellään varsin laajoja ja kysymyksiä on paljon. Kaiken kaikkiaan seuranta pidetään varsinkin pienten avustusten kohdalla liian raskaana. Lisääntyneet mittaaminen, seuranta ja johtajavaltaisuus ovat taidekentän näkökulmasta jossain määrin monimutkaistaneet avustuspoliittikkaa ja kuormittaneet omaa toimintaa (mm. keskitetty ja epäselvä päätöksenteko, hakemus- ja selvitysbyrokratia), vaikka tavoitteena on ollut tehostaminen ja joustavuus.
- Taikelta toiminta-avustusta saava organisaatio ei voi enää saada erityisavustusta. Erityisavustuksilla tuetaan jossain tapauksissa toimintaa, joka ei yllä toiminta-avustuksen alarajan eli 15 000 euron kynnykselle, vaikka toiminnan laatu ja luonne voisivat puoltaa toiminta-avustusta. Toiminta-avustushakemuksia puolestaan siirretään esittelijöiden toimesta erityisavustusten käsittelyyn.
- Joillekin yhteisöille on vaikeata koota vaadittua omarahoitusosuutta. Tässä on todennäköisesti kyse myös eri taiteenalojen erilaisista toiminnan edellytyksistä, joista ei kuitenkaan ole olemassa kokonaiskartoitusta.

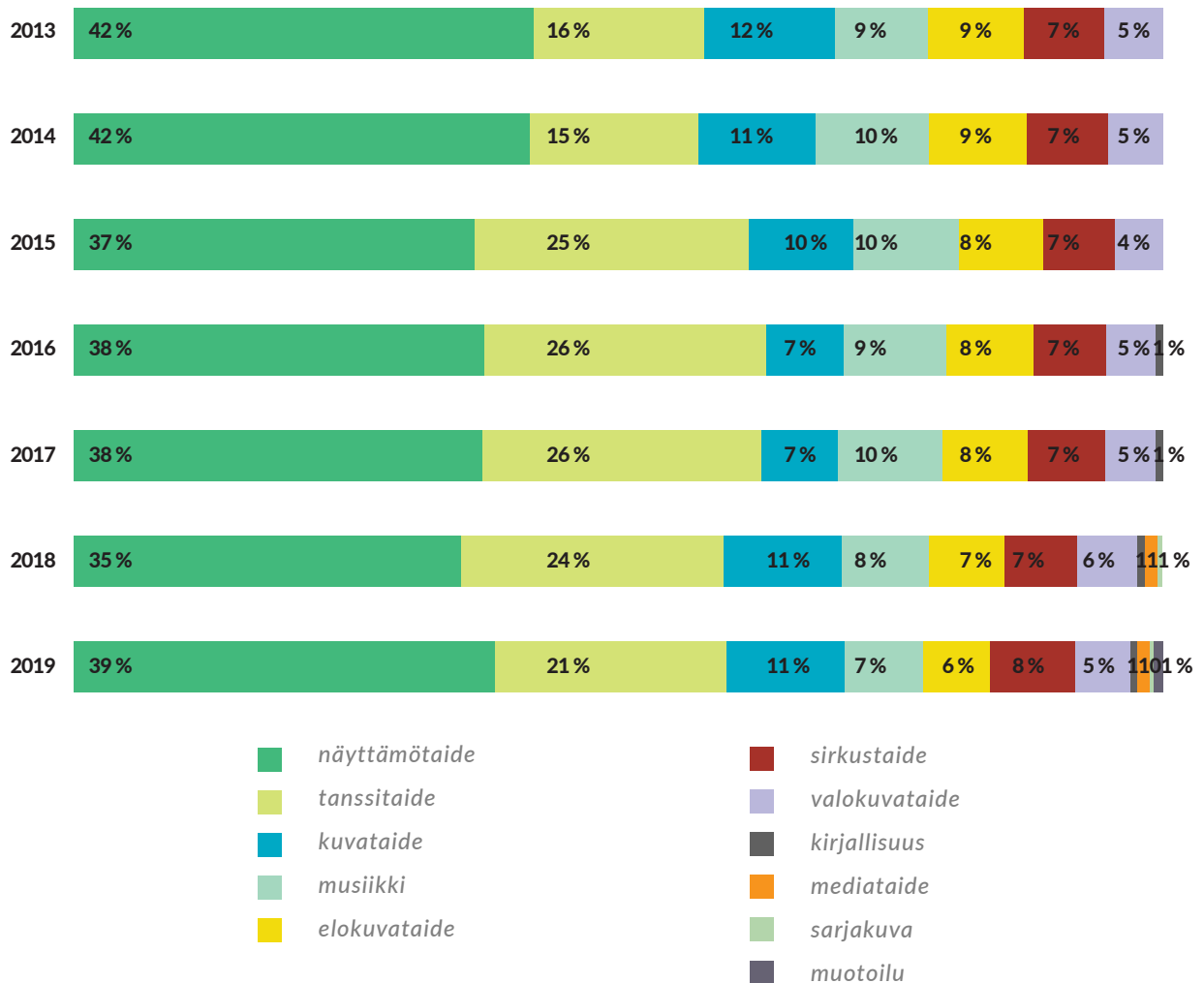
## Tuotokset

Tuotoksilla tarkoitetaan tässä hallinnollisen prosessin myötä avustuksen saanutta yhteisökenttää.

Jokaisena tarkasteluvuotena toiminta-avustuksen vuosittain jaetusta määrärahasta (€) yhteensä noin 60 % on kohdistunut teatterille ja tanssille. Teatterin osuus on ollut vuosittain noin 40 % toiminta-avustuksesta. Kuvataiteen osuus on vaihdellut välillä 7–11 %, musiikin osuus 7–10 %, elokuvan 6–9 %, sirkuksen 7–8 %, valokuvan 4–6 %. Kirjallisuuden, mediataiteen, sarjakuvan sekä muotoilun osuuden ovat olleet yhteensä muutamien prosenttien luokkaa.<sup>132</sup>

### KUVIO 36.

Taiteenalojen osuudet (%) Taiken toiminta-avustusten rahallisesta kokonaisuudesta vuosittain 2013–2019.



<sup>132</sup> OKM myönsi vuosina 2010 – 2019 noin 100M € valtakunnallisten järjestöjen toiminta-avustuksia. Siitä musiikille on kohdistunut 25 %, kirjallisuudelle 17 %, kuvataiteelle 13 % ja teatterille 10 %. Muut taiteenalat jäävät alle 10 % kokonaissummasta.

Kaiken kaikkiaan 662 eri yhteisöä (11 taiteen alalta) haki Taiken toiminta-avustusta tarkastellulla aikajaksolla. 239 eri yhteisöä eli noin 36 % on saanut myönteisen päätöksen vähintään kerran. Taiteenalojen toiminta-avustusta on saanut Taiken jakamana vuosittain noin 150–170 yhteisöä. Yhteensä 88 yhteisöä eli noin 14 % koko hakijajoukosta ja 38 % avustusta vähintään kerran saaneiden yhteisöjen joukosta on saanut toiminta-avustusta jokaisena tarkastelun kohteena olleena vuotena eli yhteensä 7 kertaa. 423 yhteisöä eli 64 % avustusta hakeneiden joukosta ei saanut avustusta kertaakaan. Ainoastaan näyttämötaiteessa avustusta saavien yhteisöjen piiri on kasvanut ajanjaksolla 40 yhteisöstä (v. 2013) 53 yhteisöön (v. 2019). Muilla taiteenaloilla vuosi 2019 on tarkoittanut pääosin laskua avustettujen yhteisöjen määrässä.

Aikavälillä 2013–2019 Taiken toiminta-avustusten rahallisesta määrästä kohdistunut Uudellemaalle lähes 60 %. Jokaisen muun maakunnan osuus kokonaisrahoituksesta jää alle 10 %. Päätöskriteerien ohella maakunnittainen toimijakentän koko, toimijoiden luonne ja hakuaktiivisuus vaikuttavat rahojen kohdentumiseen. Uudellamaalla avustuksen saaneista yhteisöistä yhteensä lähes 60 % (70 yhteisöä) toimii esittävän taiteen (teatteri, tanssi, sirkus) alalla. Seuraavaksi eniten tuettuja yhteisöjä on ollut Varsinais-Suomessa (22 yhteisöä), Pirkanmaalla (19 yhteisöä) ja Pohjois-Pohjanmaalla (13). Muissa maakunnissa avustusta on saanut koko ajanjaksolla alle 10 yhteisöä.

Haastatteluissa ja kyselyistä saamamme kuvan perusteella alueellisten toimikuntien käsittelemien asioiden vähentäminen, aluetoimipisteiden lakkauttamiset, prosessien ja päätösvallan keskittäminen Hakaniemen toimipisteeseen, sekä läänintaiteilijoiden toimenkuvan muutokset ovat johtaneet viraston aiempaa vähäisempään näkyvyyteen alueilla. Tällä on voinut olla jopa vaikutusta eri alueilta saatavien hakemusten määrään. Kaiken kaikkiaan avustustoiminnassa valtakunnallisuutta tulkitaan paikka paikoin tapauskohtaisesti pikemmin kuin yksiselitteisenä myöntökriteerinä, jonka tavoitteet olisivat kaikkien osapuolten (ml. hakijat) tiedossa.

#### **Keskeisiä toiminta-avustusten tuotoksia koskevia havaintoja:**

- Avustusta ei ole myönnetty kaikille taiteenaloille. Piiriä on kuitenkin laajennettu useaan kertaan sitten vuoden 2013. Medialle, sarjakuvulle sekä muotoilulle on myönnetty avustuksia vasta vuosille -18 ja -19. Kirjallisuus on saanut toiminta-avustusta vuodesta 2016 alkaen. Arkkitehtuuri sai hakea avustusta vuodelle -20.
- Kaiken kaikkiaan esittävän taiteen (näyttämö, tanssi, sirkus) osuus toiminta-avustusten kokonaisuudessa rahamäärien suhteen on suuri.

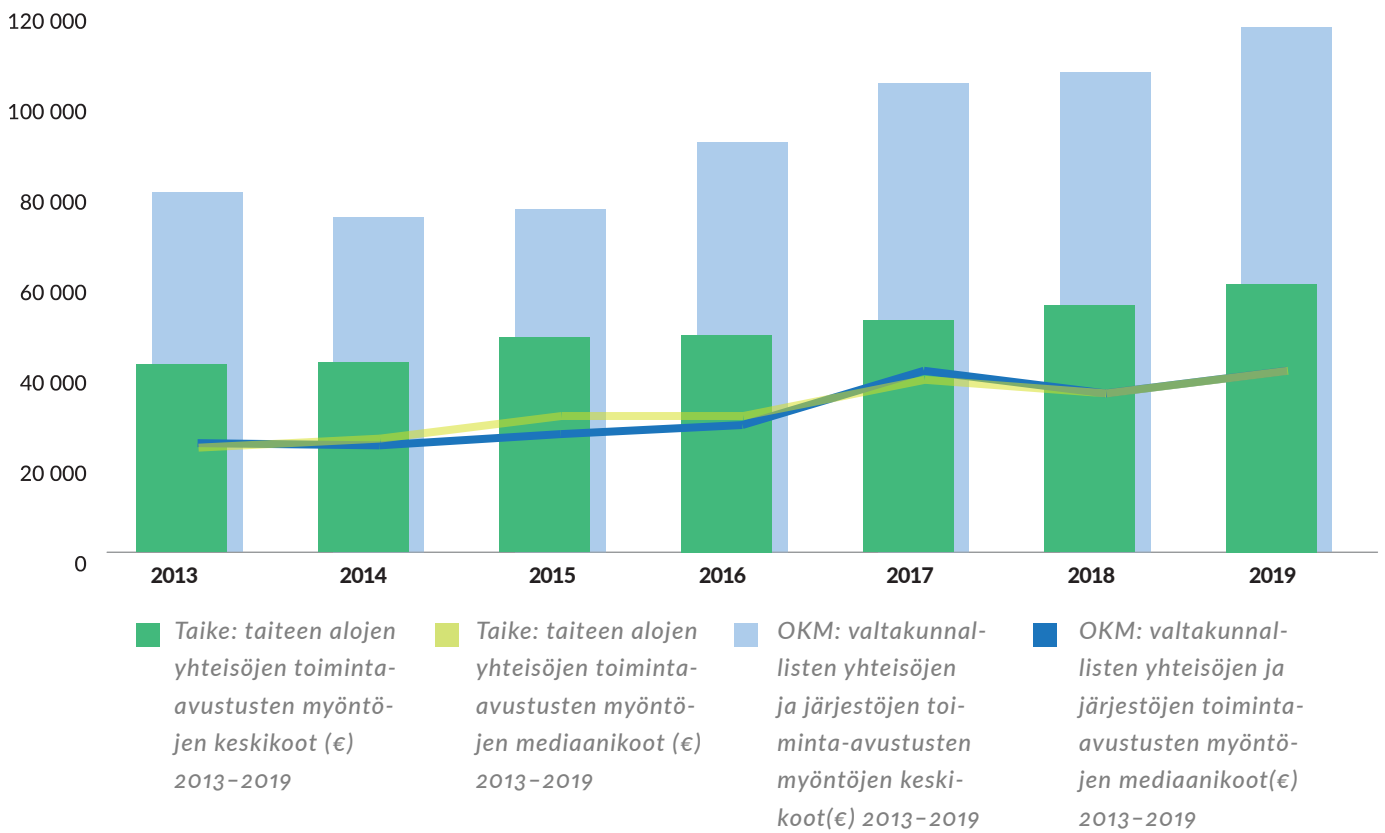


- Avustukset keskittyvät rahallisesti ja määrällisesti Uudellemaalle ja pääkaupunkiseudulle (ks. tilastot). Yhteensä noin 24 M€ eli noin 44 % kaikesta jaetusta toiminta-avustuksesta Taiken aikakaudella aikavälillä 2013–2019 on kohdistunut Uudellamaalla toimivalle esittävän taiteen kentälle (teatteri, tanssi, sirkus).
- Kaikista maakunnista ei tule hakemuksia jokaiselle taiteenaloille. Vain kuvataiteessa, musiikissa ja näyttämötaiteessa vähintään yksi yhteisö kaikista maakunnista on hakenut avustusta vuodesta 2013 asti tarkastellen.
- Taiteenaloittaiset budjetoinnit ohjaavat rahoitusta saavilla aloilla toimivia yhteisöjä hakemaan budjettiin sopivia summia. Se vahvistaa taiteenalojen välisiä eroja niin haetuissa kuin myönnettyissä avustuksissa.
- Yli 400 avustusta hakenutta yhteisöä ei saanut lainkaan tukea. Järjestelmä ei nykyisessä muodossaan pysty tukemaan kaikkia avustusta tarvitsevia, eikä varsinkaan ottamaan tuen piiriin kysyntään nähden riittävästi uusia toimijoita. Nykyinen toiminta-avustusten budjetti ei riitä kaikkeen kysyntään vastaamiseen varsinkaan samanaikaisesti myöntöjen kokoa kasvattaen.
- Aiempien analyysien mukaan harkinnanvaraiset toiminta-avustukset ovat usein tulleet saajalleen säännölliseksi tueksi. Avustusta vähintään kerran aikajaksolla 2013–2019 saaneiden yhteisöjen joukosta 37 % on saanut toiminta-avustusta jokaisena tarkastelun kohteena olleena vuotena eli yhteensä 7 kertaa.
- Valtaosa avustuksen saaneista yhteisöistä on yhdistysmuotoisia toimijoita. Seuraavaksi suurin joukko koostuu osuuskunnista. Säätiöt ja yritykset ovat saaneet avustuksia selvästi vähemmän.
- Avustusten suhde kaupalliseen, yritysmäiseen ja voittoa tavoittelevaan toimintaan on joidenkin yhteisöjen mukaan vanhanaikainen.
- Jaetut toiminta-avustukset ovat usein rahallisesti pieniä. Lisäksi 1-vuotisuus tekee toiminnasta lyhytjännitteistä ja mahdollistaa heikosti pitkäjänteisen suunnittelun. Avustusten koossa on tosin huomattavaa vaihtelua muutamista kymmenistä tuhansista satoihin tuhansiin. Taike on kasvattanut jaettujen avustusten keski- ja mediaanikokoa vuodesta 2013 alkaen. Jaettavien toiminta-avustusten alaraja (15 000 euroa, esittävässä 20 000 euroa) on pieni ammatimaisen ja pysyväisluontoisen toiminnan ylläpitämiseksi, samoin taiteilijan toimeentulon parantamiseen.

- Myös OKM jakaa omassa valtakunnallisten yhteisöjen toiminta-avustusmuodossaan hyvin pieniä yksittäisiä avustuksia – etenkin siihen nähden, että toiminnan kriteerinä on valtakunnallisuus. Pienimmät ministeriön vuodelle 2019 jakamat yksittäiset toiminta-avustukset olivat kooltaan vain 5000 euroa, eli selvästi pienempiä kuin Taiken toiminta-avustusten alaraja. Myös ministeriön jakamien avustusten pieni mediaani suhteessa keskikokoihin kertoo suuresta määrästä rahallisesti pientä avustustoimintaa. (Ks. kuvio 37 alla).

**KUVIO 37.**

*Taiken ja OKM:n jakamien avustusten keski- ja mediaanikoko 2013–2019.*



*Taike: taiteen alojen yhteisöjen toiminta-avustusten myöntöjen keski- ja mediaanikoot (€) 2013–2019*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
keskiarvo	41452	41988	47479	48043	51273	54516	59290
mediaani	23000	25000	30 000	30 000	38 000	35 000	40 000

*OKM: valtakunnallisten yhteisöjen ja järjestöjen toiminta-avustusten myöntöjen keski- ja mediaanikoot (€) 2013–2019*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
keskiarvo	79576	74112	75870	90776	103768	106226	116075
mediaani	24000	23500	26000	28000	40000	35000	40000

- Yhteisöt saavat keskimäärin 67 % hakemastaan summasta. Avustus-hakemusten hyväksymisessä on merkittävä ero sen mukaan, kuinka isosta hakusummasta on kyse. Avustus kohdentuu varmemmin ja vakiintuneemmin isoina summina ja pienten avustusten piiriin on korkea kynnyks. 10 000–19 999 euron hakemuksista on hyväksytty vain 38 %. 100 000–149 000 euron hakemuksista on puolestaan hyväksytty 90 % ja yli 150 000 euron hakemuksista 98 % eli lähes kaikki.
- Toiminta-avustusjärjestelmä hakuineen ja selvityksineen yhdistettynä rahallisesti pieniin avustuksiin aiheuttaa nykyisellään vuosittaista byrokratiaa ja työtä sekä toimijoille että hallinnolle. Kyselyvastauksista ilmenee yhteisöjen turhautuminen jokavuotiseen, suhteellisen pieniä avustussummia koskevaan haku- ja selvitysprosessiin, joka ei huomioi eroja yhteisöjen tavoitteissa tai toiminnallisuudessa. Kokoamalla avustuksia suurempiin ja useampivuotisiin kokonaisuuksiin voitaisiin keventää työtaakkaa ja lisätä suunnitelmallisuutta.
- Taiken toiminta-avustusten kohteena olevien yhteisöjen itse ilmoittamiin toimintansa keskeisiin tavoitteisiin lukeutuu myös harrastamisen edistämistä sekä koulutusta, joita hakuehtojen mukaan ei tueta.
- Taiken toiminta-avustuksin tuetaan monenlaisia toimintakonsepteja. Alla olemme ryhmitelleet toimintamuodot viiteen avustusta saaneiden yhteisöjen kyselyssä antamien vastausten ja Taiken

vuodelle 2019 jakamien avustusten perusteella: edunvalvonta/järjestötoiminta, taideyhteisöt ja tuotantoalustat/ -talot, taidekoulut/oppilaitokset, aluekeskukset, alue- ja paikallisyhteisöt.

Jopa 2/3 kyselyihin (sekä Taiken että Cuporen kyselyt) vastanneista yhteisöistä näkee tukijärjestelmässä parantamisen varaa. Analyysimme perusteella yhteisökentällä kaivataan toiminnan moninaiset sisällölliset muodot, tavoitteet ja muutokset paremmin tunnistavaa, pitkäjänteistä tukea.

### KUVIO 38.

*Taiken taiteenalojen toiminta-avustuksilla nykyisin tuetut toimintakonseptit (Taiken jakamat avustukset vuodelle 2019).*



## Tulokset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Kirjoitimme alussa, että vaikuttavuuden analysoimiseksi on tärkeää tunnistaa niitä tekijöitä, joiden yhteisvaikutuksesta tulokset syntyvät tai jäävät toteutumatta. Vaikuttavuuden arviointi on myös sen selvittämistä, mitkä menetelmät tuottavat hyviä ja erilaisiin tarpeisiin vastaavia tuloksia sekä kuinka tiettyjä päämääriä ja ohjelmia toimeenpannaan ja toteutetaan. Samalla toteusimme, että tästä näkökulmasta vaikuttavuuden arvioinnissa katseen tulee olla toimeenpanossa. Siten kaikki edellä esitetyt johtopäätökset ovat lopulta tärkeitä arvioitaessa toiminta-avustusten vaikuttavuutta. Kyse on avustusprosessin myötä syntyneen toiminnan ja sen tulosten ohella niistä perustavista valinnoista ja lähtökohdista, joiden pohjalta koko avustusprosessi toimii. Vain prosessin eri osien kautta voidaan tunnistaa tekijöitä ja mekanismeja, joiden yhteisvaikutuksesta tulokset syntyvät. Tässä mielessä toteutettu arviointi on tärkeä osa kulttuuripolitiikan ohjauksen, rahoituksen ja muiden käytäntöjen kehittämistyötä. Se tuottaa tietoa niistä prosesseista ja mekanismeista, joiden kautta strategiset tavoitteet toteutuvat – tai jäävät toteutumatta.

Toiminta-avustettujen yhteisöjen rahoituspohjat, toimintakonseptit ja tavoitteet eroavat toisistaan. Myös niiden taiteellisen toiminnan erilaisten vaikutusten tarkastelu on moniulotteista, eikä se ole missään nimessä helppoa. Toiminta-avustusten vaikuttavuuden tarkasteleminen kokonaisuudessaan vaatisi myös **avustusinstrumentin vaikuttavuuden ja taideyhteisöjen toiminnan vaikuttavuuden** erottelamista toisistaan. Pitäisi siis kuvata, millaisia vaikutuksia kukin avustettu yhteisö synnyttää omalla taiteenalallaan ja toiminta-alueellaan (jota tässä tarkastelussa ei ole voitu tehdä) sekä erotella, mikä merkitys toiminta-avustuksilla on näiden vaikutusten syntymiselle.

Silti voimme koota – etenkin toimijakyselyn perusteella – useita **toiminta-avustusten vaikuttavuutta koskevia keskeisiä havaintoja**.

- Taiken jakamat toiminta-avustukset linkittyvät useisiin kulttuuripolitiikan strategiaan tavoitteisiin ja vaikuttavuusulottuvuuksiin, toisiin suuremmin ja toisiin enemmän välillisesti.<sup>133</sup>
- Toiminta-avustukset edistävät esimerkiksi strategian korin 1 (luova työ ja tuotanto) seuraavia vaikuttavuusulottuvuuksia:
  - vapaana taiteilijana tai yritys-, yhdistys- tms. muodossa tapahtuvan taiteellisen ja muun luovan toiminnan edellytysten kehittyminen
  - kulttuurituotantojen määrä ja laatu

133 Strategian tavoitealueiden laueuden vuoksi on vaikea täsmällisesti arvioida, mitkä vaikuttavuusulottuvuudet toteutuvat milläkin tavalla toiminta-avustuksien kautta.

- Strategian korista 2 (osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin) toiminta-avustukset edistävät esimerkiksi ulottuvuuksia:
  - kulttuurin toimialaan liittyvän ja sitä tukevan kansalaisyhteiskunnallisen toiminnan aktiivisuus ja demokratian toteutuminen
  - saavutettavuuden, esteettömyyden ja tasa-arvon toteutuminen taide- ja kulttuuritoiminnoissa sekä niihin liittyvissä palveluissa
  - kulttuurin alueellinen ja paikallinen saatavuus
- Kuten kuvioista 39 (tämän listan jälkeen) havaitaan, yhteisöjen ilmoittamien tavoitteiden perusteella niiden toiminnalla on vaikuttavuutta myös muihin kulttuuripolitiikan strategian tavoiteulottuvuuksiin koskien esimerkiksi harrastamista, kulttuuritarjonnan ja -palvelujen käyttämistä tai vaikkapa kehittämistoimintaa niin sisältöjen, tarjonnan kuin palveluiden osalta.
- Taiken toiminta-avustukset taiteenaloille ovat nykyisin lähes 10 miljoonaa euroa (vuodelle 2019). Avustuksilla on tärkeä paikka kulttuuripoliittisessa tukijärjestelmässä osana vapaan kentän (VOS-kentän ulkopuoliset toimijat) tukea, taiteen suoran tuen ”kolmantena lohkona”. Sinänsä toiminta-avustuksille allokoitut resurssit ovat hyvin pieni osa taiteen ja kulttuurin kokonaisbudjetistä (ks. kuvio 2), josta suuri osa menee VOS-järjestelmään, kansallisille laitoksille ja esimerkiksi tilakustannuksiin.
- Useat yhteisöt toivovat, että nykyinen vapaa kenttä ja VOS-järjestelmä voisivat tukea toisiaan ja parantaa yhteistyössä vapaan kentän asemaa esimerkiksi vierailujen, kiertueiden ja tilojen tarjoamisen avulla. Jotkut yhteisöt jopa toivoivat harkinnanvaraisesti tuettujen ja vos-rahoitettujen taiteen kenttien välisten raja-aitojen kaatamista ja järjestelmien yhdistämistä.
- Toiminta-avustuksen osuus yhteisön vuosituloista oli kyselymme perusteella avustusta saaneilla keskimäärin 30 %.
- Yhteisöjen vaikuttavuus toteutuu eri tavoin riippuen yhteisöjen toiminnan laajuudesta, luonteesta ja tavoitteista. Harkinnanvaraisesti tuetun yhteisökentän vaikuttavuutta ei voida tarkastella vain yhdellä mittarilla.
- Seuranta on kiristynyt, mutta vaikuttavuutta pidetään epämääräisenä terminä. Vaikuttavuuden seurannan, tietojenkeruun ja avustuspäätösten yhteys nähdään heikkona. Useat yhteisöt kokevat toimintansa olevan lähtökohtaisesti vaikuttavaa. Toisaalta vaikuttavuuden seuranta pidetään myös myönteisesti toimintaa ja tavoitteiden kirkastamista kirittävänä tekijänä.

- Yhteisöille on epäselvää, miten kerättyjä tietoja ja selvityksiä todella käytetään hyödyksi esimerkiksi päätöksenteossa ja seuraavassa avustusjaossa.
- Taiken toiminta-avustuksilla ei nyky muodossaan pystytä täyttämään täysipainoisesti tavoitetta taiteilijan toimeentulon edistämistä, vaikka tämä on Taiken oman toiminnan keskeisin tavoite. Avustukset ovat usein niin pieniä, että niiden vaikutus toimeentulon tukemisessa on vaatimaton. Esimerkiksi Taiken oman kyselyn perusteella avustus menee monesti taiteen välilliseen tukeen, hallintohenkilöstön palkkaan. Asian suhteen on vaihtelua sen mukaan millaisesta yhteisöistä ja kuinka suuresta tuesta on kysymys.
- Osa yhteisöistä vaikuttaa alansa jatkuvuuteen koulutuksen kautta, osa vaikuttaa taiteenalan alueelliseen kattavuuteen ja saavutettavaan tarjontaan, osa keskittyy tarjonnan sisällölliseen monipuolistamiseen. Myös taidepalveluiden tuottamisessa ja edunvalvontatoiminnassa on kyse erilaisesta vaikuttavuudesta.
- Välittömästi havaittavien vaikutusten tarkastelu (osallistujat, yleisömäärät, esitysten määrät, työllistetyt) eivät kerro kaikkea vaikuttavuudesta. Vaikuttavuus syntyy erilaisten välillisten vaikutusten kautta. Esimerkiksi yleisömäärien vertailtu ei kerro siitä, miten taideesitykset ovat vaikuttaneet yleisöön ja mitä merkitystä taiteella on ollut kokijoille. Toisaalta yhteisön toimesta erilaisiin työsuhteisiin palkattujen taiteilijoiden määrä ei vielä kerro, saavatko taiteilijat riittävän toimeentulon, ja kuinka yhteisön parissa toimiminen vaikuttaa jatkossa taiteilijoiden asemaan ja toimeentuloon.
- Yhteisöt itse kokevat täyttävänsä kohtuullisen hyvin toiminta-avustuksille asetetut tavoitteet. Keskeisimmät yhteisöjen tavoitteet toiminnalleen ovat taiteen ja taide-esitysten tekeminen ja tuottaminen sekä taiteen tarjonnan ja saatavuuden lisääminen.
- Yhteisöt näkevät yleisimpänä oman toimintansa vaikutuksena taiteenalan tarjonnan edistämisen alueellisesti. Myös taiteen ja luovan työn toimintaedellytysten parantaminen nähtiin melko yleisenä toiminnan vaikutuksena.
- Yhteisöt näkevät epävarmimmin toimintansa valtakunnalliset vaikutukset. Osalla Taiken tukemista yhteisöistä on toisia selkeämmin toiminnassaan valtakunnallista ulottuvuutta esimerkiksi edunvalvontatehtävänä. Tämä kytkeytyy suoraan myös ministeriön ja Taiken väliseen vastuunjakoon ja vuorovaikutukseen ja siihen, millaisia toimintamuotoja ja tavoitteita mistäkin halutaan tukea.

- Poikki- ja monitaiteellinen toiminta on Taikenkin tukemille yhteisöille melko tavallista<sup>134</sup>, mutta taiteenaloihin sidottu avustusinstrumentti ei helposti taivu tällaiseen toimintaan.
- Jotkut yhteisöt antoivat suoraan palautetta siitä, että heidän näkökulmastaan kulttuurihallinto ei tunnista riittävästi taiteen kenttien nykyistä tilannetta ja muutoksia. Tällä hetkellä ammattimainen taiteen tekeminen erotetaan taiteen muista ilmenemismuodoista, kuten koulutuksesta ja harrastamisesta. Jaottelua ylläpitävät niin yhteisö- ja järjestökentän rakenne kuin hallintokin.
- Eri taiteenaloilla toimivien yhteisöjen ilmoittamien tavoitteiden perusteella ne muodostavat hyvin monimuotoisen ja taidetta eri tavoin edistävän joukkion. Ne tavoittelevat ja toteuttavat (ks. kyselytuloksia raportoiva luku) usein myös muita päämääriä kuin taiteen tarjontaa ja edistämistä. Tavoitteiden piiri kattaa mm. soveltavan taiteen, osallisuuden, yhteisöllisyyden, hyvinvoinnin, alueen kehittämisen ja yleisötyön. Olemme lisänneet seuraavaan kuvioon edellä kuvattujen Taiken tukemien toimintamuotojen (ks. kuvio 38) alle yhteisöjen omat tavoitteet kuuteen ryhmään luokiteltuina.

Tuettujen yhteisöjen tavoitteet, toimintamuodot ja merkitys muodostavat monimuotoisen taiteen edistämisen kokonaisuuden. Yhteisöt itse näkevät toiminnallaan monipuolista taide-, taiteilija- ja yhteiskuntapoliittista merkitystä. Avustuspolitiikan jähmeys kytkeytyy edelleen erityisesti taidehallinnon taiteenaloittain jakautuneeseen organisaatorakenteeseen. Tämän mukaan on järjestäytynyt niin taidetoimikuntien kuin myös hallinnon esittelijöiden työ, rahoitusosuudet sekä toimijakentän edunvalvonta.

<sup>134</sup> Esimerkiksi Taiteen ja kulttuurin barometrissa v. 2015 vertaisarviotsijat pääsääntöisesti näkivät taiteen käsitteen laajentuneen merkittävästi viime aikoina (ks. Rautiainen, Roiha & Rensujeff 2015).



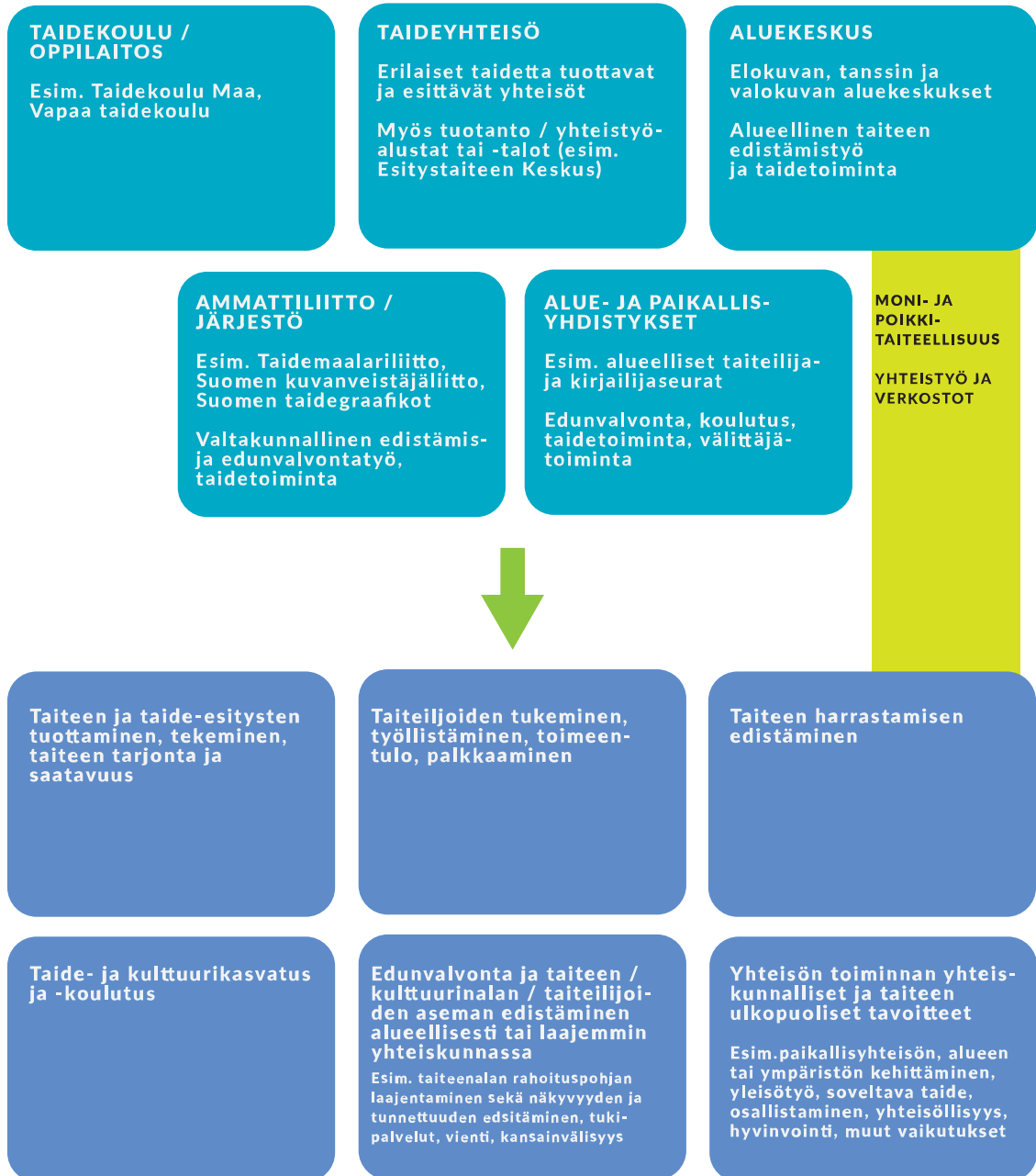
**KUVIO 39.**

*Toiminta-avustusta saavien yhteisöjen taiteenalat, toimintakonseptit ja tavoitteet.*

*Musiikki, teatteri, sirkus, tanssi, arkkitehtuuri, elokuva, kirjallisuus, kuvataide, mediataide, muotoilu, sarjakuva- ja kuvitus, valokuva*

Toiminta-avustuksin tuetut taiteenalat (nykytilanne v.2020)

Yhteisöjen toimintakonseptit (Taiken tukemat taiteenalojen yhteisöt v. 2019)



Yhteisöjen tavoitteita ja toiminnan sisältöjä (yhteisöjen oma näkemys toiminnastaan kyselyvastausten perusteella)

## TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Taiken taiteenaloille myöntämät toiminta-avustukset toteuttavat osaltaan valtion kulttuuripolitiikan yleisiä tavoitteita. Ne ovat OKM:n mukaan luovuuden, moninaisuuden ja osallisuuden edistäminen.<sup>135</sup> Tutkimuksemme tulokset kuitenkin osoittavat, että näiden yleisten tavoitteiden toteuttamisessa on paljon täsmentämisen tarvetta, kun toimitaan yksittäisen avustusmuodon tasolla. On olennaista, että käsitteiden sisällöstä on yhteinen ymmärrys. Kuinka ne määritellään ja miten niitä tulkitaan avustuspäätöksiä tehtäessä? Mitä esimerkiksi moninaisuudella<sup>136</sup> tarkoitetaan; toteuttaako toiminta-avustus moninaisuuden tavoitetta silloin, kun tukea kohdennetaan tiettyjä taiteenaloja priorisoiden ja pitkälti vakiintuneelle edunsaajien joukolle?

Tukimuotojen pallottelusta ja yksittäisistä hallinnon sisäisistä delegoinneista tulisi päästä vastuiden järjestämiseen niin, että avustustoiminta on eri taiteenalojen näkökulmasta sujuvaa ja selkeää.<sup>137</sup> Ministeriössäkkin tavoitteeksi on asetettu (OKM 2018), että rahoitus- ja tukijärjestelmät tunnistavat ja turvaavat pitkäjänteisesti eri taiteenalojen tarpeet ja korjaavat puutteita.

Kyse on yhtäältä hallinnollisesta vastuunjaosta ministeriön ja viraston välillä avustettaessa yhteisöjen toimintaa. Toisaalta, ja laajemmassa perspektiivissä, kyse on eri taiteenaloilla erilaisin toimintamuodoin toimivien yhteisöjen asemasta ja kohtelusta. Tutkimuksemme tulosten perusteella olisi tärkeää kääntää katse vahvemmin taiteenalojen tarpeisiin. On myös toiminnan vaikuttavuuden kysymys, että hallinnon vastuunjako olisi selkeä ja rahoitus kohdennettu oikeassa mittakaavassa tarpeisiin nähden.

Alla olevassa kuviossa 40 on eroteltu valtionavustusprosessin eri vaiheet. Kuvion pohjana olemme käyttäneet valtionavustusprosessin kuvausta sekä tutkimuskirjallisuutta (Leeuw 1998). Kuvioon on merkitty punaisella värillä kolme tutkimuksemme tulosten perusteella keskeisenä pitämäämme kehityskohdetta:

135 <https://minedu.fi/kulttuuri/linjaukset>, vrt. myös kulttuuripolitiikan strategian 2025 painopisteet, jotka mahtuvat mainittujen yleistavoitteiden sisään.

136 Kulttuurista moninaisuutta tuetaan Taikessa sinänsä eri avustusmuodoilla kuin taiteenalojen toiminta-avustuksilla. Tavoitteena voisi silti olla, että kaikki avustukset pystyvät ottamaan huomioon keskeiset kulttuuripolitiikan päämäärät.

137 Esimerkiksi Taiken tulossopimuksia 2010-luvulta tarkastellessa huomaa, että paljon huomiota on kohdistettu, sinänsä ymmärrettävästi, Taiken sisäisten ja yleisten hallinnollisten rakenteiden kuntoon saattamiselle. Silti yhä vuoden 2020 alussa tietyt rakenteelliset kysymykset, kuten veikkausvoittovarojen budjetointi ja viraston suurempi autonomia varojen allokoinnissa, ovat ratkaisematta.

1. Eri taiteenalojen tilannetta koskevan kokonaiskuvan muodostaminen valtionavustuspolitiikan tarpeiden täsmentämiseksi.
2. Avustusten toimeenpanoa koskevat valinnat kuten budjetointi ja erilaisten toimintakonseptien tukeminen todellisten tarpeiden pohjalta.
3. Seurannan prosessien parantaminen. Tavoitteena tulisi olla, että avustusten myötä syntynyttä toimintaa seurataan ja seurantatietoa käytetään tilannekuvan päivittämisessä. Tarpeen vaatiessa avustustoiminnan linjauksia muutettaisiin tietoon perustuen. Tällainen linkki arvioinnin ja avustuspolitiikan valmistelun väliltä on käytännössä puuttunut.

Kehityskohteiden edistäminen koskettaa avustusprosessin eri osia. Niiden sisälle mahtuu useita yksityiskohtaisempia, mutta silti kaikkia taiteenaloja koskevia Taiken toiminta-avustusjärjestelmän kehitystarpeita, joita seuraavassa kuvaamme. Kehitystarpeisiin vastaamiseksi on varmasti useita keinoja, eivätkä esiin nostamamme mahdollisuudet ole aukottomia tai kaiken kattavia. Ne kuitenkin osoittavat, että avustusprosessin nykyongelmat ovat ratkaistavissa. Heiskasta ym. mukaillen (2005, 48) *tavoitteita saadaan toteutettua, jos kulttuuripoliittinen päätöksenteko ja hallinto ottavat käyttöönsä olevin välinein aktiivisen otteen kehitykseen.*

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Taiken välistä työnjakoa tulee selkeyttää**

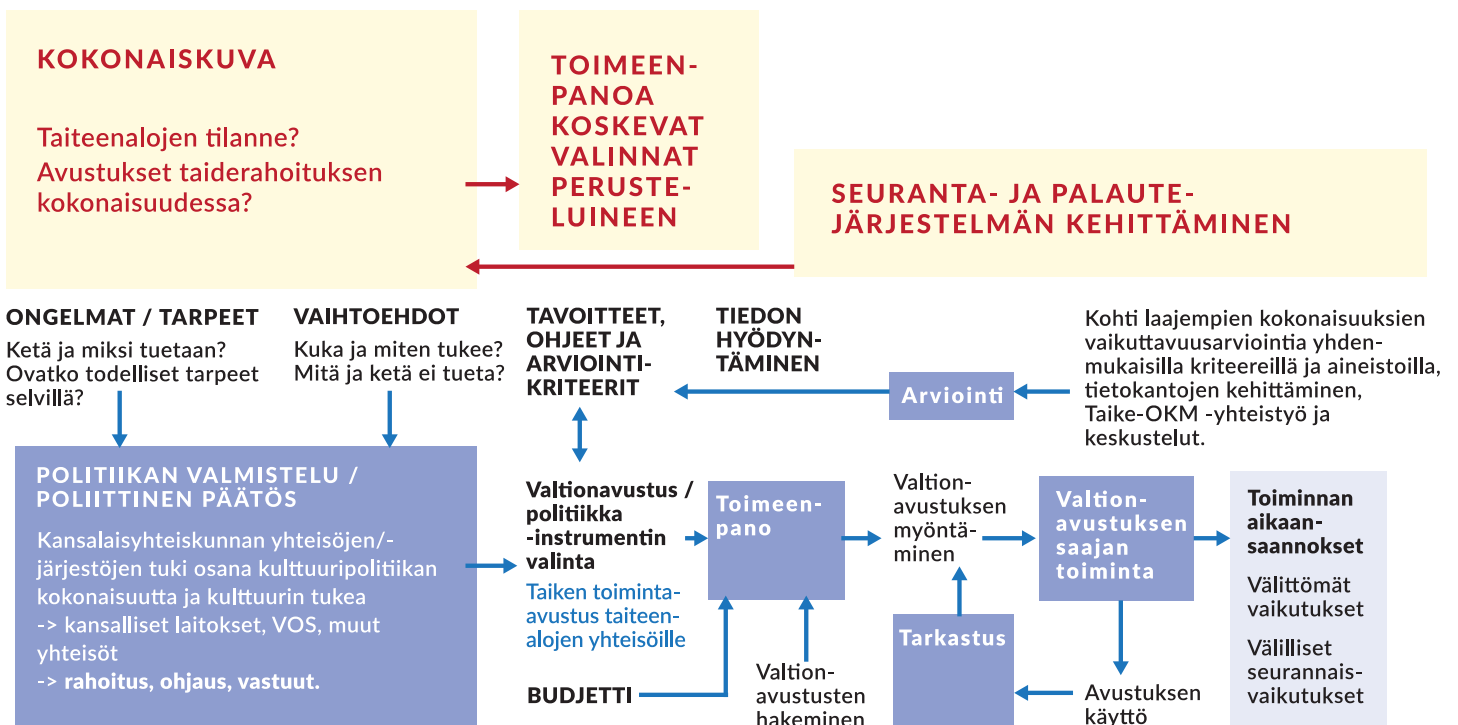
Avustuspolitiikan ja instrumenttien kehityksen tulisi perustua taiteenalojen todelliseen tilanteeseen. Siksi taidepolitiikkaa tulisi katsoa kokonaisuutena sekä ohjauksen että rahoituksen näkökulmista. Olemassa olevaa tiedonkeruuta (esimerkiksi seurantaraportit, kyselyt, tilastot ja virastojen omat tiedonkeruut, barometrit) tulisi hyödyntää laajemmin. Lisäksi tarvitaan uusia tiedonkeruun kanavia. Esimerkiksi valmisteilla oleva valtionavustusten digitalisaatiohanke avaa lupaavia näkymiä seurantaprosessien ja valtionavustusten valmistelun välisen linkin vahvistamiseen.

Laajempaa linjakeskustelua olisi hyvä käydä ja sen tulisi kattaa Taiken ohella myös OKM:n sekä sen hallinnonalalla toimivat muut harkinnanvaraisia avustuksia taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöille myöntävät tahot. Kokonaiskeskustelun olisi hyvä kattaa yhteisöavustusten lisäksi myös apurahoi- tus- ja VOS-järjestelmät.

Nykyisellään tilanne ei ole riittävän selvä sen paremmin avustusten hallinnoimisen kuin hakijan näkökulmasta. OKM:n ja Taiken työnjakoa yhteisöjen tukemisessa sekä yleisemminkin kulttuuripolitiikassa tulisi

KUVIO 40.

Valtionavustusprosessin vaiheet ja kehittämiskohteet.



selventää. Tässä keskeistä olisi luottamuksen rakentaminen avoimella dialogilla. Esimerkiksi valtionavustuspolitiikan kokonaiskoordinaation kannalta on keskeistä, että Taiken ja ministeriön esittelijät tapaavat toisiaan ja käyvät linjauksia läpi. Tähän yhteistyöhön tarvitaan vakiintuneita käytäntöjä tai foorumeita, jotta vältetään henkilöityneisyys ja satunnaisuus. Tarvitaan selkeää avustuspolitiikan koordinoitua ja johtamista, esimerkiksi kulttuurihallinnon valtionavustuspolitiikasta ja tietoon perustuvasta kehittämisestä vastaava virkamies. Avustusjärjestelmän toimivuutta vaikeuttaa, että avustuksia myönnetään kahdessa kerroksessa (ministeriö-virasto), joiden suhde toisiinsa on hakijoille epäselvä.

Virastossa haluttaisiin saada riittävästi omaa valtaa tehtävämäärittelyn mukaisen taide- ja taiteilijapoliittisen asiantuntijajosition toteuttamiseen. Valvonnan ja ohjauksen tulisi tällöin olla dialogista ja keskittyä prosesseihin ja strategiaan tavoitteisiin, mutta ei ulottua liian yksityiskohdalle tasolle. Myös Taiken toteuttamassa kyselyssä vertaisarvioitsijoille (2018) toivottiin Taiken olevan aktiivisempi ja näkyvämpi taidepoliittinen toimija. Toistaiseksi virasto on sopeutunut suhteellisen tarkkaan ohjaukseen

ja asemaan ministeriöstä määriteltyjen linjausten toteuttajana, ”toimeenpanovirastona”. Aktiivinen toimijuus Taiken osalta on kohdentunut ennemminkin kehittämistehtäviin (kehittämishjelmat, projektit).

Ohjauksen kehittäminen edellyttäisi sen selkeyttämistä, mitkä yhteisöt ja millä perusteella olisivat ministeriön lähemmin ohjattavina ja mitkä etäämmällä, Taiken (tai muiden tahojen) tukemina (vrt. OKM 2016a, 12). Nykyinen esittelijä- ja johtajavaltainen yhteisöavustuksien päätöksenteko ei esimerkiksi estäisi jääviyssyiden (TKT:n aikana järjestöjen esittämiä jäseniä toimikunnissa) nojalla vaikka kaikkien järjestöavustusten siirtoa Taiken päätettäväksi (vrt. Rautiainen 2014).

Ministeriön ja Taiken työnjako taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöjen toiminta-avustamisessa on epäselvä. Myös delegointien logiikka vaatisi edelleen selvennystä. Mikäli Taiken tehtävänkuvaksi katsotaan myös kulttuuripolitiikan edistäminen, olisi täsmennettävä, millä tavoin tehtävä eroaa ministeriön (avustus)toimista tai mihin osa-alueeseen Taike erityisesti kulttuuripolitiikassa keskittyy.

Ministeriössä on harjoitettu ns. tavoiteohjausta sellaisten strategisesti tärkeiden avustettavien toimijoiden suuntaan, jotka eivät ole suoraan tulosohjauksen piirissä. Vapaalla kansalaistoiminnan kentällä toimivien taiteenalojen yhteisöjen suoraan ohjaukseen on syytä suhtautua maltillisesti, mutta rahoitukselle voidaan asettaa ohjaavia ehtoja (vrt. Halila 2016). Kuten ministeriön omassa oppaassa (2019) valtionavustusten käytöstä todetaan, olisi todella pohdittava, milloin avustuksille halutaan asettaa tarkkoja, strategisia tavoitteita, ja milloin puolestaan tuetaan yhteisöjen ja järjestöjen omien tavoitteiden toteutumista. Oppaan mukaan kansalaisjärjestöjen yleisavustuksissa ministeriö pyrkii ennen kaikkea luomaan toimintaedellytyksiä näiden yhdistysten omien tavoitteiden toteuttamiselle. Esimerkiksi hallitusohjelmaa suoraan toteuttaville erityisavustushankkeille voidaan puolestaan asettaa selvästi tiukempia ehtoja. (OKM 2019, 28.)

Taiken tulosohjausprosessin osallistavuutta ja avoimuutta, suhdetta resursseihin, sekä tietojen keruun ja käytön kehittämistä olisi mahdollista parantaa. Ohjaukseen, seurantaan ja raportointiin OKM:n ja Taiken sekä Taiken ja taiteen kentän suhteissa liittyviä ylimääräistä työtä aiheuttavia byrokraattisia käytäntöjä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan sujuvoittaa.

## Resurssien on oltava linjassa tavoitteiden ja strategioiden kanssa

Strategisia tavoitteita voidaan toteuttaa kunnolla vain jos rahoitusjärjestelmät tukevat niiden toteuttamista. Strategiset visiot voivat toteutua vain, jos myös hallinnon rakenteet ja käytännöt tukevat niitä – pelkkä strategia-paperin kirjoittaminen ei riitä.

Analyysimme perusteella olisi pohdittava, voitaisiinko Taiken resurssoinnissa siirtyä kohti isompaa könttäsummaa (rahapelitoiminnan tuotoista) ja viraston suurempaa toimintavapautta näiden resurssien allokoinnissa. Teema on tuotu esiin raporteissa jo vuosien ajan (esim. Adams ym. 2004, 44–45) ja se oli kirjattu myös ensimmäiseen Taiken ja OKM:n väliseen tulosopimukseen (ks. sopimus vuosille 2013–2014, 4). Viraston itsenäisempää toimintavapautta tarvittaisiin niin resurssien jakamisessa taiteenalojen kesken kuin niiden sisällä erilaisten avustus- ja toimintamuotojen suhteen.

Taikessa pystytään määrittelemään resurssien jakoa eri tavoin eri taiteenalojen kohdalla, mutta taiteenaloittaiset määrärahat tulevat kuitenkin annettuna ministeriöstä. Rahoituksen siirtäminen taiteenalalta toiselle on nykyisellään hankalaa ja byrokraattista. Taiken resurssoinnissa ja tulosohjauksessa tulisi pohtia siirtymistä tarpeettoman tarkasta taiteenaloittaisesta, käyttösuunnitelmatasoisesta resurssiohjauksesta, kehysbudjetoinnista, kohti viraston aiempaa suurempaa sisäistä määrärahojen kohdentamismahdollisuutta. Tällöin yksi mahdollinen vaihtoehto olisi kehittää yhteisöavustusmuotoja, jota eivät ole suoraan riippuvaisia taiteenalaluokittelusta. Rahoitustahan voisi periaatteessa kohdentaa myös toimintamuotojen ja -sisältöjen mukaan (vrt. kuvio 39). Nykyisellään Taiken on kuitenkin hankalaa tehdä valtionavustusmuotoja koskevia muutoksia. Myös ministeriön mahdollisuudet toteuttaa viraston tulosohjauksen kautta erilaisia painopisteitä joustavasti on merkittävästi heikompaa, jos ja kun määrärahat ovat pysyvissä, historiallisesti rakentuneissa silloissa tiettyihin käyttökohteisiin. Tällöin tulos- ja resurssiohjaus eivät kohtaa optimaalisesti.

Tulostavoitteiden ja mittareiden tulisi luonnollisesti tukea tavoitteiden saavuttamista ja olla riittävän selkeitä. Niiden tulisi olla suhteessa avustusta jaettaessa käytettäviin kriteereihin. Tämä olisi tulosohjauksen ideaalimallin mukaista päämiehen ja agentin välistä toimintaa (Myrsky 2013). Se osoittaisi nykyistä suurempaa ja Taiken perustamislinjausten mukaista luottamusta viraston asiantuntijuuteen. Ilman tällaisia muutoksia Taiken on vaikea toteuttaa myöskään uusimpien Taiken asemaan kantaa ottavien selvitysten linjauksia ja niissä Taikelle asetettuja tavoitteita tukimuotojen sirpaloitumisen vähentämisestä ja avustussummien nostamisesta (esim. OKM 2018).

Kussakin hakumuodossa, kuten toiminta-avustuksissa, olisi hyvä kertoa julkisesti ja mahdollisille hakijoille jo hakuvaiheessa, paljonko rahoitusta on käytettävissä. Näin myös hakijat tietäisivät, millainen on lähtökohtaisesti kunkin avustusmuodon (ja taiteenalan/toimintamuodon) jakovara.<sup>138</sup>

Tämän tutkimuksen (esim. hakijoiden tarve vs. myönnetty avustus) ja aikaisemman selvitystyön perusteella Taiken jakamiin vapaan kentän harkinnanvaraisiin avustuksiin olisi syytä kohdentaa nykyistä enemmän resursseja kulttuuripolitiikan kokonaisrahoituksessa.

Kyselymme perusteella nykyinen resurssien jako koetaan (vaihtelevasti taiteenaloista ja yhteisöistä riippuen) taidekentällä epäreiluksi. Nykyisin tietyille aloille suunnataan toisia suuremmat resurssit ilman läpinäkyviä perusteluita ja linjauksia kyseisten priorisointien taustoista. Näiden linjausten ja perusteluiden tulisi olla avoimesti saatavilla.

Toiminta-avustuksissa olisi syytä suuntautua kohti pidempiä avustuskauksia ja suurempia avustussummaa. Taiteenalojen yhteisöille suunnattu rahoitus voisi tulla Taikkeen yhtenä könttäsümmana. Tulosojauksessa voitaisiin asettaa valtionavustuspoltiikalle suuntaviivoja ja painopisteitä, joiden toteutumista seurataan. Samalla olisi järkevää selvittää ja kokeilla avustusten jakamista toiminnan sisältömuotojen ja tavoitteiden perusteella taiteenaloittaisen jaottelun rinnalla. Myös uudentyyppisiä yhteisöjen rahoituksen muotoja (esim. sopimus-, kannustin- tai lainarahoitus) voisi kokeilla.

## Toimeenpanon on oltava pitkäjänteistä, avointa ja dialogista

On tärkeää, että avustuksia jaetaan perustuen harkittuihin päätösperusteisiin ja tukilinjauksiin, jotka ovat avoimesti nähtävillä. Linjausten tempoilevista muutoksista pitäisi päästä eroon ja pyrkiä riittävän laajapohjaisesti valmisteluun pitkäjänteiseen toimintaan.

Kun on kyse valtionavustuksista ja kansalaisyhteiskunnan toimijoista, avustusten tavoitteilla ja ohjauksella on merkitystä kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisen suhteen kannalta. Miten ohjata valtakunnallisia järjestöjä ja toisaalta pienempiä taidetta tekeviä yhteisöjä? Mille tasolle ja kuinka tiukaksi ohjaus asetetaan erilaisten toimijoiden kohdalla? Nämä kysymykset ovat keskeisesti yhteydessä myös Taiken ja OKM:n vastuisiin yhteisö- ja järjestökentän tukemisessa ja erilaisten toimintamuotojen ja tavoitteiden

138 Kuten Irlannin taidetoimikuntalaitoksen arvioinnissa todetaan (2015, 121): ”As allocations for each funding stream are agreed as part of the overall budget for each arts area, the total funding available for each arts area under each scheme should be published.”

edistämisessä. Taiteenalojen yhteisöjen kohdalla on pohdittava lisäksi taiteen autonomiaa.

Kun halutaan tukeutua formaaleihin kriteereihin, sovellettavien arviointiperusteiden tulee vaikuttaa siihen, kenelle tukea suunnataan. Siksi pitäisi olla selvästi määritelty, millaista taustaa vasten arviointi toteutetaan ja millaisia ulottuvuuksia arviointiperusteissa mainittuihin sisältöihin luetaan mukaan. Myöntö- ja päätösprosessin avoimuuden lisääminen on tärkeää: hakijan tulisi tietää, miten hakemuksia ja toimintaa arvioidaan myöntöjä tehtäessä sekä kenen päätökseen avustuksen myöntäminen lopulta perustuu (toimikunta-esittelijä-johtaja). Nykyiset myöntö- ja arviointikriteerit ovat hallinnollinen apuväline, mutta toimijoille ne eivät kerro siitä, kuka saa avustuksia milläkin perusteella. Kuinka ja mihin perustuen päätökset tehdään? Miten kriteerejä ja muita välineitä sekä hakijoiden tuottamia aineistoja käytetään? Nykyisin hyvin suuri osa hakijoista ei pääse toiminta-avustuksen piiriin lainkaan.

Harkinnanvaraisia tukia nauttivilla ryhmillä ei useinkaan ole taloudellista puskuria ensimmäisille kuukausille, kun tietoa ja valtionavustusrahaa vielä odotetaan. Voisivatko avustuspäätökset olla esimerkiksi ehdollisia tullessaan jo edeltävän vuoden puolella, kuten taiteilija-apurahoissa. Näin yhteisötoimijat pääsisivät tekemään esimerkiksi sopimuksia aikaisemmin.

Useammalle vuodelle myönnettävät avustukset voisivat ratkaista järjestelmän nykyisiä ongelmakohtia. Useampivuotiset rahoituspäätökset edellyttäisivät todennäköisesti tavoitekeskustelujen nykyistä laajempaa omaksumista, joskin riittävän kevyessä muodossa, jotta avustustoiminnan hallinnointikustannukset pysyisivät kurissa. Nykyisessä muodossaan toiminta-avustusten haku-, myöntö- ja selvitysbyrokraatiaan kuuluu joiltain osin tarpeettomasti voimavaroja taidehallinnon eri tasoilla ja avustuksen saajien joukossa. Nykyisellään myös ministeriön järjestöavustusmuodo(i)ssa myönnetään paljon yksittäisiä, vuosittaisia ja usein rahallisesti pieniä harkinnanvaraisia avustuksia.

Taiteenalojen yhteisöjen kirjaamissa toiminta-avustusjärjestelmän kehittämistavoitteissa nousivat esiin raportoinnin keventäminen, yksinkertaistaminen sekä mahdollinen räätälöinti erilaisille toimijoille. Toiminnan luonteen voisi ottaa myös raportoinnissa paremmin huomioon – onko kyse esim. tuotantoalustasta, edunvalvonnasta, vai taiteen tekemisestä ja taiteilijoiden työstä? Myös toiminnan laajuus vaikuttaa raportointimahdollisuuksiin. Pienet, vähän avustusta saavat toimijat ja suuremmat, vakiintuneet ja isoja avustussummia saavat yhteisöt voisivat raportoida avustuksen käytöstä eri tavoin. Mistä ja mitä vaikkapa yleisömäärät kertovat, jos toimijat eivät



ole keskenään vertailukelpoisia kokonsa, toimintansa luonteen ja tavoitteiden osalta?

Olisi myös järkevää harkita, onko yhä hienojakoisemmaksi kehittyvä taiteenalojen tukeminen tarkoituksenmukaista. Järjestelmän tulisi huomioida paremmin erilaiset toimintamuodot ja -mallit sekä suuret tahot suhteessa pieniin yhdistyksiin. Taidetta tuottavia yhteisöjä ei myöskään tulisi vertailla suoraan edunvalvontaa ja taiteenalaa yleisemmin kehittäviin tahoihin.

### **Toiminta-avustuksen on tuettava monimuotoisuutta**

Taiken tukemat yhteisöt muodostavat hyvin monimuotoisen ja taidetta eri tavoin edistävän joukkion. Toiminta-avustukset olisi avattava kaikkien taiteenalojen yhteisöille tasapuolisesti haettavaksi, myös monitaiteellisille toimijoille. Samalla on kiinnitettävä taiteenaloittaisen jaon rinnalla enemmän huomiota erilaisiin toimintakonsepteihin (esim. taiteen tekeminen, taiteen tarjonta, taidepalvelut, tukipalvelut, tuotantoalustat, edunvalvonta, valtakunnallinen toiminta, paikalliseksi tai alueelliseksi rajattu toiminta) siten, että avustusmuodon tavoitteet ovat selkeässä suhteessa tuettuun yhteisökenttään, sen toimintaan ja tavoitteisiin.

On tutkimuksemme perusteella kyseenlaista, kuinka tehokkaasti toiminta-avustuksilla nyky muodossaan tuetaan taiteilijan toimeentuloa. Monet myönnettävistä avustuksista työllistävät nyky muodossa nimenomaan hallintohenkilöstöä. On edelleen pohdittava, kuinka yhteisöavustuksilla voitaisiin vahvemmin tukea taiteilijan työtä – etenkin, jos tendenssi kulkee Taikessa yhteisöavustusten kasvattamiseen pitkäkestoisten taiteilija-apurahojen sijaan.

Taiken toiminta-avustukset ovat usein melko pieniä, vaikka niiden alarajaa on nostettu. Myös ministeriö myöntää valtakunnallisille yhteisöille paljon pieniä avustuksia (ks. avustusten mediaani 2013 – 2019). Olisi hyvä, jos toiminta-avustuksia voitaisiin myöntää suurempina kokonaisuuksina useammalle vuodelle (ks. myös Oesch 2004; Karttunen ym. 2014). Kuten Pekka Oesch jo vuonna 2004 totesi:

**”Niukkojen määrärahojen hajauttaminen ei ole edistänyt kulttuurirahojen vaikutusten seuranta. Liian pienillä avustuksilla toimintaa ja hankkeita ei voida toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla. Varojen kohdistaminen lyhytkestoisiin hankkeisiin myös murentaa kulttuurin kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta oleellisia perustoimintoja.”** (Oesch 2004, 83)

Pidentämällä avustuskautia ja kasvattamalla avustuksia hakija voisi esitellä hakemuksessaan pitkän tähtäimen toimintaansa ja sen mukaisia vaikutuksia. Tuotoksien ja vaikutusten arvioinnin yhteydessä olisi vastaa-vasti mahdollisuus analysoida vuosittaisen raportoinnin sijaan syvällisem- min toiminnan tuloksellisuutta. Pitkään toimineiden yhteisöjen kohdalla voisi ajatella, että toiminnan laadullinen arviointi voisi tapahtua 3-5 vuoden välein (samoin avustushaku, vrt. edellä). Vuosittain voitaisiin käydä kevyt kehitys- tai tuloskeskustelu. Tämä säästäisi resursseja sekä toimikunnissa että hakijaorganisaatioissa.

Tulisi pohtia tarkemmin sitä, mitä nykyisellä toiminta-avustujärjes- telmällä todella halutaan ja voidaan saada aikaan. Toiminta-avustuksille asetettuja tavoitteita tulisi selventää ja tarkentaa suhteessa taiteenalojen yhteisöjen todelliseen toimintaan ja tavoitteisiin. Olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota myös toiminta-avustusten tasapuoliseen taiteenaloit- taiseen ja alueelliseen kohdentumiseen siten, että tuki ei painottuisi liikaa vain Uudellamaalla ja tietyillä taiteenaloille toimiville yhteisöille. Keskus- telu on käytävä yhdessä ministeriön kanssa esimerkiksi valtakunnallisuuden tavoitteen suhteen.

Eräs jatkuvasti esiin nostettu ongelma kulttuuripolitiikan vaikutta- vuuden tutkimisessa on ollut tavoitteiden liiallinen laveus ja epämääräisyys. Ongelma ei tosin koske vain kulttuuripolitiikkaa vaan vaikuttavuuskes- kustelua ja -käsitettä yleisemminkin valtionhallinnossa (ks. VTV 2010). Suuri osa yhteiskuntapoliittisista toimista ei taivu helposti mitattaviksi, ja esimerkiksi ”tuloksen” käsite on ikuisuusongelma (ks. Myrsky 2013). Vaiku- tuksia ja vaikuttavuutta ei voida selvittää liian yleisten tavoitteiden kautta. Jos avustuksen saajilta halutaan selkoa vastaamisesta asetettuihin tavoittei- siin, tavoitteiden tulee olla selkeästi ja johdonmukaisesti asetettu. Tällöin on kyse esimerkiksi hakuilmoitusten selkeydestä.

On usein taiteenala- ja toimintamuotokohtaista mihin rahoilla pyri- tään. Vaikuttavuus tulee taiteenalojen tarpeeseen vastaamisesta. Myös eri- laiset organisaatiotyypit eri taiteenaloilla olisi otettava huomioon: miten tietyt organisaatiot pärjäävät ja millaisella rahoituksella? Liiallinen keskit- tyminen välittömiin vaikutuksiin (moniko osallistui toimintaan/toimiin, kävijämäärät) on lyhytnäköistä. Se voi hämärtää kuvaa toiminnan todelli- sesta merkityksestä, joka usein syntyy pidemmän aikavälin kuluessa.

## Avustustoiminnan ja kehittämistyön on perustuttava tietoon

OKM:n virkamiesten haastatteluissa mainittiin tarve tehdä enemmän valtionavustuslain edellyttämää arviointia tavoitteiden toteutumisesta sekä avustuksen tarpeellisuudesta. Nähtiin, että ministeriönkin tulisi arvioida vahvemmin - joko ulkopuolisena arviointina tai virkamiestyönä - toiminta-avustusten saajajoukkoa eri näkökulmista. Kuinka paljon avustusta saavien joukossa on toimijoita, jotka saavat avustusta vuodesta toiseen ”historiallisista syistä”, ja vastaako toiminta nykypäivän vaatimuksia ja strategisia tavoitteita?

Valtionavustuslain mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia (Valtionavustuslaki 15 §). Valtionavustuslain 36 §:ssä todetaan valtionapuviranomaisen velvollisuuksiksi muun muassa seuraavaa: ”...on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta...” ja ”...on määräjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita”.

Tämän tutkimuksen perusteella Taiken toiminta-avustusten valtionavustusprosessin arviointivaihe (ks. Leeuw 1998) ei kytkeydy optimaalisella tavalla muihin valtionavustustoiminnan vaiheisiin. Se on ennemminkin irrallinen, erillisistä ja yhteismitattomista selvityksistä koostuva osa. Seurantatietoa kerätään, mutta sen hyödyntäminen ei ole systemaattista tai yhdenmukaista. Jo Pekka Oesch totesi tutkimuksessaan (2004, 58) yhteisöavustusten seurannan ja arvioinnin olevan satunnaista, eikä järjestelmällistä tietojen keruuta pystytty tekemään. Tutkimuksemme perusteella keskeinen ongelma sekä Taiken että OKM:n valtionavustustoiminnassa on seurannan ja arviointien erillisyys sekä pistemäisyys suhteessa muuhun avustusprosessiin. Valtionavustusprosessi hyötyisi tältäkin osin Taiken ja OKM:n vuorovaikutteisemmasta suhteesta.

Arviointitieto avustetun toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikutuksista on tärkeä toiminnan kehittämisen väline. Sitä voivat hyödyntää niin Taike kuin avustusta saavat toimijat ja ministeriö (ks. OKM 2019). Tarpeettoman yksityiskohtaiseen budjetointiin pohjautuvan, sirpaloituneen, avustusmuotokohtaisen tarkastelun sijasta pitäisi voida tarkastella kokonaiskuvaa ja arvioida vaikuttavuutta laajemmin.<sup>139</sup>

139 Opetus- ja kulttuuriministeriön ”Avustukset” -sivustolta löytyi 15.1.2020 tehdyssä katsauksessa kulttuurin alalta yhteensä 33 avustusmuotoa. Osa avustuksista on toimialojen yhteisiä (esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien integrointi).

Hakijoiden toimintakertomusten vertaaminen toisiinsa on vaikeaa. Edelleen avustuksia tarkastellaan enemmän taiteenala- ja esittelijäkoh- taisesti kuin kokonaisuutena, saati niin, että tehtäisiin todellista analyysia ministeriön ja viraston yhteisöavustusmuotojen välillä. Palautetta aiemmilta vuosilta ei hyödynnetä esimerkiksi eri alojen avustustarpeiden arvioinnin tukena. Edes aiempien vuosien avustusten kokonaisuudesta ei ole toistai- seksi ollut saatavilla selkeästi koottua ja avoimesti saatavilla olevaa tietoa.

Toiminta-avustusten hakemuksista, niissä kerättävistä tunnusluvuista ja selvityksistä pitäisi olla kaikkien esittelijöiden käytössä kokonaisuus, yhteinen tietokanta, tai jonkinlaiset yhteenvedot, joiden perusteella pää- töksiä ja valintoja voidaan tehdä. Tietokannan pitäisi olla julkinen ja sisäl- tää tiedot niin hakijoista, rahan saajista, haetusta ja myönnetystä rahasta kuin myös alun perin jaossa olleesta rahasta. Parhaimmassa tapauksessa tiedot kulkisivat Taiken ja OKM:n yhteisöavustusmuotojen välillä avoi- mesti. Helpommin ja avoimemmin saatavilla oleva data helpottaisi myös ulkopuolisten arvioitsijoiden työtä.

*Voisiko olla jokin valtakunnallinen ohjelma, johon saa syötettyä suo- raan kävijämäärät sitä mukaan, kun tapahtumat ovat ja ne tulevat sekä Taiken että OKM:n ja muiden toimijoiden tietoon. Ettekö voisi yhteis- työssä tällaista Tilastokeskuksen kanssa kehittää? Saataisiin oikeita lukuja kulttuurin ja taiteen tueksi. [Kyselyvastaus]*

Tarvittaisiin yhtenäisiä tietojärjestelmiä, jotka kokoaisivat esimerkiksi haetut ja myönnetyt avustukset yhteen hakijoittain niin, että poikittainen vertailu yhden vuoden sisällä kuin myös pitkittäistarkastelut onnistuisivat vaivat- tomasti. STEA:n avustustietokanta on esimerkki avoimesta avustustiedon esittämisestä (ks. <https://www.stea.fi/stea-avustukset/avustustietokanta>).

Selvityksistä saatu informaatio tulisi analysoida ja eri avustuksista ja avustusmuodoista saatu analyysitieto koota yhteen. Analyysin tulosten tulisi voida tarvittaessa vaikuttaa seuraavien hakujen tavoitteisiin, kriteereihin tai myöntöihin, samoin siihen, miten eri avustusmuotoja kehitetään. Dele- goitujen avustusten tapauksissa tulisi varmistaa, että seurantatieto välittyy organisaatioiden välillä. Yksittäisiä avustuksia koskevien erillisten selvitys- ten sijaan katse tulisi joka tapauksessa kääntää laajempiin johtopäätöksiin.

On pohdittava, kuinka tarkkoja sisällöllisiä tavoitteita kulttuu- ripolitiikan parissa on tarpeen asettaa kunkin ohjelman, avustuksen tai toimenpiteen yhteydessä. Milloin halutaan aikaansaada ja arvioida yksilö- tason muutoksia (vrt. strateginen avustus taiteen hyvinvointivaikutuksiin sote-sektorilla) eli todentaa tuloksia ja vaikutuksia, koska puolestaan riittää toimenpiteiden seuranta ja hakijan omien tavoitteiden tukeminen (avustus yhdistyksen taidetoimintaan)?

On loppujen lopuksi tilannesidonnainen kysymys, mitä indikaattoreita toiminta-avustusjärjestelmän tarkastelemiseen käytetään. Indikaattoreiden valintaan vaikuttaa ratkaisevasti se, mitä pidetään kulloinkin mittaamisen arvoisena. Toiminta on aina myös sidoksissa paikalliseen kontekstiin ja yhteisön toimintakonsepteihin, jolloin seurantamittareihin ei kannata soveltaa yhteisöjen osalta ”yksi malli käy kaikille” -periaatetta kuin tietyiltä osin (ks. liite: seurannan kohteita ja alueita). On selvää, että mitään täysin yksiselitteistä mittaristoa tai selkeitä linkkejä tuotosten ja yhteiskunnallisten vaikutusten välille ei taiderahoituksessa pystytä luomaan (O’Hagan 2016). Kulttuuripolitiikan tietopohja koostuukin erilaisista palaista: tutkimuksista, arvioinneista ja muusta epämuodollisemmasta todistusaineistosta, kuten taiteen kentän ja kansalaisten antamasta palautteesta.

### **Taide- ja kulttuuripoliittisista avustusjärjestelmistä on muodostettava kokonaisnäkemys**

Kaikella mahdollisella tiedollakaan ei tehdä mitään ilman järjestelmän halukuutta tehdä olemassa olevaan tietoon ja tarpeisiin perustuvia muutoksia ja kehitystyötä. Laaja-alainen tutkimuksessa esiinnoussut kehittämisteema on harkinnanvaraisesti rahoitetun taiteen vapaan kentän suhde vakiintuneeseen VOS-järjestelmään, yhteistyö järjestelmien välillä sekä yleisesti huomion kiinnittäminen vapaan kentän ongelmiin ja rahoitukseen etabloituneen VOS-järjestelmän sijaan. Valtion taide- ja kulttuuripolitiikan nähdään olevan hyvin keskittynyt VOS-rakenteen kehittämiseen ja ylläpitoon. Lopetamme selvityksen kahteen relevanttiin sitaattiin, joista toinen on Pekka Oeschin harkinnanvaraisia avustuksia koskevasta selvityksestä vuodelta 2004 ja toinen on sitaatti taidekentän yhteisöltä tämän tutkimuksen yhteydessä tehdystä kyselystä.

”[T]ulisi tehdä selkeitä linjauksia mihin valtionavustuksia halutaan kohdistaa. Määrärahojen pienuudesta johtuen se edellyttää uudenlaisiakin ratkaisuja [...] Viimekädessä muutosten toteuttamisessa on kyse kulttuurin yhteiskunnallisen merkityksen ymmärtämisestä ja poliittisesta tahdosta. [...] Sen paremmin hallinnolliset uudistukset kuin jaettavien määrärahojen lisääminen eivät sellaisenaan riitä poistamaan harkinnanvaraisten avustusten taloudellista ja alueellista keskittymistä, jotka ovat vahvistaneet perinteistä kulttuuripoliittista vastakkainasettelua sekä eri taiteenalojen että pääkaupunkiseudun ja muun Suomen välillä. Rakenteellisia epäkohtia ei kuitenkaan tule poistaa asettamalla eri taiteenalojen rahoitusta keskenään vastakkain, eikä kulttuuripolitiikasta saa tulla aluepolitiikan väline. Avustusten kohdentamiseen olisi löydettävä uudenlaisia

arviointimalleja ja ratkaisuja, joilla kyetään tukemaan tasapuolisesti sekä olemassa olevia rakenteita että tavoittamaan uutta luovia toimijoita riittävän laajasti, ja siten turvaamaan sekä yhteisöjen toiminnan jatkuvuus että kulttuurin ja taiteen uudistuminen.” (Oesch 2004, 84–85.)

*Avustusjärjestelmällä tulisi olla selkeä oma visio siitä, minkälaista kenttää se palvelee, minkälaiseksi kenttä on muodostumassa ja mitkä ovat sen mahdolliset tulevaisuusnäkymät. Järjestelmän tulee olla avoin ja läpinäkyvä, sen pitää toimia kiinteässä yhteistyössä alan toimijoiden kanssa (mm. järjestöt) joilta se voi saada arvokasta tietoa ja tärkeitä kehittämissuuntia ja ehdotuksia. [Kyselyvastaus]*

## LÄHTEET

### HAASTATELUT JA KYSELYAINEISTO

16 henkilön haastattelut vuosina 2018 ja 2019 (koodit H1-H13; H15-H16)

Ryhmäkeskustelu [osallistujia 14] keväällä 2019 (koodi H14)

Kysely toiminta-avustusten hakija- ja saajajoukolle. Taiken rekisteri, kevät 2019 (vastaajia 119).

Taiteen edistämiskeskuksen toteuttama yhteisöavustusten arviointikysely. Taiteenalojen toiminta-avustusta vuosina 2017 ja 2018 saaneiden yhteisöjen vastaukset (vastaajia 94). Toistaiseksi julkaisematon.<sup>140</sup>

### TILASTOAINEISTOT

Määrälliset aineistot valtionavustuksista (Taiken rekisteritiedoista vuodet 2013-2019).

Täydentävä vertailuaineisto OKM:n myöntämistä toiminta-avustuksista taiteen ja kulttuurin alojen valtakunnallisille yhteisöille vuosilta 2010-2019. Avustuslistat saatavilla PDF-muodossa vapaasti osoitteesta [https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset\\_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset](https://minedu.fi/avustukset/avustus/-/asset_publisher/taiteen-ja-kulttuurin-valtakunnallisten-yhteisöjen-toiminta-avustukset)

### JULKAISEMATTOMAT DOKUMENTIT

OKM/22/220/2017. *Päätös valtion vuoden 2018 talousarvion momentille 29.80.52. Rahapelitoiminnan voittovararat taiteen edistämiseen osoitettujen määrärahojen käytöstä ja käyttöön asettamisesta.*

OKM 21/220/2018. *Päätös valtion vuoden 2019 talousarvion momentille 29.80.52. Rahapelitoiminnan voittovararat taiteen edistämiseen osoitettujen määrärahojen käytöstä ja käyttöön asettamisesta.*

Rantanen, Esa (2018). *Taiken budjettivalmistelun vuosikalenteri.*

Rantanen, Esa (2018). *Taike/Taiteen tukemisen vastuualue: määrärahojen käyttösuunnitelma 2018.*

TKT/1/520/2017. *Esittelymuistio. Elokuvataiteen toiminta-avustukset 2017.*

TKT/2/520/2017. *Tanssin aluekeskusten toiminta-avustukset 2017 esittelymuistio.*

TKT/3/520/2017. *Tanssitaiteen toiminta-avustukset 2017 esittelymuistio.*

140 Ei julkaistu. Tarkoitettu toistaiseksi vain hallinnon sisäiseen käyttöön. Aineisto saatu Cuporeen Taikesta.

TKT/4/520/2017. *Esittelymuistio. Musiikin toiminta-avustukset 2017.*

TKT/7/520/2017. *Sirkustaiteen toiminta-avustukset 2017 esittelymuistio.*

TKT/8/520/2017. *Näyttämötaiteen toiminta-avustukset 2017 esittelymuistio.*

TKT/10/520/2017. *Esittelymuistio. Kirjallisuuden toiminta-avustukset 2017.*

TKT/11/520/2017. *Esittelymuistio. Kuvataiteen toiminta-avustukset 2017.*

TKT/12/520/2017. *Esittelymuistio. Valokuvataiteen toiminta-avustukset 2017.*

## LAIT JA HALLITUKSEN ESITYKSET

Finlex. Hallintolaki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valtiovavustuslaki>

Finlex. Laki Taiteen edistämiskeskuksesta.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120657?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20taiteen%20edist%C3%A4miskeskuksesta>

Finlex. Valtiovavustuslaki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valtiovavustuslaki>

HE 52/2012 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Taiteen edistämiskeskuksesta, valtiovavustaja-apurahoista annetun lain muuttamisesta ja alueiden kehittämistä koskevan lain muuttamisesta.*

## JULKAISTUT SELVITYKSET, RAPORTIT JA DOKUMENTIT

Halila, Heikki (2016). *Liikuntajärjestöjen valtiovavustukset. Selvitys valtiovavustusjärjestelmän kehittämistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32.* OKM, Helsinki.

Karhunen, Paula (2019). *Taiken tuki taiteen ja kulttuurin edistämiseen 2018.* Taiteen edistämiskeskus. <https://www.taike.fi/documents/10162/52418/Vuositilasto+2018.pdf/4adfaa3-1ed7-592e-c434-7e68eeca0idf>

Lehtonen, Kati & Mäkinen, Jarmo (2015). *Liikuntajärjestöjen valtiovavustusjärjestelmän kehittäminen ja tietopohjan vahvistaminen. Valtakunnallisille ja alueellisille järjestöille toteutetun kyselyn raportointi.* Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 310. Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES: Jyväskylä.



- Lehtonen, Kati & Stenvall, Jari (2019). *Asiantuntijaselvitys liikunnan ja urheilun verkostojen ja ohjelmien valtionohjauksesta*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 365. Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES: Jyväskylä.
- Opetusministeriö (2005). *Valtion taidetoimikuntalaitoksen kehittäminen*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:41
- Opetusministeriö (2009a). *Kulttuuripolitiikan strategia 2020*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:12.
- Opetusministeriö (2009b). *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:57.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). *Vapaan kentän ammattilaisryhmien toimintaedellytysten parantaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:14.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014). *Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016a). *Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016b). *Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017a). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:20.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017b). *Valtion roolin ja ohjauskeinojen selkeyttäminen suomalaisessa liikunta- ja urheilukulttuurissa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:40.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017c). *Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön (2018). *Taide- ja taiteilijapolitiikan suuntaviivat. Työryhmän esitys taide- ja taiteilijapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:34.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019). *Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta*. Kesäkuu 2019.  
<https://minedu.fi/documents/1410845/3505134/Hakijan+opas+-+kes%C3%A4kuu+2019.pdf/4870c2dc-6f33-bf4c-f9aa-c401a35f82e5/Hakijan+opas+-+kes%C3%A4kuu+2019.pdf>

- Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tulosohjaus. <http://minedu.fi/kulttuurin-tulosohjaus>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. Taiteen edistämiskeskuksen tulos-sopimus vuosille 2017–2019. [http://minedu.fi/document-s/1410845/4084740/2017-2019+Tulossopimus+Taike.pdf](http://minedu.fi/documents/1410845/4084740/2017-2019+Tulossopimus+Taike.pdf)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtionavustukset. <http://minedu.fi/valtionavustukset>
- Skog, Harri (2011). Opetus- ja kulttuuriministeriön konsernin uudistaminen. Yhdessä enemmän – innovatiivisuutta uudella konserniajattelulla. <https://vm.fi/documents/10623/1238087/Harri+Skog.pdf/b259d28e-8dfb-48f6-842c-a3b38f3e64d7/Harri+Skog.pdf.pdf>
- Sokka, Sakarias (2016). *Kolmen vuoden kokemukset. Selonteko Taiteen edistämiskeskuksen toiminnasta*. Taiteen edistämiskeskus, Helsinki.
- Taiteen edistämiskeskus. Toiminta-avustukset yhteisöille. <http://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisöille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11150>
- Taiteen edistämiskeskus. Strategia. <http://www.taike.fi/fi/strategia>
- Taiteen edistämiskeskus. Rahoitus ja tulosohjaus. <http://www.taike.fi/fi/rahoitus>
- Taiteen edistämiskeskus. Apurahatilastot. <https://www.taike.fi/fi/apurahatilastot>
- Taiteen edistämiskeskus. Historia. <http://www.taike.fi/fi/historia>
- Taiteen edistämiskeskus (2018). *Taidetoimikunnat ja lautakunnat 2017–2018 – raportti vertaisarvioijille kohdistetusta kyselystä*. <https://www.taike.fi/documents/1215167/0/Raportti+toimikuntakyselyst%C3%A4+2018.pdf/off4ce06-1315-9ffd-4efe-27ff7adc5626>
- Valtionvarainministeriö (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hallinnonalakohtaiset hankkeet. Kooste*. <https://vm.fi/documents/10623/360860/Vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelman+hallinnonalakohtaiset+hankkeet+-kooste.pdf/c4e00511-1cbe-4c9c-b383-c445ab3ee830/Vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelman+hallinnonalakohtaiset+hankkeet+-kooste.pdf.pdf>
- Valtionvarainministeriö (2015). *Valtionavustustyöryhmän mietintö*. Valtionvarainministeriön julkaisuja 29/2015.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV (2010). *Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen*. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/10115242/nakokulmia-tuloksellisuustarkastukseen-2010.pdf>

- Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV (2016). *Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmä*. Valtiontalouden tarkastusviraston raportteja 4/2016.
- Valtioneuvosto (2019). *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Pääministeri Marinin hallitusohjelma. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>
- VATY (2016). *VATY-työryhmän loppuraportti*. Taiteen edistämiskeskus. Hallinnon käyttöön tarkoitettu julkaisematon raportti.

## TUTKIMUSKIRJALLISUUS

- Aaltonen, Terhi & Karttunen, Sari (2015). ”Suomalainen taiteilijapolitiikka: apurahatuesta perusoikeuksien toteuttamiseen.” Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita; Mitchell, Ritva (toim.) *Taiteen ja kulttuurin kentät*. Helsinki: Tietosanoma. 231–309.
- Adams, Theodoor; Fisher, Rod; Ahonen, Pertti (2004). *An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils*. Publications of the Ministry of Education, Finland 2004:3.
- Arts Council Ireland (2015). Value for Money and Policy review of the Arts Council. [http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/Value\\_for\\_Money\\_and\\_Policy\\_Review\\_of\\_the\\_Arts\\_Council\\_095047.pdf](http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/Value_for_Money_and_Policy_Review_of_the_Arts_Council_095047.pdf)
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2017). ”Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkostojen toimintaan”. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen & Paul-Erik Korvela (toim.) *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. SoPhi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Boston, Jonathan 2011. ”Basic NPM Ideas and their Development”. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (toim.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Surrey: Ashgate, p. 17–32.
- Corporation for National and Community Service. Performance Measurement Core Curriculum. <https://www.nationalservice.gov/resources/performance-measurement/training-resources#PM%20Instructions>
- Gronow, Pekka 1976. *Kulttuuripolitiikan käsikirja*. Helsinki: Otava.
- Heiskanen, Ilkka & Ahonen, Pertti & Oulasvirta, Lasse (2005). *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus*. Cuporen julkaisuja 6/2005. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus.
- Hirvi-Ijäs, Maria & Kaija Rensujeff & Sakarias Sokka & Eero Koski (2017). *Taiteen ja kulttuurin barometri 2016. Taiteilijan työskentelyedellytykset muutosessa*. Cuporen verkkojulkaisuja 42. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore ja Taiteen edistämiskeskus.

- Häyrynen, S. (2015). *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Jakonen, Olli (2016). *Kulttuuri puntarissa. Kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi Cuporessa*. Cuporen työpapereita 2.
- Jokinen, Heikki & Rautiainen, Pauli (toim.) (2008). *Taiteen edistämistä varten – Taidetoimikunnat 40 vuotta*. Taiteen keskustoimikunta, Helsinki.
- Kananen, Johannes (toim.) (2017) *Kilpailuvaltion kytyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus
- Kangas, Anita & Pirnes, Esa (2015). ”Kulttuuripolitiikan päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus.” Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita; Mitchell, Ritva (toim.) *Taiteen ja kulttuurin kentät*. Helsinki: Tietosanomama, p. 23–108.
- Kangas, Anita (2005). ”Arvioinnin kontekstit kulttuuripolitiikassa”. Teoksessa Häyrynen, Simo (toim.) *Kulttuurin arviointi ja vaikutusten väylät*. Cuporen julkaisuja 12. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämisyhtiö. 103-128.
- Karttunen, Sari & Kontkanen, Riina & Saukkonen, Pasi (2014). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät valtionavustukset. Selvitys avustustoiminnasta strategisuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen näkökulmasta*. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore. Hallinnon käyttöön tarkoitettu julkaisematon selvitys.
- Karttunen, Sari (2015). ”Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjauksivälineinä. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä.” *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015*. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura.
- Keränen, Marja (2017). ”Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa”. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen & Paul-Erik Korvela (toim.) *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. SoPhi, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kettunen, Pekka (2016). *Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen*. Cuporen työpapereita 1.
- Kettunen, Pekka (2018). ”Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista”. *Hallinnon tutkimus*, 37 (3), 176–186.
- Kivipelto, Minna (2008). *Osallistava ja valtaistava arviointi. Johdatus periaatteisiin ja käytäntöihin*. STAKES.
- Koikkalainen, Petri (2017). ”Politiikkaa ilman yhteisön kahleita? Strateginen managerialismi kulttuurisena ideaalityyppinä”. *Niin&Näin*, 2/2017.

- Lahtinen, Emmi, & Sokka, Sakarias & Jakonen, Olli (2017) *Yhdenvertainen kulttuuri!* Cuporen verkkojulkaisuja 41.
- Leeuw, Frans L. (1998). "The Carrot: Subsidies as a Tool of Government – Theory and Practice." Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise & Rist, Ray C. & Vedung, Evert (toim.) *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. Lontoo: Transaction Publishers.
- National Endowment for the Arts. Resources on Program Evaluation and Performance Measurement. <https://www.arts.gov/artistic-fields/research-analysis/program-evaluation-resources-and-performance-measurement>
- Research Methods Knowledge Base. Evaluation Research. <http://www.socialresearchmethods.net/kb/evaluation.php>
- Mertanen, Tomi (2009). *Harkinnanvaraisuudesta lakisääteisyteen. Suomen valtiollisen taidehallinnon sekä taiteenalojen tukijärjestelmien muuttuminen 1960 – 1980 -luvuilla*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämiskeskus, Helsinki.
- Murto, Eero (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.
- Mykkänen, Juri (2017). "Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta?" Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) *Kilpailuvaltion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus, p. 97–127.
- Myrsky, Matti (2013). "Tulosohjaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys?" *Lakimies* 2/2013 s. 276–287.
- Oesch, Pekka (2004). *Kulttuuriyhteisöjen harkinnanvarainen tuki. Valtionavustusjärjestelmän muutokset ja yhteisöjen toimintamahdollisuudet*. Helsinki: Taiteen keskustoimikunta.
- O'Hagan, John (2016). "Objectives of arts funding agencies often do not map well on to societal benefits". *Cultural Trends*, 25:4, 249–262.
- Oulasvirta, Lasse; Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Rajavaara, Marketta (2006). *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Rautiainen, Pauli (2007). *Taiteen vapaus perusoikeutena*. Helsinki: Taiteen keskustoimikunta.

- Rautiainen, Pauli (2008). *Suomalainen taiteilijatuiki. Valtion suora ja välillinen taiteilijatuiki taidetoimikuntien perustamisesta tähän päivään*. Helsinki: Taiteen keskus-toimikunta.
- Rautiainen, Pauli (2012). Siirryimmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuesta lakisääteiseen tukeen? *Hallinnon tutkimus* 31 (1), 5–18.
- Rautiainen, Pauli (2014). Valtion suoran taiteilijatuuen kehitys 1960-luvun alusta 2010-luvun alkuun. *Kulttuurintutkimus* 31 (2), 26–40.
- Rautiainen, Pauli & Roiha, Taija & Rensujeff, Kaija (2015). *Taiteen ja kulttuurin barometri 2015. Taiteen toimintaympäristö ja rahoitus*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö.
- Rautiainen, Pauli (2015). *Tehdäänkö tällä hetkellä taidepolitiikkaa?* Haastattelu, Kulttuurilehti Mustekala 15.3.2015. <http://mustekala.info/teemanumerot/taide-ja-puoluepolitiikka-1-15-vol-58/tehdäänkö-tällä-hetkellä-taidepolitiikka/>
- Saukkonen, Pasi (2014). *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporen verkkojulkaisuja 23/2014.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (2004). *Prosessiarviointi kehittämissprojektissa. Opas käytäntöihin*. FinSoc Arviointiraportteja 4/2004. Helsinki: Stakes.
- Signe, Landry (2017). *Policy Implementation – A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure*. Policy Paper, March 2017. Rabat: OCP Policy Center.
- Sokka, Sakarias (2012). ”*Kansamme kykyyn itse arvostella ei voi luottaa!*”: *Taidelautakunnat valtiollisina asiantuntija-eliminä ennen toista maailmansotaa*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 452. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä.
- Stufflebeam, Daniel L. & Coryn, Chris L. S. (2014). *Research Methods for the Social Sciences: Evaluation Theory, Models, and Applications*. San Francisco: Jossey-Bass. Toinen painos.
- Suomen kulttuurirahasto (2015). *Rahan kosketus. Miten taidetta Suomessa rahoitetaan?* Helsinki: SKR. Saatavissa verkosta: [https://skr.fi/sites/default/files/tiedostot/Rahan\\_kosketus.pdf](https://skr.fi/sites/default/files/tiedostot/Rahan_kosketus.pdf)
- Throsby, David (2010). *The Economics of Cultural Policy*. UK: Cambridge University Press.
- Theory of Change to Guide Planning and Evaluation. [http://www.grantcraft.org/assets/content/resources/theory\\_change.pdf](http://www.grantcraft.org/assets/content/resources/theory_change.pdf)

- Woronkowicz, Joanna & Rabovsky, Thomas M. & Rushton, Michael (2017): Performance measurement as policy rhetoric: the case of federal arts councils, *International Journal of Cultural Policy*,
- Vedung, Evert (1998). "Policy instruments: Typologies and Theories." Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise & Rist, Ray C. & Vedung, Evert (toim.) *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. Lontoo: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert (2010). "Four Waves of Evaluation Diffusion". *Evaluation*, 16 (3), 263-277.
- Vedung, Evert (2013). "Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions." Teoksessa Svensson, Lennart & Brulin, Göran & Jansson, Sven & Sjöberg, Karin (toim.) *Capturing Effects of projects and programmes*. Lund: Studentlitteratur.

## LIITTEET

### HAASTATELURUNKO

#### Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Taiken virkamiesten haastattelurungon pääteemat<sup>141</sup>

- Oma toimenkuva ja tausta
- Toiminta-avustusten historia ja perustelut, strategisuus, tavoitteet
- Vastuunjako Taike/OKM
- Tulosohejaus
- Budjetti- ja hallintoprosessi
- Avustusprosessi
- Taike & kulttuurin tukeminen
- Harkinnanvaraisuus & VOS
- Vaikuttavuus
- Tieto ja seuranta
- Taiteenalakohtaiset kysymykset esittelijöille

### KYSELYLOMAKE

#### Cuporen taiteenalojen yhteisölle suuntaaman kyselyn kysymykset<sup>142</sup>

- Yhteisön virallinen (rekisteröity) nimi (jolla haitte Taiken toiminta-avustusta)
- Millä seuraavista alueista järjestätte toimintaa?
- Kuvatkaa lyhyesti yhteisönne toiminnan päätavoitteet (1-3 tavoitetta)
- Kuinka toimintanne vuositulot muodostuvat seuraavien tulonlähteiden perusteella? Toiminta-avustus, muu julkinen rahoitus, muu rahoitus (esim. säätiöt, yritysysteistyö), oma rahoitus.

<sup>141</sup> Yksityiskohtainen runko saatavissa tutkijoilta.

<sup>142</sup> Osa kysymyksistä oli avoimia, osa monivalintoja. Tarkempi kyselyrunko saatavissa tutkijoilta.



- Oletteko talouden puolesta kyenneet toteuttamaan toimintaanne haluamallanne tavalla?
- Onko mielestänne toiminta-avustusten suhde yhteisöille tarkoitettuihin hanke-/erityisavustuksiin selkeä?
- Yhteisön toiminnan vaikutukset
- Tiedättekö, millä perusteella toiminta-avustuksia myönnetään?
- Tiedättekö millaisella prosessilla hakemuksia käsitellään ja arvioidaan?
- Kuka tietääksenne tekee Taiken toiminta-avustusten myöntöpäätökset?
- Tuleeko tieto päätöksistä toimintanne kannalta sopivaan aikaan?
- Miten kehittäisitte toiminta-avustusten myöntöprosessia?
- Kuinka selkeää teidän on itse arvioida toimintaanne kyseisten kriteereiden avulla?
- Miten kehittäisitte arviointiperusteita?
- Jos ette saaneet avustusta jonakin vuonna/lainkaan hakemuksista huolimatta, osaatteko arvioida miksi tukea ei ole myönnetty yhteisöllenne?
- Miten toiminta-avustusten raportointikäytännöt (Taikelle tehtävä kirjallinen selvitys ja sen vaadittu sisältö, raportoinnin ajankohta jne.) toimivat mielestänne?
- Toiminta-avustusten raportointia ja seuranta tulisi kehittää seuraavasti
- OKM:n myöntämien taiteen ja kulttuurin alojen yhteisöavustusten suhde Taiken myöntämiin taiteen alojen yhteisöjen toiminta-avustuksiin on hakijan näkökulmasta selkeä
- Kummalle taholle näkisitte toiminta-avustuksen myöntämisen paremmin kuuluvan?
- Taide- ja kulttuuripolitiikassa toiminnan vaikuttavuutta on korostettu viime vuosina. Onko kehitys heijastunut toimintaanne?
- Oletteko kokeneet toiminta-avustuksen ohjauksen muuttuneen valtionavustusta myöntävältä taholta?

- Vastaako Taiken toiminta-avustusjärjestelmä edustamanne taiteenalan tarpeisiin tällä hetkellä?
- Tulisiko toimintaan kohdennettavia avustuksia mielestänne käsitellä ja jakaa jollain muulla tavoin kuin taiteenaloihin perustuen?
- Millä muulla tavoin kuin määrärahoja ja/tai myöntösummia korottamalla toiminta-avustusjärjestelmää tulisi mielestänne kehittää?
- Saatteko tarvittaessa helposti yhteyden Taiteen edistämiskeskuksen edustajiin?

## SEURANNAN ALUEITA JA KOHTEITA

Tutkimuksemme perusteella seurantaa ja tiedon käyttöä pitäisi parantaa erityisesti seuraavien osa-alueiden kehittämisen avulla. Alueet on koottu erityisesti virkamiesten haastatteluja hyödyntämällä.

### Tilastot ja tiedonkeruut

- Alueelliset tilastot, esim. mistä hakemukset tulevat (maakunnat ym.) tärkeitä sekä tilastotieto aiemmista kohdentumisista ja hakemuksista keskeistä. Samoin tilastotieto hakijoiden ja päätösten volyymin muutoksista / avustusten ka. / mediaanit. Myöntöjen keskittymistä Helsinkiin, Uudellemaalle tai suuriin kaupunkeihin on reflektoitava suhteessa hakemusmääriin ja alueiden toimijarakenteeseen.
- Taiken hakemustilastoja eri taiteenlajeista on refleктоiva taiteen kenttien tarpeisiin nähden. Taiteen kenttien tarpeiden selvittämien on tietopohjan ja tutkimuksen lisäksi kytköksissä myös toimikuntien työhön ja kohtaamisiin taiteen toimijoiden kanssa. Esittelijä ei voi tuntea koko maan toimintaa, minkä takia toimikuntien ja esittelijän yhteistyö on tärkeää. Selvennettävä, onko tarve kytköksissä alueelliseen tavoitteeseen (aluepolitiikka) vai muuhun tavoitteeseen (taiteellisen laadun parantaminen tms.).
- Taiteenalojen sisäisten kohdentumisten (millaisille toimijoille ja toimintamuodoille, genreille rahoitus suuntautuu) tarkastelu Taiken luokitusten sisällä.
- Kansainvälinen aspekti: mikä vaikuttavuus toiminta-avustuksilla on kansainväliseen liikehdintään (molempiin suuntiin) kullakin taiteenalalla?

- Taiken kulttuuripoliittisten avustusmuotojen tilastointi myös erikseen suhteessa taide- ja taiteilijapolitiikkaan: mikä osuus rahoituksesta kulttuurille / taitelijoille / taiteelle.
- Ministeriön ja Taiken avustustoiminnan luokittelun yhdenmukaistaminen (esim. taiteenalat) ja vertailtavuuden parantaminen. OKM:n avustusmuodossa taiteen ja kulttuurin valtakunnallisille yhteisöille ja järjestöille käytetty erilaisia kategorioita kuin Taikessa (osin myös tarpeen avustusmuodon erilaisuuden takia). Sama yhteisö on vuosien mittaan saattanut sijaita eri taiteenalojen alla rahoitustilastossa, jolloin vertailut hankalia. Taiken vuositilastot tulevat käytännön toiminnan ja taiteen tukemisen välittömän hyödyn kannalta hieman myöhässä. Tilastotietoa edellisvuosien päätöksistä ja rahoituksen kokonaisuudesta tarvitaan esille nykyistä Taiken vuositilastointia nopeammassa tahdissa.
- Tarvitaan tietoa ja ennakkointia koskien rahoittajien (valtio, kunnat, säätiöt) työnjakoa.
  - o ”saako yhteisö x rahoitusta kanavista a, b ja c”
  - o ”aikovatko a, b ja c rahoittaa yhteisöä x tulevaisuudessa.”

### Tiedon käytettävyys ja hyödyntäminen, seurantajärjestelmien kehitys

- Seurantaa tehdään nykyään paljon (avustusten hakeminen ja raportointi, toimijoiden talous- ja tunnusluvut, muut tilastotiedot, tulosohjauksen tiedonkeruu Netraan). Pelkkä tilastointi ei riitä, vaan keskeistä on tiedon käyttö ja analyysit, trendien seuraaminen. Tietokantajärjestelmissä (esim. Taike) tieto on melko yksityiskohtaista. Tämä antaa eväitä kertoa esim. rahan jakautumisesta taiteen aloille yksityiskohtaisesti. Koottava tieto tulee olla mahdollisimman yksityiskohtaista ja säännöllistä, aikasarjoista syntyy kokonainen kuva. Suuri haaste on, että nykyistä, jo olemassa olevaa tietoa ei käytetä, eikä pystytä käyttämään riittävästi hyväksi. Sähköinen seuranta on mahdollistanut helpomman seurannan perustiedoista.
- Kuka katsoo ministeriössä ja virastossa valtionavustuspoliittikan kokonaisuutta tästä näkökulmasta? Esimerkiksi ministeriössä tulisi olla henkilö, joka on keskittynyt kulttuuripoliittisen tiedon koontiin ja tiedolla johtamiseen.

- Tutkimus- ja selvitysaikojen nähdään lyhentyneen. Toimeksiannot ovat usein kiireisiä ja selvitykset lyhyitä, ”halutaan vain jotain”. Paikat, joissa tietoa ruodittaisiin, puuttuvat. Myös toimikuntien kokoukset ovat vähentyneet, ja niitä leimaa kiire. Ajalliset resurssit ovat yleisesti tiukat – tietoa ei pystytä käsittelemään ja ottamaan vastaan.
- Taikessa joudutaan nykyisin keräämään käsin paljon tietoa, esim. aikasarjaa vakituisista tuen saajista. Nykytilanne hankaloittaa tiedon käyttämistä. Esimerkiksi toimikuntien pääsyssä käsiksi tietoon on ollut ongelmia. Tieto voisi olla helpommin saatavilla, jolloin ei tarvitsisi tehdä aina uudestaan asioita. Tarvitaan esimerkiksi automatisoidumpi tiedonkeruun järjestelmä (esim. saajilta), vrt. STEA:n avustustietokanta (<https://www.stea.fi/stea-avustukset/avustustietokanta>)
- Tarvitaan keskustelufoorumi, jossa voitaisiin esitellä tietoa, saada palautetta esittelijöiltä, käsitellä tietoa ja keskustella siitä. Tämän tulisi olla mukana viraston vuosikellossa.
- Hallinnonalan tarkastus/revisiotoimi?

### Toimijoiden itsearviointi, lomakkeet, toimintakertomukset

- Koska arvioinneissa halutaan yleisesti siirtyä kohti formaaleja ja ”objektiivisia” mittareita, arviointiperusteille tulisi luoda jonkinlainen mittaristo tai kriteeristö, jolla toimijat voisivat ensinnäkin arvioida omaa toimintaansa ja toisaalta saada selvyuden, kuinka ohjeellisia arviointiperusteita todella käytetään päätösten teossa ja kuinka ne vaikuttavat jaettavaan avustuksiin.
- Itsearviointia pitäisi kehittää. Itsearviointia saadaan, mutta pitäisi miettiä mitä kysytään (etenkin vaikuttavuutta ja sen arviointia ajatellen). Kuinka itsearvioinnissa kannustettaisiin pohtimaan myös epäonnistumisia (kehittyminen vs. tilivelvollisuus). Esim. yhdistyksen toimintakertomus on itsearvioinnin väline, joka voitaisiin tehdä ”itsearvioinnin näkökulmasta”. Toimijan koosta riippumatta kaikki voisivat tehdä itsearviointia jollain tavalla.
- Toimintasuunnitelmien ja toimintakertomusten yhtenäistämisen auttaisi arvioimaan rahoitettuja kohteita ja vertailemaan niitä keskenään. Mallia on suunniteltava yhteistyössä avustuksensaajien kanssa, jotta se hyödyttäisi myös niiden toimintaa eikä teettäisi

ylimääräistä työtä. On keskusteltava kentän kanssa. Miten Taiken läänintaiteilijat, jotka työskentelevät kentällä, voisivat välittää tietoa esittelijöille?

- Mitä kaikkea lomakkeisiin on järkevää sisällyttää? Lomakkeilla voidaan suunnata asioita. Laajemmat strategiset asiat ovat tulleet mukaan hakemuksiin/selvityksiin, esim. yhdenvertaisuus ja kestävä kehitys. Nykyinen toiminta-avustusten hakulomake 7 sivua pitkä. Talous- ja tunnuslukukysymykset yhteensä 2,5 sivua, yhdenvertaisuus ja kestävä kehitys 1 sivu. Yleisesti ottaen lomake on raskas (vrt. vuosittain tapahtuva haku, suhteellisen samana pysyvä toiminta).

### **Vertaisarviointi/toimikunnat/toimijoiden kohtaaminen/ kokemustiedon hankkiminen**

- Mikä on hakemus- ja selvityspuolen vastaavuus elävään ja kokeilevaan toimintaan ja todellisiin sisältöihin? Palkitaanko paras hakemus vai paras toiminta? Huonon hakemuksen taustalla voi olla taiteellisesti hyvää toimintaa.
- Selvitysten ja hakemusten lisäksi tarvitaan lisää kohtaamisia ja kokemusperäistä tietoa, kokemukseen perustuvaa asiantuntemusta. Nykytilanteessa on jopa sattumanvaraista mitä voidaan seurata. Toimikuntien jäsenten, asiantuntijoiden ja esittelijöiden täytyisi aktiivisemmin olla perillä taiteen kentän kehityksestä ja muutostarpeista seuraamalla itse taiteellista toimintaa konkreettisesti. Eri taiteenalojen toimijat tulisi kohdata eri puolilla Suomea (eli alueellisuus huomioiden).
- Varsinkin uutta kokeilevien toimijoiden kohdalla tärkeää on kohtaaminen sekä kokemusperäinen tieto.
- Toiminta-avustuksien myöntöprosessissa toimikunnilla taiteelliseen laatuun kytkeytyvä vastuu, jossa on kyse valintatilanteista ("organisaatioita laitetaan järjestykseen"). Toimikunnat eivät keskity puhumaan rahasta vaan arvioimaan sanallisesti ja antamaan pohjapisteitä käsittelyn tueksi.
- Seuranta tulisi järjestää myös muualla kuin Helsingissä. On kuitenkin taiteenalakohtaisia eroja sen suhteen, kuinka helposti toimijakenttä on seurattavissa (esimerkiksi taiteen esittämistavat vaihtelevat).

- Tarvitaan resursseja vertaisarvioinnin toimintaan. Vertaisarvioinnin parantaminen voi puolestaan parantaa koko toimintaa yleisemmin. Toimikuntatyötä leimaa nykyisellään kiire. Hakemuksissa isot volyymit (tämä vaihtelee toimikunnittain). Yhtenä kehityskohdeena toimikuntakohtaiset käyttörahat, ”pooli”, joiden avulla taiteen kentän tuotantojen ja esitysten seuranta, tuetaan toimikuntia matkustamaan ja katsomaan taidetta (vrt. Britannian systeemi).
- Taike-päivät on nähty hyväksi tavaksi koota toimijoita (pienet toimijat joutuvat tässäkin harkitsemaan pääsevätkö paikalle).
- Virkamiehet tekevät päätökset ja seuraavat, mutta taiteellinen evaluointi tulee viiveellä (aina uuden haun yhteydessä) Monivuotisten sitoumusten toteutuessa pääpaino pitäisi olla taiteellisen seurannan laatuodotusten kohdalla. Seinät, palkat, verot --- taiteellinen sisältö. Voitaisiin kehittää rahoituksen perusrahoitus + taiteellisen sisällön mukaan painottuva osa.

### Talouskysymykset / organisaatioiden talous

- Talouskysymys koskee kaikkia aloja, mutta on myös eroja (esim. lipputulojen merkitys). Mikä on avustuksen todellinen tarve? Tähän tilinpäätökset antavat suuntaa, mutta kaikki hakijat esittävät tarpeen; mikä olisi rahoituksen muuttamiseen liittyvä taloudellinen muutosvaikutus? Vaikuttaisiko esim. pienennys radikaalisti? Mikä vaikuttavuus avustuksella siis on organisaation talouden kannalta?
- Vapaa kenttä on suurin Helsingissä, ja olisi tärkeää tukea niitä ryhmiä, joiden esitykset löytävät yleisöä myös maakunnissa. Vierailut ovat kuitenkin usein sekä esimerkiksi vastaanottavalle teatterille että ryhmälle tappiollisia. Joillain aloilla toiminta-avustuksen luonne voisi olla enemmän tappiotakuun kaltainen raha.

Indikaattoriyö kytkeytyy kulttuuripolitiikkatoimien vaikuttavuutta koskevaan keskusteluun. Kulttuuri ja -taidepolitiikan indikaattorit kuvaavat osoittimina usein enemmän toiminnan volyymeja ja tuotoksia (esim. OKM – vaikuttavuusindikaattorit 2009; Taiken tulossopimus 2016-2019) kuin vaikuttavuuden käsitteen merkityksellisiä tuloksia. Indikaattoreiden/mittareiden kohdealueet Taiken toiminnassa/toiminta-avustusten kohdalla voisivat muodostua seuraavista alueista:

### Rakenne/tavoitemittarit

- Toiminta-avustusten asema selkeä ja jäsennetty
  - kulttuurihallinnossa
  - osana taiteen ja kulttuurin kokonaistukea
  - suhteessa vos-järjestelmään
- Ministeriön ja Taiken suhde yhteisöjen/järjestöjen avustuspolitiikassa selkeä
- OKM:n ja Taiken välisen tulossopimukseen kirjattujen indikaattoreiden/mittareiden käyttökelpoisuus ja selkeys
- Tulosohjausprosessin avoimuus ja toimivuus, tulosohjausprosessi avattu / asianosaiset osallistuneet, avoin keskustelu käyty, mittarit luotu yhteisesti (OKM/Taike),
- Avustuksille asetetut tavoitteet selkeät
  - esim. toiminta-avustuksille asetetut tavoitteet, tavoitteiden suhde OKM:n jakamien toiminta-avustusten tavoitteisiin, päällekkäiset tavoitteet, tavoitteet kentän näkökulmasta, taiteen alojen tarpeet kartoitettu.
- Taiken taidepoliittiset tavoitteet luotu [suhde yhteiskuntapolitiikan/kulttuuripolitiikan tavoitteisiin, ks. tulossopimukset]
- Taiteen alojen sisäiset tavoitteet luotu/kirjattu [toiminta-avustusten suhteen]
- Taiteen aloittainen tarve toiminta-avustuksille / erityisavustuksille kartoitettu
- Taiteen alan organisaation x tarve toiminta-avustuksille [talousnäkökulma]

### Panosmittarit

#### Toiminta-avustusten panokset

- hallinnonalalla
  - kuinka suuri osa taiteen ja kulttuurin budjetista harkinnanvaraisiin toiminta-avustuksiin yleisesti [OKM/Taike],
  - Toiminta-avustuksille kohdistettu osuus rahapelitoiminnan tuotoista
  - Taiken päätösvalta resursseissa: taiteenaloittain ministeriöstä ohjattu rahoitus vs. taiteenlavapaat könttäsummat

- kuinka suuri osa toiminta-avustuksista OKM:n päätettävissä / Taiken päätettävissä,
- tehdyt delegoinnit/suunnitellut delegoinnit
- viraston sisäisesti (esim. kuinka suuri osa Taiken rahoituksesta toiminta-avustuksiin, kuinka monelle taiteen alalle, kuinka paljon taiteelle/kulttuurille)

## Toimenpiteet

### Toiminta-avustusten

- Mittakaava ja hakemusmäärät sekä niiden hallinnointiin osoitetut resurssit,
- hakemusten alueellinen/taiteenaloittainen jakauma, OKM:n vastaaville aloille yhteisöille jakamien avustusten mittakaava ja hakemusmäärät sekä niiden hallinnointiin osoitetut resurssit, eri aloille ja toimintamuodoille kohdennettujen avustusten (alat ja eurot) määrittely, budjettiprosessin toimivuus Taiken ja OKM:n välillä.

### Taiken jakamien toiminta-avustusten

- haku-, päätös-, käyttö- ja seurantaprosessi,
- prosessin toteutus suhteessa strategisen ohjauksen prosesseja koskeviin tavoitteisiin [toiminta-avustusten suhde kulttuuripolitiikkaan],
- vertaisarvioinnin käyttö & toimikuntatyö / virastopäätökset,
- toiminta-avustusten jakokriteerit sanallistettu/käsitteet määritelty/hakijoille esitetty kuinka kriteerejä käytetään & kuka käyttää,
- OKM:n ja Taiken esittelijöiden välinen kanssakäyminen, keskustelufoorumi



## Tuotokset

### Taiken jakamien toiminta-avustusten kohdentuminen

1. maantieteellisesti
2. taiteenaloittain
3. toimintakonsepteille ja -muodoille,
4. taidepalveluille vs. edunvalvontaan,
5. suhteessa kysyntään/hakemusmääriin,
6. suhteessa alueen väkilukuun/toimijakentän kokoon,
7. suhteessa OKM:n jakamiin vastaaviin avustuksiin,
8. uusille hakijoille/pysyville hakijoille, [vaihtuvuusmittari],
9. valtakunnallisille / paikallisille toimijoille
10. jaettujen avustusten keskimääräinen koko (€) suhteessa asetettuun tavoitteeseen (avustusten myöntösummien kasvattaminen)

## LOPPUTULEMAT JA VAIKUTTAVUUS

Pohdittavaksi: mitkä ovat *toiminta-avustusjärjestelmän* ja toisaalta *avustettujen yhteisöjen* aikaansaamat *välittömät vaikutukset*, ja mitkä puolestaan ovat *välillisiä seurannaisvaikutuksia*. Toiminnan välillisiä vaikutuksia on erittäin vaikea tavoittaa varsinaisilla vaikuttavuuden arvioinneilla, jotka keskittyvät useimmiten välittömien vaikutusten tarkasteluun, mutta välilliset vaikutukset saattavat usein olla kaikkein merkityksellisimpiä. Välittömät vaikutukset voivat olla aikaansaatuja esityksiä, katsojamääriä jne. Välillisiä vaikutuksia voisivat puolestaan olla taiteen kehittyminen eri tavoin, taiteenalojen aseman paraneminen esimerkiksi rahoituspohjan osalta, yleisön kasvanut arvostus taidetta kohtaan, taiteenalojen välille tai eri sektoreiden välille kehittynyt yhteistyö. Toiminta-avustusjärjestelmän osalta keskeinen kysymys esimerkiksi taiteilijan riittävä toimeentulo (välillinen vaikutus) vs. taiteilijan työllistyminen / toimiminen työsuhteessa, jopa ilman korvausta (välitön vaikutus).

## KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

### KUVIOT

- Kuvio 1. Taiken toiminta-avustukset (M€) taiteenalojen yhteisöille osana kulttuurin tukea v. 2019
- Kuvio 2. Arvioinnin looginen malli.
- Kuvio 3. Arvioinnin tarkastelutasot.
- Kuvio 4. Tulosohjauksen tulosprisma ja tulossopimus
- Kuvio 5. Taiken toiminta-avustusten vaikuttavuuden kehä
- Kuvio 6. Kulttuuripolitiikan vaikuttavuusulottuvuudet vuoteen 2025
- Kuvio 7. Looginen malli: viitekehys.
- Kuvio 8. Taideyhteisöjen kokema ohjauksen muutos.
- Kuvio 9. Vaikuttavuuden korostuminen yhteisöjen näkökulmasta.
- Kuvio 10. Taiken ja OKM:n myöntämien yhteisöavustusten suhteen selkeys.
- Kuvio 11. Toiminta-avustuksen sopiva myöntäjätaho yhteisöjen mukaan.
- Kuvio 12. Arvioinnin looginen malli: tavoitteet.
- Kuvio 13. Arvioinnin looginen malli: panokset.
- Kuvio 14. Arvioinnin looginen malli: toimenpiteet.
- Kuvio 15. Yhteisöjen pysyvyys ja vaihtuvuus toiminta-avustuksen piirissä 2013–2019.
- Kuvio 16. Arviointikriteerien selkeys yhteisöjen näkökulmasta.
- Kuvio 17. Toiminta-avustusten myöntöperusteiden tuntemus yhteisökentällä.
- Kuvio 18. Toiminta-avustusten hakemusten käsittely- ja arviointiprosessin tuntemus yhteisökentällä.
- Kuvio 19. Avustuspäätöksen ajankohdan sopivuus yhteisöille.
- Kuvio 20. Yhteisökentän tietoisuus toiminta-avustusten päätösvallasta.
- Kuvio 21. Looginen malli: tuotokset.
- Kuvio 22. Looginen malli: lopputulokset.
- Kuvio 23. Kyselyyn vastanneiden yhteisöjen toiminta-alueet
- Kuvio 24. Yhteisöjen toiminnan vaikutukset.
- Kuvio 25. Toiminta-avustusten synnyttämät uudet verkostot
- Kuvio 26. Toiminta-avustusten synnyttämät uudet toimintatavat.

- Kuvio 27. Yhteisöjen taloudelliset toimintaedellytykset.
- Kuvio 28. Toiminta- ja hankeavustusten suhde.
- Kuvio 29. Raportointikäytäntöjen toimivuus.
- Kuvio 30. Yhteyden saaminen Taiken edustajiin.
- Kuvio 31. Avustusten kehittämistarpeet yhteisöjen mukaan.
- Kuvio 32. Taiken toiminta-avustusjärjestelmän vastaavuus taiteenalojen tarpeisiin yhteisöjen mukaan.
- Kuvio 33. Taiteenaloihin perustuva avustusjako.
- Kuvio 34. Looginen malli: yhteiskunnallinen vaikuttavuus.
- Kuvio 35. Taikesta jaettavat avustukset ja apurahat 2019.
- Kuvio 36. Taiteenalojen osuudet (%) Taiken toiminta-avustusten rahallisesta kokonaisuudesta vuosittain 2013–2019.
- Kuvio 37. Taiken ja OKM:n jakamien yhteisöavustusten keski- ja mediaanikoko 2013–2019.
- Kuvio 38. Taiken taiteenalojen toiminta-avustuksilla nykyisin tuetut toimintakonseptit.
- Kuvio 39. Toiminta-avustusta saavien yhteisöjen taiteenalat, toimintakonseptit ja tavoitteet.
- Kuvio 40. Valtionavustusprosessin vaiheet ja kehittämiskohteet.

## TAULUKOT

- Taulukko 1. Arvioinnin aineistot.
- Taulukko 2. Cuporen kyselyn perusjoukko ja vastanneet yhteisöt taiteenaloittain.
- Taulukko 3. Cuporen kyselyn perusjoukko ja vastanneet yhteisöt maakunnittain.
- Taulukko 4. Taikesta haettu ja myönnetty taiteenalojen toiminta-avustus (€) sekä tuen saaneiden yhteisöjen määrä taiteenaloittain 2013–2019.
- Taulukko 5. OKM:n toiminta-avustus (€) valtakunnallisille kulttuurin ja taiteen alojen järjestöille ja avustusta saaneiden järjestöjen määrä taiteenaloittain 2013–2019.
- Taulukko 6. Arvioinnin kohteena oleva avustusmuoto ja vertailukohtana oleva OKM:n avustusmuoto.
- Taulukko 7. Taiteen edistämiskeskuksen lakisääteiset tehtävät.
- Taulukko 8. Taiken taiteen ja kulttuurin tuen nelikenttä v. 2018.
- Taulukko 9. Toiminta-avustusta hakeneet yhteisöt ja myönteisen sekä hylätyn päätöksen saaneiden osuudet (%) 2013–2019.
- Taulukko 10. Myöntövuodet taiteenaloittain 2013–2019 sisältäen myös hylätyt hakemukset (0–7 myöntövuotta).
- Taulukko 11. Taikesta toiminta-avustuksen saaneiden yhteisöjen määrä taiteenaloittain 2013–2019.
- Taulukko 12. Taiken taiteenalojen yhteisöjen toiminta-avustuksen haut, myönnöt ja osuudet taiteenaloittain 2013–2019.
- Taulukko 13. Avustusta saaneiden yhteisöjen vuodet (1–7) avustuksen piirissä taiteenaloittain 2013–2019.
- Taulukko 14. Hakemusten hyväksymisprosentti hakemusten euromääräisen koon mukaan.
- Taulukko 15. Vuodelle 2019 kolmivuotisen tuen saaneet esittävän taiteen yhteisöt.
- Taulukko 16. Avustuksen (€) jakautuminen maakuntiin taiteenaloittain jaoteltuna 2013–2019.
- Taulukko 17. Avustusta hakeneiden yhteisöjen ja hakemusten määrä maakunnittain.
- Taulukko 18. Toiminta-avustusta 2013–2019 hakeneet ja saaneet yhteisöt maakunnittain ja taiteenaloittain.

- Taulukko 19. Myönnettyjen toiminta-avustusten summa maakunnittain suhteutettuna maakunnan väkilukuun.
- Taulukko 20. Yhteisöjen toiminnan tavoitteet yhteisöjen itsensä kuvaamina.
- Taulukko 21. Haettujen ja myönnettyjen avustusten keskiarvo sekä myöntöjen mediaani taiteenaloittain 2013–2019 (€).
- Taulukko 22. Keskimääräiset myöntöosuudet suhteessa haettuun summaan taiteenaloittain.
- Taulukko 23. Toiminta- ja erityisavustukset taiteenaloittain v. 2019 (€).
- Taulukko 24. Haettu rahoitus suhteessa myönnettyyn taiteenaloittain v. 2019.
- Taulukko 25. Haettu rahoitus suhteessa myönnettyyn taiteenaloittain 2013–2019.