

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:23

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:23

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN: 978-952-263-573-0 (PDF)

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö	18.5.2018
Tekijät	työryhmä	
Julkaisun nimi	Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistaminen	
Julkaisusarja ja nro	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:23	
Diaarinumero	93/040/2017	Teema kulttuuri
ISBN PDF	978-952-263-573-0	ISSN PDF 1799-0351
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-573-0	
Sivumäärä	92	Kieli suomi
Asiasanat	kulttuuri, kulttuuritoimi, kulttuuritoiminta, kulttuuripalvelut, kulttuurihallinto, kulttuuriala, taide	
Tiivistelmä	<p>Työryhmä ehdottaa esityksessä säädettäväksi lain kuntien kulttuuritoiminnasta, joka korvaisi nykyisen lain vuodelta 1992. Esityksen tavoitteena on uudistaa kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki vastaamaan kuntien kulttuuritoiminnassa ja sen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä perustuslain säännöksiä ja kulttuuritoimintaa koskevien kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa. Ehdotettuun lakiin lisättäisiin kuntien kulttuuritoiminnan tavoitteet, valtion viranomaisten tehtävät, kunnan asukkaiden osallistuminen, kehittämistehtävä, yhteistyö sekä tiedon tuottaminen ja arviointi. Samalla muutettaisiin ajan tasalle kunnan tehtäviä ja valtionrahoitusta koskevat säännökset.</p> <p>Esityksen tavoitteena on vahvistaa kuntien kulttuuritoiminnan toimintaedellytyksiä sekä edistää demokratiaa, asukaslähtöisyyttä, tasa-arvoa, kestäväää kehitystä sekä kulttuurin moninaisuutta ja vuoropuhelua. Lain lähtökohdaksi on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvän luovan toiminnan edistäminen ja kaikkien väestöryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Laki edistäisi kunnassa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa siten, että toiminta järjestetään ja palvelut tuotetaan ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, eri väestöryhmien erilaiset tarpeet ja odotukset sekä kulttuurin ja taiteen moninaiset mahdollisuudet vaikuttaa ihmisten ja yhteisöjen elämään, yhteiskuntaan, alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Lain tavoitteet ja kuntien tehtävät liittyisivät ihmisten luovan ilmaisun mahdollisuuksiin, taiteen tekemisen edistämiseen, kulttuurin ja taiteen saatavuuden ja käytön sekä harrastamisen edistämiseen, väestön hyvinvoinnin vahvistamiseen sekä paikallisen ja alueellisen elinvoiman edistämiseen.</p> <p>Opetus- ja kulttuuriministeriö ja muiden hallinnonalojen viranomaiset loisivat edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kunnan tehtävänä olisi perus- ja lähipalveluna järjestää kulttuuritoimintaa lain tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti. Kunnan asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan vahvistettaisiin. Kunnan toimialojen ja kuntien välisen yhteistyön sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet ja voimavarat tunnistettaisiin lakiehdotuksen tavoitteiden ja tehtävien toimeenpanossa. Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi kehittämistehtävä, jolla tuettaisiin kuntien kulttuuritoiminnan vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Tiedon tuottamisella ja arvioinnilla tuettaisiin lain tavoitteiden ja tehtävien toteutumista.</p>	
Kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	18.5.2018
Författare	Arbetsgruppen	
Publikationens titel	Lagen om kommunernas kulturverksamhet reformeras	
Publikationsseriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2018:23	
Diarienummer	93/040/2017	Tema kultur
ISBN PDF	978-952-263-573-0	ISSN PDF 1799-0351
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-573-0	
Sidantal	92	Språk finska
Nyckelord	kultur, kulturväsende, kulturverksamhet, kulturtjänster, kulturförvaltning, kulturområdet, konst	
Referat	<p>Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en lag om kommunernas kulturverksamhet, som ska ersätta den gällande lagen från 1992. Syftet med propositionen är att reformera lagstiftningen om kommunernas kulturverksamhet så att den motsvarar de förändringar som skett i kommunernas kulturverksamhet och dess verksamhetsmiljö samt gällande bestämmelser i grundlagen och ikraftsättandet av de internationella överenskommelser som gäller kulturverksamhet. Enligt förslaget fogas till lagen bestämmelser om syftet med kommunernas kulturverksamhet, de uppgifter som tillkommer statliga myndigheter, kommuninvånarnas deltagande, en utvecklingsuppgift, samarbeten samt framtagande av information och utvärdering. Samtidigt föreslås att bestämmelserna om kommunernas uppgifter samt om den statliga finansieringen uppdateras.</p> <p>Ett ytterligare mål är att stärka verksamhetsförutsättningarna för kommunernas kulturverksamhet samt främja demokratin, invånarorientering, jämlikhet, en hållbar utveckling samt den kulturella mångfalden och dialogen. Utgångspunkten för lagen är att främja kreativ verksamhet inom konst och kultur samt för jämlika möjligheter för olika befolkningsgrupper att ta del i konst, kultur och bildning. Lagen föreslås främja kulturverksamheten i kommunerna så att verksamheten ordnas och tjänster produceras med beaktande av de lokala förhållandena, olika befolkningsgruppers olika behov och förväntningar samt konstens och kulturens mångskiftande möjligheter att påverka enskilda personers och sammanslutningars liv, samhället samt den regionala och lokala utvecklingen. Lagens syfte och kommunernas uppgifter ansluter sig till människans möjligheter att uttrycka sig kreativt, främjandet av skapandet av konst, främjande av tillgången till och bruket av samt ägna sig åt konst på amatörnivå, stärkandet av befolkningens välfärd samt främjandet av den lokala och regionala livskraften.</p> <p>Myndigheter på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och på andra förvaltningsområden ska enligt förslaget skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Kommunens uppgift är enligt förslaget att ordna kulturverksamhet i form av bas- och närservice i enlighet med syftet med och uppgifterna enligt denna lag. Kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet förstärks enligt förslaget. Möjligheterna till och resurserna för samarbeten mellan olika kommunala sektorer och mellan kommunerna ska enligt förslaget identifieras i verkställigheten av de syften och mål som föreskrivs i lagförslaget. I lagförslaget föreslås att det föreskrivs om en utvecklingsuppgift genom vilken genomslaget för, personalens kompetens och kommunernas inbördes samverkan i fråga om kommunerna kulturverksamhet stöds. Genom framtagandet av information och utvärdering av kulturverksamheten stöds förverkligandet av syftet med lagen och uppgifterna enligt den.</p>	
Förläggare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Education and Culture	18.5.2018
Authors	Working group	
Title of publication	Reform of the Municipal Cultural Activities Act	
Series and publication number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2018:23	
Register number	93/040/2017	Subject Culture
ISBN PDF	978-952-263-573-0	ISSN (PDF) 1799-0351
Website address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-573-0	
Pages	92	Language Finnish
Keywords	culture, cultural activity, cultural activities, cultural services, culture administration, culture sector, arts	
Abstract	<p>In its proposal, the working group proposes the enactment of a Municipal Cultural Activities Act, which would replace the current Act from 1992. The objective of the proposal is to reform the Municipal Cultural Activities Act to respond to the ways in which municipal cultural activities and their operating environment have changed as well as to reflect constitutional provisions and the implementation of international agreements on cultural activities. The proposed Act would incorporate provisions on the objectives of municipalities' cultural activities, the duties of state authorities, the participation of municipal residents, a development responsibility, cooperation as well as the production and assessment of information. At the same time, the provisions concerning the duties of municipalities and state funding would be amended to bring them up to date.</p> <p>The objective of the proposal is to strengthen the operational preconditions of municipalities' cultural activities and to promote democracy, resident-orientation, equality and sustainable development as well as cultural diversity and dialogue. The proposed Act is based on the promotion of creative activities related to culture and the arts and the equal opportunities of all population groups to participate in culture, the arts and education. The Act would promote municipal cultural activities by ensuring that activities are organised and services are produced in ways that take into consideration local conditions, the various needs of different population groups and the various ways in which culture and the arts can influence the lives of people and communities, society as well as regional and local development. The objectives of the Act and the duties of municipalities would be linked to people's opportunities for creative expression, the promotion of art creation, the promotion of the availability, use and engagement in culture and the arts, the strengthening of the population's well-being as well as the promotion of local and regional vitality.</p> <p>The preconditions for municipal cultural activities would be created by the Ministry of Education and Culture and authorities from other administrative branches, while municipalities would be tasked with organising cultural activities as basic and local services in accordance with the objectives and duties prescribed in the Act. Municipal residents' opportunities for participating in and influencing municipal cultural activities would be strengthened. Opportunities and resources associated with cooperation between municipal administrative branches and municipalities as well as cooperation with other actors would be recognised in the implementation of the legislative proposal's objectives and tasks. The bill proposes the establishment of a development responsibility, which would support the effectiveness of municipal cultural activities, the competence of personnel and cooperation between municipalities. The implementation of the Act's objectives and duties would be supported through the production and assessment of information.</p>	
Publisher	Ministry of Education and Culture, Finland	
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriölle.....	7
Till undervisnings- och kulturministeriet	9
Työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistamisesta	11
Arbetsgruppens förslag till regeringsproposition med förslag till riksdagen om en reform av lagen om kommunernas kulturverksamhet	50

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 17.10.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain muuttamiseksi. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 17.10.2017–30.9.2018.

Työryhmän puheenjohtaja toimi 9.2.2018 saakka johtaja Hannu Sulin ja 13.2.2018 alkaen kulttuuriasianneuvos Esa Pirnes. Työryhmän jäseniksi nimettiin erityisasiantuntija Sari Ilmola, kulttuuripäällikkö Ann-Sofie Isaksson, kunnanjohtaja Kimmo Kainulainen, kirjasto- ja kulttuuripalvelupäällikkö Sanna Marin, kansalaisopiston rehtori Hannu Patamaa, kulttuuritoimenjohtaja Sampo Purontaus, erityisasiantuntija Johanna Selkee, kulttuuri- ja vapaa-aikajohtaja Lauri Savisaari ja kulttuurijohtaja Risto Vuoria sekä asiantuntijasihteereinä kulttuuriasianneuvos Kirsi Kaunisharju ja neuvotteleva virkamies Tuula Lybeck. Työryhmää täydennettiin 13.2.2018 nimeämällä jäseneksi ylitarkastaja Hanna Koskimies. Pysyvästi asiantuntijana toimi tutkija Minna Ruusuvirta.

Työryhmän tuli valmistelutyössä ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kuntien kulttuuritoimintaan, kulttuuripalveluiden saatavuuteen, saavutettavuuteen, moninaisuuden turvaamiseen ja edistämiseen, kulttuuripalveluja koskevien tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan arviointi sekä osaamisen varmistaminen kulttuuripalveluiden järjestämisessä. Lisäksi työssä tuli ottaa huomioon kuntien yhteistyömahdollisuudet kuntien sisällä, niiden välillä sekä kolmannen, yksityisen sekä muun julkisen sektorin kanssa.

Työryhmä kokoontui tämän ehdotuksen valmistumiseen mennessä viisi kertaa. Vuorovaihtus toimialan kanssa tapahtui sidosryhmätilaisuuksissa 7.12.2017 Helsingissä, 24.1.2018 Kuopiossa, 6.2.2018 Tampereella ja 7.2.2018 Oulussa. Työpajoissa esiin tulleita näkemyksiä on hyödynnetty esityksen valmistelussa. Sidosryhmätilaisuuksiin osallistui kuntien, aluehallinnon ja Taiteen edistämiskeskuksen edustajia sekä muita kulttuuri- ja sidosryhmätoimijoita. Sidosryhmätilaisuuksien lisäksi sosiaalisessa mediassa Facebookissa oli mahdollisuus käydä keskustelua lain uudistamisesta.

Työryhmän ehdotus on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä sai työnsä valmiiksi 7.5.2018. Työryhmä luovuttaa kunnioittaen ehdotuksensa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 7.5.2018

Esa Pirnes

Sari Ilmola

Ann-Sofie Isaksson

Kimmo Kainulainen

Kirsi Kaunisharju

Hanna Koskimies

Tuula Lybeck

Sanna Marin

Hannu Patamaa

Sampo Purontaus

Minna Ruusuvirta

Lauri Savisaari

Johanna Selkee

Risto Vuoria

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

Den 17 oktober 2017 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp som hade i uppgift att utarbeta ett förslag till ändring av lagen om kommunernas kulturverksamhet. Arbetsgruppens mandatperiod var 17.10.2017-30.9.2018.

Ordförande för arbetsgruppen var direktör Hannu Sulin fram till 9.2.2018 och från 13.2.2018 kulturrådet Esa Pirnes. Medlemmarna i arbetsgruppen var specialsakkunnig Sari Ilmola, kulturchef Ann-Sofie Isaksson, kommundirektör Kimmo Kainulainen, chefen för biblioteks- och kulturtjänster Sanna Marin, rektor Hannu Patamaa, kulturdirektör Sampo Purontaus, specialsakkunnig Johanna Selkee, chefen för kultur- och fritidssektorn Lauri Savisaari och kulturdirektör Risto Vuoria samt som sakkunniga sekreterare kulturrådet Kirsi Kaunisharju och konsultativa tjänstemannen Tuula Lybeck. Arbetsgruppen kompletterades 13.2.2018 genom att överinspektör Hanna Koskimies utsågs till medlem i gruppen. Permanent sakkunnig var forskare Minna Ruusuvirta.

I beredningen skulle arbetsgruppen beakta förändringarna i verksamhetsmiljön och konsekvenserna av dem för kommunernas kulturverksamhet, tillgången till kulturtjänster, tjänsternas tillgänglighet, tryggheten och främjandet av mångfald, utvärderingen av uppnåendet av målen för kulturtjänsterna och av verksamheten samt säkerställandet av kompetensen i ordnandet av kulturtjänster. I arbetet skulle därtill beaktas kommunernas samarbetsmöjligheter inom kommunerna, mellan dem samt med tredje sektorn, den privata sektorn och den övriga offentliga sektorn.

Arbetsgruppen samlades till fem möten för beredningen av förslaget. Dialogen med fältet ägde rum i form av träffar med intressegrupperna i Helsingfors den 7 december 2017, i Kuopio den 24 januari 2018, i Tammerfors den 6 februari 2018 och i Uleåborg den 7 februari 2018. Synpunkterna som lyftes fram under workshopparna har utnyttjats i beredningen av propositionen. I tillställningarna deltog företrädare för kommunerna, regionalförvaltningen och Centret för konstfrämjande samt andra kulturaktörer och intressegrupper. Förutom tillställningarna för intressegrupper fanns det en möjlighet att diskutera reformen av lagen i sociala medier, på Facebook.

Förslaget har utarbetats i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppens arbete slutfördes den 7 maj 2018. Arbetsgruppen överlämnar högaktningsfullt sitt förslag till undervisnings- och kulturministeriet.

Helsingfors den 7 maj 2018

Esa Pirnes

Sari Iilmola

Ann-Sofie Isaksson

Kimmo Kainulainen

Kirsi Kaunisharju

Hanna Koskimies

Tuula Lybeck

Sanna Marin

Hannu Patamaa

Sampo Purontaus

Minna Ruusuvirta

Lauri Savisaari

Johanna Selkee

Risto Vuoria

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien kulttuuritoiminnasta, joka korvaisi nykyisen lain vuodelta 1992.

Ehdotettuun lakiin lisättäisiin kuntien kulttuuritoiminnan tavoitteet, valtion viranomaisten tehtävät, kunnan asukkaiden osallistuminen, kehittämistehtävä, yhteistyö sekä tiedon tuottaminen ja arviointi. Samalla muutettaisiin ajan tasalle kunnan tehtäviä ja valtionrahoitusta koskevat säännökset.

Lain lähtökohtana on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvän luovan toiminnan edistäminen ja kaikkien väestöryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Laki edistäisi kunnassa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa siten, että toiminta järjestetään ja palvelut tuotetaan ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, eri väestöryhmien erilaiset tarpeet ja odotukset sekä kulttuurin ja taiteen moninaiset mahdollisuudet vaikuttaa ihmisten ja yhteisöjen elämään, yhteiskuntaan, alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Lain tavoitteet ja kuntien tehtävät liittyisivät ihmisten luovan ilmaisun mahdollisuuksiin, taiteen tekemisen edistämiseen, kulttuurin ja taiteen saatavuuden ja käytön sekä harrastamisen edistämiseen, väestön hyvinvoinnin vahvistamiseen sekä paikallisen ja alueellisen elinvoiman edistämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja muiden hallinnonalojen viranomaiset loisivat edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kunnan tehtävänä olisi perus- ja lähipalveluna järjestää kulttuuritoimintaa lain tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti. Kunnan asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan vahvistettaisiin. Kunnan toimialojen ja kuntien välisen yhteistyön sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet ja voimavarat tunnistettaisiin lakiehdotuksen tavoitteiden ja tehtävien toimeenpanossa. Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi kehittämistehtävä, jolla tuettaisiin kuntien kulttuuritoiminnan vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Tiedon tuottamisella ja arvioinnilla tuettaisiin lain tavoitteiden ja tehtävien toteutumista.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	11
SISÄLLYS.....	12
YLEISPERUSTELUT.....	13
1 JOHDANTO.....	13
2 NYKYTILA.....	14
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	15
2.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö.....	16
2.3 Nykytilan arviointi.....	19
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	28
3.1 Tavoitteet.....	28
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	28
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	29
3.4 Seuranta.....	29
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	29
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	29
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	30
4.3 Ympäristövaikutukset.....	30
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	31
4.5 Sukupuolivaikutukset.....	31
5 ASIAN VALMISTELU.....	32
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	33
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	33
2 VOIMAANTULO.....	44
LAKIEHDOTUS.....	46
Laki kuntien kulttuuritoiminnasta.....	46

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kulttuurilla ja siihen liittyen taiteella on moniulotteinen merkitys ihmisten elämässä ja yhteiskunnassa. Kulttuuri ja taide liittyvät kokonaisvaltaisesti yksilöiden elämään ja hyvinvointiin sekä yhteisöjen ja koko yhteiskunnan toimintaan. Kulttuurilla ja taiteella on itseisarvoinen merkitys, ihmisten yksilöllisiä kokemuksia ja elämyksiä rikastuttava ja elämänlaatua parantava merkitys, yhteisöjen identiteettiä, yhteenkuuluvuutta ja elinvoimaisuutta vahvistava merkitys sekä koko yhteiskuntakehitykseen vaikuttava merkitys niin sosiaalisesti kuin taloudellisesti. Kulttuurin ja taiteen hyödyt ovat sekä välittömiä että välillisiä. Suurin hyöty kulttuurista ja taiteesta saadaan, kun niihin liittyviä toimintoja edistetään sekä kulttuuripolitiikan keinoin että yhteistyössä muiden politiikka-alojen kanssa.

Kulttuurin ja kulttuuripolitiikan viime vuosikymmeninä kasvanutta yhteiskunnallista merkitystä kuvastaa se, että eduskunta ja valtioneuvosto ovat enenevässä määrin käsitelleet sen kehittämistarpeita selonteoissa, mietinnöissä, kannanotoissa ja päätöksissä. Viimeksi vuonna 2011 eduskunta antoi kannanoton valtioneuvoston selonteosta, joka koski kulttuurin tulevaisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kulttuuripolitiikasta Suomessa. Ministeriö valmisteli vuonna 2009 kulttuuripolitiikan hallinnollista ohjausta linjaamaan kulttuuripolitiikan strategian vuoteen 2020. Strategia uudistettiin vuonna 2017 ja se ulotettiin vuoteen 2025. Strategian lisäksi ministeriö on tuottanut ohjelmia eri kulttuurin ja taiteen aloille. Vuonna 2017 valmistuivat opetus- ja kulttuuriministeriön suuntaviivat kulttuurin ja taiteen alueellisuuteen liittyen.

Kulttuurin ja taiteen lainsäädäntöä on kehitetty toimintaympäristömuutosten ja muiden tarpeiden mukaan.

Kuntien toiminnan kannalta tärkeä laki yleisistä kirjastoista (1492/2016) tuli uudistettuna voimaan vuonna 2017. Museolaki on vuodelta 1992 (729/1992), mutta se tulee uudistettavaksi vuoden 2018 aikana osana opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) uudistamista museoiden osalta. Teatteri- ja orkesterilain (730/1992) uudistamisen etenemisestä päätetään vuoden 2018 aikana. Kulttuuritoiminnalle verrannolliset liikuntaa sekä nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevat lait on myös uudistettu äskettäin - liikuntalaki (390/2015) vuonna 2015 ja nuorisolaki (1285/2016) vuonna 2016. Vuodelta 1998 olevaan lakiin taiteen perusopetuksesta (633/1998) ja lakiin vapaasta sivistystyöstä (632/1998) on tehty osittaisuudistuksia.

Kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeisiä keinoja lainsäädännön lisäksi ovat rahoitus- ja hallintorakenteet. Suomessa valtio ja kunnat jakavat julkisen sektorin toimijoina päävastuun kulttuuripolitiikan kehittämisestä. Päävastuu ammattitaiteen tukemisesta kuuluu valtiolle. Samoin valtiolla on vastuu toimialan virastoista sekä kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten (Suomen Kansallisopera ja baletti, Kansallisgalleria ja Kansallisteatteri) rahoituksesta ja ohjauksesta. Alueilla toimivien kulttuuri- ja taidelaitosten toimintaa, kuten myös yleisiä kirjastoja ja taiteen perusopetusta, rahoittavat sekä valtio valtiosuusjärjestelmän kautta että kunnat verotuloillaan. Muutoinkin edellytysten luominen kulttuuritoimintaan kuuluu eri tavoin sekä valtion että kunnan tehtäviin. Taiteilijat ja taide-, kulttuuri- ja muut järjestöt ja myös organisoitumattomat toimijat harjoittavat käytännön kulttuuritoimintaa. Useat yksityiset säätiöt ja yritykset tukevat myös kulttuuria ja taidetta.

2 Nykytila

Kunnan kulttuuritoiminnalla tuetaan laaja-alaisesti paikallista kulttuuritoimintaa ja toimijoita, ja se on kaikkien kuntien järjestämisvastuuna. Kuntien kulttuuritoiminta toteuttaa osaltaan väestön sivistyksellisiä perusoikeuksia ja asukkaiden kulttuuripalveluiden saatavuutta. Kulttuuri ja taide lisäävät asukkaiden hyvinvointia, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä, osallistumista ja muuta aktiivisuutta ja vähentävät syrjäytymistä. Vireä kulttuuritoiminta lisää kuntien elinvoimaisuutta ja vetovoimaisuutta.

Kulttuuritoiminnan organisoinnin ja kulttuuripalvelujen tuottamisen tavat ovat suomalaisissa kunnissa moninaiset. Kuntien kulttuuritoiminta käsitetään kunnissa yhtäältä laajana kokonaisuutena, johon liittyy eri toimialojen ja kunnan ulkopuolisten toimijoiden toimintoja. Toisaalta se voidaan nähdä hallinnollisena toimintona, joka sisältää kunnan yleisen kulttuuritoimen. Yleinen kulttuuritoimi sisältää yleensä muun muassa henkilöstön palkkauskulut, kulttuuritilojen perustamis- ja ylläpitokulut sekä erilaiset avustukset taiteen alan ammattilaisille ja kolmannen sektorin toimijoille, kuten esimerkiksi tapahtumille ja harrastajaryhmille. Kunnat voivat tukea taiteilijoiden työskentelytiloja sekä osallistua osarahoittajina monenlaisten taide- ja kulttuurialan hankkeiden toteuttamiseen.

Kuntien kulttuuritoimintaa on säädelty lainsäädännöllä vuodesta 1980 lähtien, jolloin kuntien kulttuuritoiminnasta (1045/1980) tuli ensimmäistä kertaa voimaan. Lainsäädäntöä uudistettiin 1990-luvun alussa, jolloin nykyinen laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) tuli voimaan. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa säädetään kunnan tehtävistä kulttuuritoimen alalla, kulttuuritoiminnasta sekä valtionosuuksista ja -avustuksista.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä rakenteellisilla uudistuksilla. Kuntiin liittyviä rakenteellisia uudistuksia ovat muun muassa tulevaisuuden kunta -hanke, kuntien kustannusten karsiminen sekä aluehallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (maakunta- ja sote -uudistus). Hallitusohjelman mukaan tulevaisuuden kunnan päätehtävänä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Valtion kuntapolitiikka nojaa vahvaan yhteistyöhön kuntien kanssa. Rakenteellisista uudistuksista erityisesti maakunta- ja sote -uudistus ja tulevaisuuden kunta -hanke heijastuvat kuntien kulttuuritoimintaan. Tässä muutoksessa kulttuuritoiminnalle ja palveluille kunnissa avautuu uudenlaisia kehittämisen mahdollisuuksia.

Kuntien asukkaat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä kulttuuripalveluihin. Suomen Kuntaliiton Arttu2 -tutkimusohjelman kuntalaiskyselyn 2017 mukaan vastanneista 46 prosenttia oli käyttänyt kulttuuripalveluita viimeisen 12 kuukauden aikana. Kulttuuripalvelut oli hoidettu hyvin 53 prosentin mukaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laatiman Aikuisten terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimuksen (ATH) kaupunki-maaseutu -luokituksen mukaisessa tutkimuksessa kulttuuripalveluiden riittävydessä koettiin olevan eroja eri puolilla Suomea. Sisemmillä kaupunkialueilla riittävästi kulttuuripalveluita oli vuonna 2013 noin 90 prosentin mielestä, kun harvaan asutulla maaseudulla tätä mieltä oli noin 65 prosenttia. Myös se vaihtelee paljon, millä tavoin kulttuuripalvelut ovat erilaisten väestö- ja vähemmistöryhmien käytettävissä ja saavutettavissa.

Kuntien toimintaan vaikuttavat väestörakenteen muutokset, joista yksi merkittävimmistä on väestön vanheneminen. Eläkeikäisten osuus väestöstä kasvaa samaan aikaan kun työikäinen väestö vähenee. Lasten ja nuorten osuudet pienenevät monissa kunnissa, eikä syntyvytydessä ole odotettavissa merkittävää muutosta. Lasten ja nuorten osuus kasvaa useimmiten kasvukeskuksissa ja vähenee harvaan asutulla maaseudulla. Toisaalta elinajan odote on yhä pitempi ja iäk-

käät saattavat olla myös yhä terveempiä ja valmiimpia käyttämään ja myös ostamaan itse palveluita esimerkiksi yksityiseltä sektorilta. Tämä lisää kulttuuripalveluiden kysyntää sekä julkiselta, kolmannelta että yksityiseltä sektorilta. Väestörakenteeseen vaikuttaa myös maahanmuutto. Tämä näkyy muun muassa pääkaupunkiseudulla. Helsingissä väestöstä oli vuoden 2017 alussa ulkomaalaistaustaisia 94 888. Tämä oli 14,9 prosenttia kaupungin koko väestöstä. Vuoteen 2030 mennessä ennustetaan vieraskielisen väestön osuuden kasvavan 164 000—170 000 henkilöön, mikä olisi 23 prosenttia asukkaista.

Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut vuodesta 1992 lähtien muutoksia. Kuntien määrä on vähentynyt noin 30 prosenttia. Kun Manner-Suomessa vuonna 1992 oli 444 kuntaa, vuonna 2017 niitä on 295. Kuntien keskimääräinen asukasmäärä on kasvanut, mihin vaikuttaa erityisesti suurien kaupunkien kasvu. Vuonna 1992 kuntien asukasmäärä oli keskimäärin 11 329 asukasta. Vuonna 2017 se oli 18 589 asukasta. Vuonna 2016 kaupunkimaisissa kunnissa oli asukkaita keskimäärin 68 229, taajaan asutuissa kunnissa keskimäärin 13 338 ja maaseutumaisissa kunnissa keskimäärin 4 208. Kuntien asukasmäärä ja väestörakenne ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat kulttuuritoiminnan ja -palveluiden järjestämiseen.

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslaki

Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeiden mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain perusoikeussäännösten muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen, myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että itsensä kehittämisen mahdollisuus viittaa opetuksen ohella myös riittäviin kulttuuripalveluihin.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa säädetään kunnan tehtävistä kulttuuritoimen alalla, kulttuuritoiminnasta ja valtionosuudesta ja -avustuksesta.

Kunnan tehtävänä kulttuuritoimen alalla lain 1 §:n mukaan on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.

Lain 2 §:n mukaan kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä.

Lain 3 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta kulttuuritoimintaa varten siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädetään. Kunnalle sekä kunnan osoituksesta kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle, kunnassa toimivalle yhteisölle, säätiölle tai laitokselle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa varten ja siinä tarvittavien tilojen perustamishankkeisiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään.

Nykyinen kulttuurin toimialaa koskeva valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnon-alan lainsäädännön kokonaisuudesta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan vuoden 2010 alussa ja sillä korvattiin osin aiempi, hallinnonalakohtaisesti rakentunut valtionosuusjärjestelmä. Uudistuksessa osa aiemmista sektorikohtaisista valtionosuuksista koottiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle yhdeksi yhteiseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudeksi. Peruspalveluiden valtionosuus kattaa kuntien kulttuuritoiminnan osalta sen toiminnan, josta peruspalvelulainsäädännössä käytetään käsitettä yleinen kulttuuritoimi. Lisäksi se sisältää asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen sekä yleiset kirjastot. Ennen tätä muutosta nämä valtionosuudet maksettiin opetusministeriön budjetista, ja ne olivat laskennallisia siten, että laskennallinen yksikköhinta yleisen kulttuuritoimen osalta oli uudistuksen tapahtuessa 3,5 euroa, ja siihen maksettiin valtionosuutta n. 30 prosenttia eli n. 1 euro/asukas. Uudistuksen myötä valtionosuusrahoitus on kunnalle yleiskatteellista, korvamerkitysmätöntä rahaa, jonka käytöstä kunnalla on päätösvalta. Kulttuurin tai muun sivistystoimen rahoitusta ei siis määritellä peruspalveluiden valtionosuusrahoituksessa enää erikseen, eikä siten voida myöskään tarkkaan määritellä valtion rahoitusosuutta kuntien kulttuuritoimintaan.

Opetus- ja kulttuuritoimien rahoituksesta annetun lain 2 §:ssä säädetään kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisista valtionavustuksista. Lisäksi laissa on säännöksiä perustamishankkeista.

2.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö

Seuraavassa tarkastellaan kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa lainsäädäntöä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

Ruotsi

Ruotsissa on Suomen tapaan kolmiportainen hallinto, jossa alueellinen ja paikallinen taso lähtökohtaisesti toteuttavat ja täydentävät kansallisesti määriteltyjä ja rahoitettuja kulttuuripolitiikan päämääriä.

Kulttuuripolitiikkaa koskeva lainsäädäntö on Ruotsissa vähäistä, mikä koskee myös kuntatasoa. Kunnallisella tasolla ainoa lakisääteinen kulttuuritehtävä kulttuuriperinnön suojelun lisäksi on kirjasto.

Laeilla säädetään aluehallinnollisten yksiköiden hallinnolliset rajat ja tehtävät (kommunallag, SFS 1991:900), kuntien velvollisuus ylläpitää vähintään yhtä yleistä kirjastoa (bibliotekslag, SFS 2013:801) sekä kulttuuriperinnönsuojelu alueilla (kulturmiljölag, SFS 1988:950), mutta kokonaisuudessaan kunnat, maakärjäkunnat ja alueet voivat muotoilla kulttuuritoimintonsa hyvin vaihteleviksi. Kulttuurin poliittinen rahoitus ja ohjaus perustuvat etupäässä hallituksen antamiin päätöksiin ja asetuksiin, minkä lisäksi tärkeimmät kulttuurimäärärahat sisältävällä valtion talousarviolla on suuri merkitys.

Muut tehtävät kulttuurin alalla ovat Ruotsin kunnille vapaaehtoisia, mutta käytännössä kaikki kunnat ylläpitävät suoraan tai avustuksin myös muita kulttuuritoimintoja, esimerkiksi taidekasvatusta, teattereita ja museota. Kunnilla on vastuu kirjastotoiminnan lisäksi musiikki- ja kulttuurikouluista. Musiikki- ja kulttuurikoulut eivät ole lakisääteisiä, mutta käytännössä niitä toimii valtaosassa kunnista: vuonna 2016 vain viidessä kunnassa ei ollut kulttuurikoulua. Vuonna 2014 kaikissa Ruotsin kunnissa oli kirjasto ja valtaosassa (65 % kunnista) myös museo. Noin puolessa kunnista (51 %) oli teatteri, vajaassa puolessa (43 %) näyttelytila ja noin viidesosassa (18 %) konserttitalo. Moni kunnista ylläpitää myös erilaisia kulttuuritaloja, joissa usein toimii kirjasto, teatteri tai muu paikallinen kulttuuritoimija. Jotkin kulttuuritaloista ovat keskittyneet nuorten kulttuuritoimintaan.

Ruotsalainen kuntahallinto on järjestetty valtuuston (kommunfullmäktige), hallituksen (kommunstyrelse) ja lautakuntien (kommunala nämnder) kautta vastaavasti kuin Suomessa. Valtuusto valitaan vaaleilla ja se vastaa muun muassa budjetista ja eri sektoreiden linjauksista. Valtuusto nimittää sekä hallituksen että lautakunnat. Kulttuuriasiat käsitellään useimmissa kunnissa joko kulttuurilautakunnassa (kulturnämnd), koulutus- ja kulttuurilautakunnassa (utbildnings- och kulturnämnd) tai kulttuuri- ja vapaa-ajanlautakunnassa (kultur- och fritidsnämnd). Kuntien kulttuuripoliittinen päätöksenteko on organisoitu monilla eri tavoilla.

Kuntien resurssien määrässä ja kohdentamisessa on aluetason tapaan hajontaa. Kulttuurin rahoitus Ruotsin kunnissa vaihteli vuonna 2015 välillä 494 kruunua/asukas- 2 685 kruunua/asukas. Maan 290 kunnasta 80:ssä kulttuurin kustannukset asukasta kohti laskivat ja 210:ssä nousivat vuosina 2013—2015. Kulttuurin osuus kunnan kokonaisbudjetista vaihteli vuonna 2015 välillä 1—6,9 prosenttia. Pitkän aikavälin kehitys osoittaa, että erot kulttuurin kustannuksissa kunnissa ovat pysyneet varsin samankaltaisina. On myös huomattava, että vertailukelpoiset luvut eivät takaa vastaavaa kulttuuritarjontaa eri alueilla tai kunnissa.

Kansallinen taso ohjaa kulttuuripolitiikan pitkiä linjoja sekä tukee kulttuuria alueellisella ja paikallisella tasolla. Edustuksellinen aluehallinto (maakärjäkunnat ja alueet) vastaa kulttuurin strategisesta kehittämisestä ja suurin osin alueellisista taide- ja kulttuurilaitoksista. Vuonna Ruotsissa 2009 käyttöön otettu kulttuurin yhteistoimintamalli (kultursamverkansmodellen) kasvatti alueiden valtaa kulttuurihallinnossa ja resurssien kohdentamisessa: vuosina 2011—2014 alueet rahoittivat mallia 149 miljoonaa kruunua valtiota enemmän.

Norja

Norjassa säädetään laissa (89/2007) julkisen hallinnon kulttuuritoiminnan vastuista. Lain voi katsoa vastaavan osin Suomessa kuntien kulttuuritoiminnasta annettua lakia. Laki sisältää tavoitteen, määritelmät, valtion, läänien ja kuntien roolit.

Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on määrittää julkisen vallan velvollisuudet, jotta jokaisella on mahdollisuus ottaa osaa kulttuuritoimintaan ja kokea kulttuuria. Lain 2 §:ssä on määritelty kulttuuritoiminnan sisältö, joka koskee taide- ja kulttuuritoiminnan luomista, tuottamista, toteuttamista ja levittämistä, kulttuuriperinnön suojaamista ja välittämistä, osallistumista kulttuuritoimintoihin sekä kulttuuritietojen ja taitojen kehittämistä.

Lain 3 §:n mukaan valtion on toteutettava ja helpotettava monenlaista kulttuuritoimintaa koko maassa oikeudellisten, taloudellisten, organisatoristen, informatiivisten ja muiden asiaankuuluvien välineiden ja toimenpiteiden avulla. Valtion on laadittava ja toteutettava toimenpiteitä erilaisten kulttuuri-ilmaisujen sitomiseksi ja suojelemiseksi kansainvälisten oikeuksien sekä velvoitteiden mukaisesti.

Lain 4 §:n mukaan lääninhallituksen/aluekunnan (fylkeskommuner) ja kunnan on pyrittävä taloudellisiin, organisatorisiin, informatiivisiin ja muihin asiaan liittyviin toimenpiteisiin, jotka edistävät ja helpottavat laajaa kulttuuritoimintaa alueellisesti ja paikallisesti. Viranomaisten yhteisistä tehtävistä säädetään lain 5 §:ssä. Sen mukaan valtion, lääninhallituksen ja kunnan on pyrittävä a. edistämään kulttuurielämän ennaltaehkäiseviä vaikutuksia, b. edistämään kulttuuritoiminnan ammattitaitoa ja laatua, ja helpottamaan osallistumista kulttuuritoimintaan, sekä c. siihen, että henkilöstöllä, organisaatioilla ja laitoksilla on mahdollisuus saada tietoja taloudellisista tuista ja muista toimenpiteistä.

Norjan julkinen hallinto koostuu valtionhallinnosta, 18 aluekunnasta (fylkeskommuner) ja 428 kunnasta. Aluekuntajako on yhteneväinen valtion läänijaon (fylke) kanssa. Läänejä on 19. Stortinget on hyväksynyt alueellisen uudistuksen vuodesta 2020. Lääninosastolla on tapahtumassa muutoksia, mikä heijastuu myös eri hallintotasojen väliseen tehtävän jakoon. Uudistuksen toteuttaminen on aloitettu siirtämällä joidenkin kulttuuri-instituutioiden rahoitusta aluetasolle vuoden 2018 alusta lähtien.

Tanska

Tanskan hallinto kulttuurin osalta painottuu valtion ja kuntien tasolle. Tanskassa on vuonna 2007 toteutetun kuntauudistuksen jälkeen 98 kuntaa, kun aiemmin kuntia oli 271 kuntaa. Alueita Tanskassa on 5. Aluetasolla ei hoideta kulttuuriasioita, mutta liittymäpintoja on sosiaali- ja terveydenhoidon sekä matkailun osalta. Vuoden 2007 uudistuksessa aiemmin alueilla hoidetut kulttuuritehtävät siirrettiin joko valtiolle tai kunnille.

Tanskassa ei ole saman tyyppistä kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa lainsäädäntöä kuin Suomessa ja Norjassa, mutta valtio voi laatia kuntien kanssa sopimuksia. Sopimuksista säädetään laissa alueellisista kulttuurisopimuksista (563/2005). Vuonna 1996 kokeiluna lanseeratut kulttuurisopimukset pohjautuvat vapaaehtoisuuteen. Sopimuksia on vuodesta 2000 lähtien toteutettu pysyvänä käytäntönä. Sopimukset kattoivat vuonna 2015 kaikkiaan 90 Tanskan 98 kunnasta ja väestöstä 95,6 prosenttia. Kuntien määrä vaihtelee sopimuksissa yhdestä 36 kuntaan.

Sopimukset pohjautuvat valtion asettamaan visioon, jonka pohjalta kunnat laativat kulttuurisuunnitelman. Kulttuurisuunnitelmassa kunnat tai kuntien muodostamat alueet laativat kuvauk-

sen siitä, miten kansalliset tavoitteet toteutuvat paikallistasolla, mitä uutta tavoitteiden toteuttamiseksi tehdään ja määritellyt painopisteet sekä rahoitussuunnitelman. Suunnitelmat ovat aluelähtöisiä. Sopimukset voidaan laatia kuntien yhteistyönä ja ne vaikuttivat osin myös kuntien yhteenliittymiseen vuoden 2007 uudistuksessa. Sopimukset laaditaan kerrallaan neljäksi vuodeksi. Niiden rahoitukseen sitoutuvat sekä valtio että kunnat.

Suunnitelmiin liittyen kuntien kanssa järjestetään poliittisen tason tapaamiset, joissa käydään keskustelu yhteisistä tavoitteista. Sopimuksia seurataan siten, että kunnat raportoivat toteutumisesta valtiolle vuosittain. Sopimukseen käytetään n. kaksi miljoonaa tanskan kruunua vuosittain. Vaikka taloudellinen panostus on varsin pieni, on valtion arvioima hyöty merkittävä. Valtion tasolla sekä Kulturstyrelsen että ministeriön ovat valmistelemassa sopimuksia. Ministeriön rooli on määrittää valtakunnalliset tavoitteet.

2.3 Nykytilan arviointi

Kuntien kulttuuritoiminta muodostaa perustan kulttuuripalveluiden järjestämiselle Suomessa, koska se koskee kaikkia kuntia. Kulttuuripalvelut ovat kuntien perus- ja lähipalveluita. Kulttuuritoiminta lasketaan osaksi peruspalveluita ja kuntien yleisen kulttuuritoimen käyttökustannusten rahoittaminen on ollut osa valtiovarainministeriön peruspalvelubudjettia vuodesta 2010 lähtien. Kulttuuritoiminnan peruspalveluiden arviointia on toteutettu vuodesta 2011 lähtien.

Kunnan kulttuuritoimintoja tarkoittavista asioista on käytössä erilaista käsitteistöä. Kunnan kulttuuritoiminta on käsitteenä vakiintunein kuvaamaan kunnassa järjestettävää kulttuuri- ja taide-toimintaa. Sen lisäksi käytetään muun muassa käsitteitä yleinen kulttuuritoimi ja muu kulttuuritoiminta. Yleistä kulttuuritoimea käytetään käsitteenä pääosin lainsäädännössä ja kuvaamaan kunnan kulttuuritoiminnan hallintoa. Muu kulttuuritoiminta -käsitettä käytetään kuntien käyttötaloutta koskevassa tilastoinnissa. Käsite vastaa lähinnä yleistä kulttuuritoimea, mutta käsitteet eivät ole täysin synonyymejä. Peruspalveluiden arvioinnissa käytetään termiä yleinen kulttuuritoiminta, joka vastaa tilastoinnissa muuta kulttuuritoimintaa. Käsitteitä ja niiden käyttämistä on tarpeen selkeyttää.

Tämän lakiehdotuksen nykytilan arvioinnissa käydään läpi kunnan kulttuuritoiminnan ja -palvelujen tilannetta laaja-alaisesti, ei vain niin kutsutun yleisen tai muun kulttuuritoiminnan näkökulmista. Seuraavassa tarkastellaan kuntien kulttuuritoimintaa, joka käsittää yleisen ja muun kulttuuritoiminnan lisäksi muun muassa museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkus-toiminnan sekä musiikkitoiminnan.

Kunnat järjestävät ja tukevat kulttuuritoimintaa monimuotoisesti. Kunnat voivat järjestää ja organisoida kulttuuritoimintaa kunnassa parhaaksi katsomallaan tavalla. Näin ollen kulttuuritoiminta voi olla kunnasta riippuen toiminnallisesti ja hallinnollisesti laajempaa tai suppeampaa. Kulttuuritoiminnan palveluvalikoima vaihtelee kuntien välillä. Vuoden 2018 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan yli 90 % kunnista järjestää itse, tukee tai järjestää muulla tavoin kulttuuritapahtumia sekä vierailevia musiikki- ja esittävän taiteen esityksiä. Muuta musiikkitoimintaa, kulttuuriharrastustoimintaa, paikallismuseotoimintaa, julkista taidetta sekä galleria- ja näyttelytoimintaa järjestää itse, tukee tai järjestää muulla tavoin yli 80 % kunnista. Vähiten kunnat järjestävät tai tukevat taiteilijoiden työtiloja ja pysyvää ammatillista esittävän taiteen tai musiikin toimintaa. Pysyvä ammatillinen kulttuuritoiminta keskittyy kaupunkimaisiin kuntiin. Kunnat tarjoavat tiloja kulttuuritoiminnan toteuttamiseen. Kunnat voivat myös myöntää avustuksia yhdistyksille tai muille toimijoille tilojen ylläpitämiseen ja käyttämiseen.

Kulttuuritapahtumat ovat tärkeä osa kunnissa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa. Vuonna 2014 julkaistun peruspalveluiden arviointiraportin mukaan kunnissa järjestettiin vuonna 2013 yhteensä

18 000 kulttuuritapahtumaa. Tapahtumien todellinen määrä on tätä suurempi, koska kaikki kunnat eivät vastanneet kyselyyn. On otettava huomioon, että kulttuuritapahtumaa on vaikea tarkkaan määritellä, ja kuntakohtaiset arviot tapahtumien määrästä vaihtelivat muutamista tapahtumista satoihin tapahtumiin. Keskimäärin kyselyyn vastanneissa 214 kunnassa oli 86 tapahtumaa. Kunnilta avustusta sai noin 8 000 kulttuuritapahtumaa eli noin puolet.

Kuntien kulttuuritoimintaan liittyy yli 200 ammatillisesti toimivaa kulttuuri- ja taidelaitosta, joista kunnallisia on noin puolet. Vuonna 2018 valtionosuuden piirissä on yhteensä 209 taidelaitosta, joista museoita 124, teattereita 57 ja orkestereita 28. Alueellisesti taide- ja kulttuurilaitosten verkosto on jakaantunut ympäri Suomea. Valtionosuuden piirissä olevat taide- ja kulttuurilaitokset ovat keskittyneet asukasluvultaan suuriin kuntiin, pääasiassa maakuntien keskuskaupunkeihin. Valtionosuutta saavista museoista, teattereista ja orkestereista on oma lainsäädäntönsä. Kulttuuri- ja kongressitaloja on 70.

Valtionosuuden piirissä olevista 124 museosta on 22 opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämää maakuntamuseota ja 16 aluetaidemuseota, joiden tehtävänä on valtioneuvoston asetuksen museoista (1192/2005) mukaisesti muun muassa edistää museotoimintaa, kulttuuriympäristön säilymistä sekä visuaalista kulttuuria toiminta-alueellaan. Pääosin kuntien ylläpitämien maakuntamuseoiden ja aluetaidemuseoiden toiminta-alueet kattavat koko Suomen. Lisäksi on 16 valtakunnallista erikoismuseota, joiden tehtävänä on muun muassa edistää ja ohjata museotoimintaa omalla erikoisalallaan. Alueellisia ja valtakunnallisia tehtäviä varten museoille myönnetään valtionosuutta kymmenellä prosenttiyksiköllä korotettuna. Valtionosuuden piirissä olevista 28 orkesterista 16 ja 57 teatterista 9 on kuntien ylläpitämiä.

Suomessa on lisäksi noin 1000 ei-ammattillisesti hoidettua museokohdetta ja -kokoelmaa. Näistä noin 700–800 on yhdistysten, säätiöiden ja kuntien ylläpitämiä paikallisia kotiseutu- ja erikoismuseota sekä muutamia taidemuseota. Paikallismuseota ylläpidetään pääosin sivutoimisesti ja vapaaehtoisvoimin. Paikallismuseotyö on kansalaisten omaa kiinnostusta ja aktiivisuutta yhteisen kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön säilyttämisen eteen. Myös näillä paikallisilla kotiseutu- ja erikoismuseoilla on vastuullaan arvokkaita ja ainutlaatuisia kokoelmia. Valtio tukee museoiden toimintaa Museoviraston myöntämällä hankeavustuksilla.

Voimassa olevan kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. Taiteen perusopetusta annetaan noin 85 prosentissa Suomen kuntia. Taiteen perusopetuksen piirissä on arviolta noin 12 prosenttia 2–19 -vuotiaista eli noin 126 000 lasta ja nuorta sekä lähes 10 000 aikuista. Opetusta järjestäviä oppilaitoksia sivutoimipisteineen oli viimeisimmässä kattavassa tilastoinnissa vuonna 2012 Manner-Suomessa yli 900, mutta opetus keskittyi eteläiseen Suomeen. Opetettavista taiteenaloista suosituimpia olivat musiikki, kuvataide ja tanssi. Muut taiteenalat ovat: arkkitehtuuri, käsityö, mediataiteet, sanataide, sirkustaide ja teatteritaide. Noin 47 prosenttia taiteen perusopetusta antavista oppilaitoksista on kuntien ylläpitämiä. Osa näistä on kansalaisopistoja.

Lastenkulttuurikeskuksia on Suomessa 27 ja ne kattavat 171 kuntaa. Muita taiteen ja kulttuurin aluekeskuksia ovat tanssin aluekeskukset, joita on 7 sekä 9 elokuvan ja 8 valokuvan aluekeskusta, jotka saavat osin rahoitusta Taiteen edistämiskeskukselta. Suomessa on yhteensä 184 vapaan sivistystyön koulutusta antavaa kansalaisopistoa, joiden toiminta kattaa koko maan kunnat. Kulttuurin ja taiteen aloilta tarjontaan kuuluu taideaineiden, käsityön ja musiikin kurseja sekä kieli- ja kirjallisuuskurseja.

Kulttuuritoiminnan kustannuksiin vaikuttavat monet eri tekijät, ja kustannukset myös vaihtelevat suuresti kuntien välillä. Vuoden 2108 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan Manner-

Suomen kunnissa yleisen kulttuuritoiminnan käyttökustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 112 miljoonaa euroa. Manner-Suomessa yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten valtakunnallinen keskiarvo on pysytellyt vuodesta 2006 lähtien noin 20 eurossa. Yleisen kulttuuritoiminnan nettokustannukset vaihtelivat kunnissa vuonna 2016 välillä 0—65 euroa. Yleisen kulttuuritoiminnan kustannukset/asukas vuonna 2016 olivat 129 kunnassa alle 10 euroa, 10-16 euroa 74 kunnassa ja yli 16 euroa 94 kunnassa. Alle 16 euroa yleiseen kulttuuritoimintaan käyttävissä kunnissa asuu hieman yli puolet väestöstä. Yleisen kulttuuritoiminnan toimintakulut kuntien käyttötalouden toimintakuluista yhteensä olivat vuonna 2016 keskimäärin noin 0,30 %. Osuus on laskenut vuodesta 2006 lähtien, jolloin se oli 0,43 %.

Museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnan sekä musiikkitoiminnan nettokäyttökustannukset olivat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2016 yhteensä 269 miljoonaa euroa. Asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat välillä 0—153 euroa. Asukaskohtaisen kustannuksen valtakunnallinen keskiarvo oli noin 49 euroa. Nämä kustannukset sisältävät sekä valtionosuuden piirissä olevien museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaa että muuta kuntien järjestämää museo- ja näyttelytoimintaa, teatteri-, tanssi- ja sirkustoimintaa sekä musiikki-toimintaa. Näistä viimeksi mainituista taide- ja kulttuurilaitoksista säädetään erikseen niitä koskevassa lainsäädännössä.

Kuntien kulttuuritoiminnan kokonaisuuden hahmottaminen on haastavaa, koska tilastointi on puutteellista ja hajanaista. Kuntien itse järjestämä ja tukema kulttuuritoiminta vaihtelee kunnittain. Vaihtelua on löydettävissä kuntatyypeittäin, kuten kaupunkimaisten, taajaan asuttujen ja maaseutumaisien kuntien välillä. Myös muun muassa kunnan koko, sijainti ja väestö vaikuttavat kulttuuritoiminnan järjestämiseen ja tukemiseen. Vaikka näyttäisi, että kunta ei käyttäisi rahoitusta kulttuuritoiminnan järjestämiseen, voi se tapahtua yhteistyössä esimerkiksi kunnan toisen toimialan kanssa, jolloin kustannuksetkin voivat näkyä toisella toimialalla.

Kuntien kulttuuritoiminnan tehtävät

Kuntien kulttuuritoiminta kattaa nykyään laajemman kokonaisuuden kuin voimassa oleva lainsäädäntö. Kuntien kulttuuritoiminta kattaa voimassaolevan lain mukaiset tehtävät, mutta kulttuuritoiminnan merkitys nähdään nykyisin laajemmin liittyen kulttuurin ja taiteen monipuolisiin yhteiskuntapoliittisiin sekä alueellisiin ja paikallisiin vaikutuksiin. Näistä vaikutuksista on saatu ja saadaan enenevästi myös tutkimustietoa.

Kulttuurin ja taiteen hyvinvointivaikutuksia koskeva monipuolinen tutkimustieto liittyy sekä yhteisöllisiin että yksilöllisiin vaikutuksiin. Kulttuurilla on todettu useissa tutkimuksissa olevan suuri merkitys hyvinvointiin ja terveyteen, kuten myös osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen. Taloudellisia vaikutuksia koskeva tutkimustieto liittyy muun muassa kulttuurin ja taiteen suoriin ja välillisiin työllistäviin vaikutuksiin, elinkeinopoliittikkaa vahvistaviin vaikutuksiin sekä alueen tai kunnan vetovoimaisuutta ja elinvoimaa lisääviin vaikutuksiin. Koko maassa kulttuurin osuus työllisyydestä oli 3,5 prosenttia vuonna 2015, arvonlisäyksestä 2,9 prosenttia, tuotoksesta 3,0 prosenttia ja kulutuksesta lähes 5 prosenttia (Kulttuurin satelliittitilinpito, 2017, Tilastokeskus). Kulttuuritoimialan arvonlisäyksen, työllisten ja kulutusmenojen prosenttiosuus kansantaloudesta on ollut viime vuosina hieman laskeva, mutta lasku johtuu muista kuin kulttuurin toimialan ydintoiminnoista, kuten esimerkiksi painoalasta.

Toimialan toimintojen kerrannaisvaikutuksia on vaikea todentaa, mutta ne voivat olla huomattavia. Esimerkiksi museoiden on arvioitu tuottavan koko kansantalouden mittakaavassa kerrannaisvaikutuksineen noin 340—500 miljoonan euron lisäkysynnän sijaintialueillaan. Tämä on kunnille ja alueille merkittävä rahasumma, sillä kuntien kokonaispanos ammatillisesti hoidettujen museoiden rahoituksesta on noin 75 miljoonaa euroa (Piekkola, Suojanen, Vainio, 2013).

Museoiden taloudellinen vaikuttavuus, Vaasan yliopisto, Levón-instituutti). Kulttuuritapahtumilla on samantapainen taloudellinen merkitys kunnille ja alueille (Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripoliitikassa, Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuperen verkkojulkaisuja 35/2016).

Kulttuurin merkityksen ihmisten elämässä ja yhteiskuntakehityksessä odotetaan edelleen kasvavan tieto- ja elämysyhteiskuntakehityksen voimistuessa entisestään. Yleiset toimintaympäristömuutokset ja kulttuurin alan omat muutokset vaikuttavat käsitykseen ja odotukseen siitä, mitä kunnan kulttuuritoiminnan tehtäviin ja sen toteuttamisen tapoihin kuuluu. Kunta- ja aluerakenteen sekä väestö- ja ikärakenteen muutokset, maan sisäinen muuttoliike ja maahanmuutto sekä väestön keskuudessa tapahtuva erilaistuminen muun muassa elämäntavoissa ja arvoissa edellyttävät kuntien kulttuuritoiminnalta yhä monimuotoisempaa ja moniarvoisempaa toimintaa ja palveluja. Erilaistumiseen liittyy myös eriarvoistumista: eri väestöryhmillä on erilaiset toimintamahdollisuudet ja -resurssit joko taloudellisista, sosiaalisista, alueellisista tai henkilökohtaisista syistä. Erilaistumiskehityksen vuoksi kulttuuritoimintaan ja -palveluihin, kuten muihinkin toimintoihin ja palveluihin, kohdistuvat tarpeet ja odotukset vaihtelevat. Ne voivat olla keskenään ristiriitaisiakin. Digitalisaatiokehitys tulee monipuolistamaan mahdollisuuksia järjestää ja levittää palveluita, mutta ne eivät korvaa eläviä yleisökontakteja ja palveluita.

Kuntien kulttuuritoiminnan toimintaympäristössä ja tehtävissä tapahtuneiden muutosten vuoksi nykyisen kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tehtävät ovat edellä kuvatun mukaisesti liian kapeasti määriteltyjä, eivätkä anna oikeaa kuvaa nykyisestä kuntien kulttuuritoiminnasta ja sen toiminta-alueesta.

Kulttuuritoiminnan järjestäminen ja yhteistyö

Kulttuuritoiminnan järjestäminen ja sen tavat ovat kunnan harkinnassa. Kunnan kulttuuritoiminnan tuottaminen voi muodostua useammasta tuotantotavasta: oman tuotannon lisäksi kunta voi hankkia kulttuuripalveluja yksityisiltä palveluntuottajilta tai toiselta kunnalta sekä toteuttaa yhteistyö- ja ostopalvelutuotantoa toisten kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin kautta. Viime vuosina on lisääntynyt myös uudenlainen löyhästi järjestäytynyt toiminta, kuten eri tyyppiset pop up-tapahtumat, jota kutsutaan neljänneksi sektoriksi.

Kunnat voivat tuottaa kulttuuritoimintaa eri toimialojensa yhteistyönä. Toimialojen välisessä yhteistyössä on kuitenkin eroja kuntien välillä riippuen muun muassa siitä, miten kunkin kunnan hallinto on järjestetty ja miten toimintatavat ovat muodostuneet. Peruspalveluiden arviointiraportin 2018 mukaan valtaosassa (76 %) kyselyyn vastanneista kunnista oli vakiintuneita toimintamalleja tai rakenteita kulttuuripalvelujen järjestämiseen kunnan muiden toimialojen kanssa. Näitä oli hieman enemmän kaupunkimaisissa kunnissa (88 %) kuin taajaan asutuissa (73 %) tai maaseutumaisissa (72 %) kunnissa. Useimmiten muut toimijat, joiden kanssa kulttuuripalveluja vakiintuneesti järjestettiin toimivat koulutuksen ja/tai varhaiskasvatuksen aloilla (32 % kunnista). Kunnat mainitsivat muista toimialoista myös kansalaisopiston ja/tai sivistyksen (10 %), sosiaalialan, perusturvan ja/tai vanhustyön (9 %) sekä monen eri hallintokunnan yhteistyön (14 %). Yhteistyökumppaneita olivat myös elinkeinoihin, hyvinvointiin, nuorisoon, kirjastoon, keskushallintoon, vapaa-aikaan ja tekniseen toimeen liittyvät hallintokunnat.

Kunnan kulttuuritoiminnan yhteistyö erityisesti opetus- sekä kirjasto-, nuoriso- ja liikuntasektoreiden kanssa voi olla tiivistä, koska osassa kuntia sektorit ovat hallinnollisesti samaa kokonaisuutta. Osassa kuntia yhteistyö opetustoimen kanssa toimii hyvin muun muassa kulttuurikasvatussuunnitelmien osalta, sillä yli kolmasosassa kunnista on laadittu kulttuurikasvatussuunnitelma. Vapaa sivistystyön merkitys korostuu jo nyt pienissä kunnissa. Vapaa sivistystyö muodostaa toiminnan perustan monille harrastajaryhmille. Ne yhtäältä lisäävät harrastustoimintaan

osallistumista ja toisaalta harrastajavoimin voidaan tuottaa osa kunnan kulttuuripalveluista. Myös taiteen perusopetus voi muodostua monissa kunnissa keskeiseksi perustaksi harrastajaryhmien toiminnalle, sillä taiteen perusopetuksen järjestäjät tarjoavat taiteen perusopetuksen lisäksi myös muuta kuin opetussuunnitelmapohjaista taidekasvatusta sekä koulutus- ja harrastustoimintaa kuntalaisille.

Erityisesti 2000-luvulla ovat vahvistuneet yhteiset toimintamallit sosiaali- ja terveyssektorin kanssa, mitä edustaa muun muassa taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toiminta. Siihen liittyy myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta koskeva kärkihanke. Sen toimenpiteissä parannetaan epätasaisesti jakautunutta taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta taiteenalakohtaisesti maan eri osissa sekä edistetään lasten ja nuorten luovia taitoja viemällä taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin ammattilaisten ohjaamia harrastetunteja osaksi varhaiskasvatuksen ja opetustoimen toimintaa. Kärkihankkeessa laajennetaan myös prosenttitaiteen periaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. Toimintamallit sosiaali- ja terveyssektorin kanssa ovat muutoksessa maakunta- ja sote -uudistuksen vuoksi. Kunnat vastaavat suunnitelmien mukaan ennaltaehkäisevästä toiminnasta, jossa kulttuurilla on paljon merkitystä. Keskeistä jatkossa tulee olemaan kuntien ja maakuntien välisen yhteistyön toimiminen.

Kuntien toimintaan linkittyy myös ns. perinteinen taiteen prosenttiperiaatteen edistäminen rakennushankkeissa, jolloin keskeinen kunnan sektori toteuttamisessa on tekninen toimi. Laajempien prosenttiperiaatteen hankkeiden taustalla on usein kunnan kulttuuritoiminnan kautta tullut aloite toiminnan käynnistämiseen. Prosenttiperiaatteen edistäminen edellyttää kunnan eri toimialojen lisäksi yhteistyötä muun muassa taiteilijoiden ja rakennusalan yritysten kanssa.

Kulttuuritapahtumat ovat puolestaan esimerkki siitä, kuinka monenlaisia kunnan toimintoja ja avustusmuotojakin kulttuuritoimintaan voi liittyä. Ne edellyttävät tapahtumapaikkojen rakentamista ja ylläpitoa, liikennejärjestelyjä, kaavoitustoimia, kunnallistekniikkaa, lupa- ja ilmoitusasioita sekä neuvontaa.

Peruspalveluiden arviointiraportin 2014 mukaan kuntien arvio niiden oman toiminnan osuudesta kulttuuritoiminnassa oli keskimäärin yli 53 prosenttia. Yli puolet kunnista oli kuitenkin ostanut tai ulkoistanut kulttuuripalveluja kolmannen sektorin toimijoille. Kulttuuritoimintaan tai kulttuuripalveluihin liittyviä sopimuksia oli tehnyt vastanneista kunnista noin puolet kolmannen sektorin kanssa ja vajaa kolmasosa yritysten kanssa. Yritysten kanssa tehdyt sopimukset liittyivät käytännössä palvelujen ostamiseen tai ulkoistamiseen. Valtaosa kuntien sopimuksista sekä ostetuista palveluista liittyi tapahtumien ja esiintymisten tuotantoon. Kolmannen sektorin roolin arvioitiin olevan useimmissa kunnissa kunnallisia toimintoja vahvistava tai täydentävä. Yritysten rooli arvioitiin kolmatta sektoria useammin kunnallisia toimintoja korvaavaksi. Taiteilijoilla ja oppilaitoksilla voi myös olla rooli taide- ja kulttuuripalveluiden tuottamisessa. Kuntien arvion mukaan taiteilijoiden ja oppilaitosten osuus kuntien kulttuuritoiminnasta oli yhteensä vuonna 2013 hieman yli 10 prosenttia.

Kolmannen sektorin yhteistyömallit ovat erilaisia ja vaihtelevat tilanteiden ja toimintakenttien sekä tavoitteiden mukaan. Kolmannen sektorin toiminnan osin muuttuessa ja edellä mainitun neljännen sektorin toiminnan lisääntyessä, yhteistyöhön voi tulla kunnan näkökulmasta haasteita. Toimijat saattavat kokea kuntien toimintamallit jähmeiksi, muun muassa kunnan mahdollisesti asettamat velvoitteet, jotka liittyvät avustuksiin, saatetaan kokea vaikeiksi toteuttaa. Osa kolmatta ja neljättä sektoria toimii vapaaehtoisvoimin, mikä luo haasteita toiminnan jatkuvuudelle ja laadulle. Toisaalta kolmannen ja neljännen sektorin toimijat toivovat julkisilta rahoittajilta pitkäjänteistä sitoutumista avustustoimintaan.

Kunnat voivat järjestää taide- ja kulttuuripalveluita myös yhteistyössä toistensa kanssa. Käytännössä yhteistyö voi koskea muun muassa tapahtumien järjestämistä ja kustannusten jakamista esiintyjien hankkimisessa. Yksi tyypillinen kuntien välisen yhteistyön muoto on osallistuminen erilaisten hankkeiden toteuttamiseen ja rahoittamiseen. Kuntien välinen yhteistyö voidaan hoitaa käytännön tasolla muun muassa sopimuksin. Näin voidaan tehdä esimerkiksi taiteen perusopetuksen järjestämisen osalta. Joillakin seuduilla toimii tai on toiminut kulttuuripalveluiden järjestämiseksi yhdistyksiä, joita kunta tai kunnat rahoittavat. Kulttuuritoiminnan järjestämisen tapojen monipuolistuessa ja yhteistyötarpeiden korostuessa syntyy tarve huomioida nämä seikat kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa laissa.

Kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuudet

Kulttuuritoiminnan järjestämisen ja palveluiden tarjoamisen tavat vaikuttavat palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Palveluiden saatavuudessa on Suomessa eroja alueittain, palveluittain ja väestöryhmittäin. Kulttuuritilaisuuksissa käyminen on etenkin korkeasti koulutettujen, hyvätuloisten ja lapsettomien kotitalouksien harrastus. Tilaisuuksissa käymiseen ja palvelujen käyttämiseen vaikuttaa myös se, kuinka lähellä tapahtumat ja palvelut ovat. Tutkimuksissa on havaittu, että etenkin pienituloisten ja vähemmän koulutettujen mahdollisuuksiin käyttää kulttuuripalveluita vaikuttaa se, jos palvelut sijaitsevat kaukana asuinpaikasta.

Etäisyyksiin on vaikea vaikuttaa suoraan, mutta toiminnan ja palvelujen järjestämisen tavoilla voidaan ainakin osittain vaikuttaa tasa-arvoisempaan toimintaan osallistumiseen ja palveluiden käyttämiseen. Moni kunta toteuttaa toimenpiteitä kulttuuripalvelujen tarjoamiseksi keskustajaman tai keskustajamien ulkopuolelle. Kiertäviä tai liikkuvia palveluita toteuttavat eniten kaupunkimaiset ja taajaan asutut kunnat. Niissä on tärkeää yhteistyö valtionosuutta saavien teattereiden, orkestereiden ja museoiden kanssa. Teattereita ja orkestereita sijaitsee pääosin maakuntakeskuksissa, museota myös muissa kunnissa. Eri valtionosuuslaitoksilla on vaihtelevasti kiertuetoimintaa. Erilaisia kuljetuspalveluita järjestävät eniten maaseutumaiset kunnat.

Etäisyyksien ohella kunnissa on tarpeen kiinnittää huomiota muiden osallistumisesteiden poistamiseen. Taloudellisten ja sosiaalisten osallistumisesteiden madaltamiseksi on kehitetty uusia toimintatapoja. Kunnissa on otettu käyttöön esimerkiksi alennettuja tai maksuttomia lippuja maksullisiin kulttuuritapahtumiin, muun muassa ns. Kaikukortti sekä kehitetty kulttuurikaveritoimintaa.

Digitaalisesti tuotetut kulttuuripalvelut ovat yksi keino lisätä kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta, ja niiden voi odottaa muuttavan jatkossa kulttuuripalveluiden järjestämis- ja tuotantotapoja. Vuonna 2014 julkaistiin selvitys kuntien kulttuuripalveluiden sähköisen tuottamisen mahdollisuuksista. Sen mukaan sähköisiä kulttuuripalveluita ilmoitti tuottavansa 76 kuntaa, sosiaalista mediaa käytti 73 kuntaa, mutta esimerkiksi vain 12 kuntaa ilmoitti tuottavansa digitaalisia kulttuuripalveluita laitoksiin. Erilaisia virtuaalisia opaskierroksia järjesti 18 kuntaa. Suora-toistoa eli striimausta käytti vain seitsemän kuntaa. Kuntien työntekijät tuottavat palvelut pääasiassa oman toimensa ohella. Tuotannossa suurimpina haasteina koettiin taloudelliset ja henkilöstöresurssit. Vuoden 2018 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan verkon välityksellä kulttuuritoimintaa toteuttavat eniten kaupunkimaiset kunnat. Maaseutumaisista kunnista vain 15 prosenttia oli toteuttanut verkon välityksellä kulttuuritoimintaa.

Valtaosa kunnista pyrkii ainakin jollakin tavalla osallistamaan kuntalaisia kulttuuripalvelujen suunnittelussa tai järjestämisessä peruspalveluiden arviointiraportin 2018 mukaan. Useimmissa kunnissa (90 %) tehdään yhteistyötä ja järjestetään tapaamisia paikallisten toimijoiden, esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoiden tai yritysten kanssa. Kolmessa neljäsosassa kunnista (76 %) kuntalaisilla oli mahdollisuus vapaaehtoistyöhön kulttuuripalvelujen järjestämisessä.

Puolessa vastanneista kunnista järjestettiin vuonna 2017 asukasfoorumeita tai käytettiin muita kuntalaisten kuulemisen menetelmiä, esimerkiksi kuntalaiskyselyitä. Viidenneksessä kunnista (23 %) kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua kulttuuria koskevien strategioiden suunnitteluun tai laatimiseen. Osallistuvaa budjetointia tai kulttuurisuunnittelun menetelmiä oli kokeiltu muutamissa kunnissa. Reilussa kolmanneksessa (37 %) kunnista oli erityisesti painotettu erityis- ja vähemmistöryhmien osallistumismahdollisuuksia kulttuuripalvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen.

Kaksikielisissä kunnissa kulttuuripalveluita järjestetään käytännössä sekä suomeksi että ruotsiksi, mutta tästä ei ole säädetty nykyisessä kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa. Myöskään muita kielellisiä vähemmistöjä ei ole otettu huomioon.

Kulttuuritoimintaa toteutetaan osana maahanmuuttajille järjestettävää toimintaa ja kotouttamista Suomeen saapumisen alkuvaiheessa, kuten vastaanottokeskuksissa ja myöhemmin turvapaikkapäätöksen saaneiden kotouttamisessa. Kulttuurin hyödyntäminen maahanmuuttajien kotouttamisessa on tärkeää myös työperäisen maahanmuuton osalta. Erityisesti kaupungeissa maahanmuuttajien osuus on kasvamassa.

Henkilöstö ja osaaminen

Kuntien kulttuuritoiminnassa annetussa laissa ei ole säädetty henkilöstöstä tai sen kelpoisuudesta.

Kuntien henkilöstöresurssit vaihtelevat. Vuoden 2016 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan hieman yli puolessa (52 %) kyselyyn vastanneista kunnista yleiseen kulttuuritoimintaan kohdistui yksi henkilötyövuosi tai enemmän. Vastaavasti 48 prosentissa vastaajakunnista yleiseen kulttuuritoimintaan kohdistui alle yksi henkilötyövuosi. Henkilötyövuosien määrä oli yleisesti korkein asukasluvultaan suurissa kunnissa. Kuntien yleisen kulttuuritoiminnan henkilöstömääriin vaikuttaa kuitenkin palvelujen järjestämisen tapa. Vuoden 2018 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan yleisestä kulttuuritoiminnasta vastaavan henkilön virka oli useamman toimialueen tehtäviä sisältävä yhdistelmävirka tai -toimi 65 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Useimmin virka oli yhteinen kirjaston toimialueen (29 %) tai nuorison ja/tai liikunnan toimialueen (21 %) kanssa. Muita toimialueita olivat sivistystoimi ja/tai kansalaisopisto, hyvinvointi ja/tai vapaa-aika, matkailu, viestintä ja/tai markkinointi sekä usean eri toimialueen yhdistelmä.

Peruspalvelujen arviointiraportin 2016 mukaan kyselyyn vastanneista kuntien yleisen kulttuuritoiminnan johtajista kahdella kolmesta (66 %) oli ylempi korkeakoulututkinto. Viidenneksellä (22 %) vastanneista oli kulttuurialan ylempi korkeakoulututkinto. Jokin muu kuin ylempi tai alempi korkeakoulututkinto oli yleisen kulttuuritoimen johtajilla 15 prosentissa vastaajista.

Kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus vaikuttaa henkilöstön osaamiseen. Keskeistä on kulttuurin ja taiteen sisältöasiantuntemuksen lisäksi julkishallinnon ja lainsäädännön tuntemus sekä hankintaosaaminen. Myös toimintaympäristön muutosten, strategiaosaamisen ja eri asiakasryhmien tarpeiden tunnistaminen ovat yhä tärkeämpiä. Koska yhteistyötahot ovat monimuotoisia, hyvät vuorovaikutustaidot ovat tarpeellisia. Kuntien elinvoimaisuus- ja vetovoimaisuusnäkökulmien huomioon ottaminen ovat myös aiempaa keskeisempiä. Digitaalisen teknologian hyödyntämiseen liittyvä osaaminen on samoin nousemassa tärkeäksi.

Eri tutkimuksissa on todettu, että kaikissa kunnissa ei välttämättä ole nimetty vastuuhenkilöä tai koordinaattoria kunnan kulttuuritoimen tehtäviä varten. Jyväskylän yliopiston koordi-

noimien ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2012—2014 rahoittamien KUULTO-hankkeen kokeilujen loppuraportin (Koetellut kulttuuritoiminnot - KUULTO-toimintatutkimuksen tulokset, opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:21) yhtenä toimenpide-ehdotuksena on todettu, että kunnissa tarvitaan kulttuuritoimintaa koordinoiva taho. Raportin mukaan kunnan kulttuuritoiminnan järjestäminen edellyttäisi sitoutunutta henkilöstöresurssia, joka voitaisiin toteuttaa laajempaa vastuuna poikkihallinnollisesti.

Valtion viranomaisten tehtävät

Kuntien kulttuuritoiminnassa annetussa laissa ei ole säädetty valtion tai valtion aluehallinnon tehtävistä, mutta muissa laeissa valtion aluehallinnon tehtävistä kulttuurin osalta on säädetty.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 18 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa taide, kulttuuri ja kulttuuriperintö. Myös useiden muiden ministeriöiden hallinnonaloilla on tehtäviä, jotka liittyvät kulttuuriin.

Museoviraston tehtävänä on Museovirastosta annetun lain (282/2004) 2 §:n 1 momentin mukaan muun muassa toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena sekä vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta.

Taiteen edistämiskeskuksen tehtävänä on taiteen edistämiskeskukselta annetun lain (657/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan muun muassa edistää kulttuuria kansallisesti ja kansainvälisesti siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on hoitaa niille erikseen säädettyjä tehtäviä koulutuksen, osaamisen ja kulttuurin toimialoilla sekä kulttuuriympäristön hoito.

Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) lain 4 §:n 5 momentin mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena on parantaa alueiden vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria. Lain 17 §:n viidennen momentin mukaan maakunnan liitto vastaa kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta osana maakuntaohjelman toteuttamista.

Aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin kuuluu aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 3 momentin mukaan koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi (13.12.2013/932), mutta tehtävät eivät koske kuntien kulttuuritoimintaa. Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi kuuluu aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin. Tehtävillä on liittymäpintoja kuntien kulttuuritoimintaan, koska erityisesti maaseutumaisissa kunnissa kulttuuritoiminnan tehtäviä voi hoitaa muun sivistystoimialan henkilö.

Kulttuurialan valtionhallinto on muuttumassa 1.1.2020 alusta lähtien maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Uudistukset eivät muuta kuntien kulttuuritoimintaa, mutta Tulevaisuuden kuntahanke ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyminen maakunnille vaikuttavat kuntien tehtäväkokonaisuuteen. Sivistis sektorista on muodostumassa yhä merkittävämpi osa kuntien toimintaa. Valtion aluehallinnon toimijoista yhteistyötä kuntien kulttuuritoiminnan kanssa ovat tehneet muun muassa Taiteen edistämiskeskus sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Maakuntia koskevan lain osalta liittymäpinta kuntien toimintaan koskee kulttuurin elinvoimaja kulttuuriympäristö- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä.

Vuonna 2017 Jyväskylän yliopistossa tutkittiin eri ministeriöissä laadittujen strategioiden ja ohjelmien suhdetta kulttuuritoimintoihin. Suosituksista dialogisiin käytäntöön -julkaisussa (Jyväskylän yliopisto, YFI julkaisuja 3) päädyttiin suositukseen, että eri ministeriöiden yhteistyötä kulttuuriin liittyvissä asioissa tulisi merkittävästi lisätä.

Kuntien kulttuuritoiminnan valtakunnallisen ja alueellisen kehittämisen tukirakenteet puuttuvat Suomesta. Edellä mainitussa KUULTO-kokeiluja koskevassa loppuraportissa yhtenä toimenpiteenä ehdotettiin täydennyskoulutuksen järjestämistä asiantuntijuuden ja osaamisen vahvistamiseksi. Muilla sivistystoimen sektoreilla on valtion kohdentamia tukirakenteita toiminnan vahvistumiselle, kuten osaamisen ja keskinäisen yhteistoiminnan kehittämiseksi. Kuntien osalta esimerkiksi kirjastotoimessa toimintaa kehittävät osin aluehallintovirastot sekä kehittämistehtävän saaneet kirjastot ja nuorisotoimessa nuorisotalon osaamiskeskukset. Kuntien kulttuuritoiminnan vaikuttavuuden, henkilöstön osaamisen ja kuntien keskinäisen yhteistoiminnan vahvistamiseksi olisi tarpeen osoittaa kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtäviä.

Tiedon tuottaminen ja arviointi

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa tiedon tuottamista tekevät eri tahot, muun muassa kunnat, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. Tiedon tuottamisen tavoissa ja arvioinnissa on kehitettävää muun muassa palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden osalta. Esimerkiksi kulttuuritoiminnan paikoista ja etäisyyksistä on vaikea saada tietoa vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi liikuntapaikoista saadaan niitä koskevan liikuntapaikkojen paikkatietojärjestelmän (LIPAS) kautta.

Peruspalveluiden arviointi kuuluu aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan (896/2009). Arvioinnista ei ole kulttuuripalveluiden osalta säädetty kuntien kulttuuritoiminnassa annetussa laissa eikä sitä ole määritelty lainsäädännössä minkään viranomaisen vastuuksi. Kulttuuripalveluiden arviointi on toteutettu osana peruspalveluiden arviointia erilliselvityksinä, jotka on julkaistu vuosina 2012, 2014, 2016 ja 2018. Taiteen perusopetuksen arviointi toteutettiin erilliselvityksenä vuonna 2014. Peruspalveluiden arvioinnissa on seurattu muun muassa kulttuuripalveluiden taloudellista kehitystä, henkilöstöä, toiminnan sijoittumista sekä vaihtuvia aiheita, kuten vuonna 2016 julkaistussa raportissa muun muassa hallituksen kärkihankkeeseen liittyvää toimintaa.

Kuntien kulttuuritoiminnan kannalta olisi tärkeää tunnistaa eri hallinnon tasoilla tehtävä arviointi aiempaa paremmin. Kunnat arvioivat kulttuuritoimintaa suhteessa laatimiinsa strategioihin ja osana hyvinvointikertomuksia. Kulttuuri oli vuonna 2018 julkaistun peruspalveluiden arviointiraportin mukaan eri tavoin mukana kuntien strategioissa. Erillinen kulttuuristrategia, -suunnitelma tai vastaava oli voimassa 34 prosentissa peruspalvelukyselyyn vastanneista kunnista (65,5 % Manner-Suomen kunnista). Erillinen kulttuuristrategia, -suunnitelma tai vastaava oli voimassa huomattavasti useammin kaupunkimaisissa (51 %) ja taajaan asutuissa kunnissa (49 %) kuin maaseutumaisissa kunnissa (21 %).

Kunnilta kysyttiin vuoden 2018 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan erikseen taide- ja kulttuurilähtöisten hyvinvointipalveluiden mainitsemisesta kunnan viimeisimmässä hyvinvointikertomuksessa. Taide- ja kulttuurilähtöiset hyvinvointipalvelut mainittiin muiden osioiden yhteydessä 46 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Taide- ja kulttuurilähtöisille hyvinvointipalveluille oli oma osionsa kaikkiaan neljässä prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista.

Taide- ja hyvinvointilähtöiset kulttuuripalvelut mainittiin kunnan viimeisimmässä hyvinvointikertomuksessa useammin kaupunkimaisissa (71 %) kuin taajaan asutuissa (54 %) tai maaseutu-
maisissa (40 %) kunnissa.

Kunnat toteuttavat omaa itsearviointia. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnan tulee laatia kuntastrategia. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Lisäksi monessa kunnassa on otettu käyttöön jokin itsearviointimenetelmä, jonka kautta toimintaa systemaattisesti arvioidaan ja kehitetään.

Suomen Kuntaliitto tuottaa yhteistyössä Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen kanssa suurimpien kaupunkien kustannusvertailua noin kolmen vuoden välein. Vertailu kattaa merkittävän osan kaikkien kuntien yhteisestä asukasmäärästä, mutta kunnista sen ulkopuolelle jää 92 prosenttia. Täysin vertailukelpoista tietoa ei ole saatavilla kaikista kunnista.

Valtakunnallinen ja alueellinen arviointi on toteutettu osana peruspalveluiden arviointia. Arviointia tulee kehittää nykyistä tavoitteellisemmaksi ja yhtenäisemmäksi, jolloin se lisää kulttuuritoiminnan vaikuttavuuden vertailtavuutta kuntien, alueiden ja valtion tasoilla. Kansainvälisiä arviointia ei ole toteutettu kuntien kulttuuritoiminnan osalta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa kuntien kulttuuritoiminnasta annettu lainsäädäntö vastaamaan kuntien kulttuuritoiminnassa ja sen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä voimassa olevan perustuslain säännöksiä ja kulttuuritoimintaa koskevien kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa. Lähtökohdiana on kuntien kulttuuritoiminnan monipuolistunut perustoiminta, jolla on yhdyspintoja sekä kuntien sisällä että ulkopuolella. Esityksen tavoitteena on tunnistaa nämä yhdyspinnat ja kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus nykyistä paremmin. Lisäksi esityksessä on otettu huomioon, että vuoden 2020 alusta lähtien on tarkoitus toteuttaa maakuntauudistus, jolloin sivistystoiminnan tehtävistä, kulttuuri mukaan lukien, on muodostumassa merkittävä osa kuntien toimintaa. Esityksen tarkoituksena on tukea kuntien toimintaa uudistuksen toimeenpanossa.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa kuntien kulttuuritoiminnan toimintaedellytyksiä sekä edistää demokratiaa, asukaslähtöisyyttä, tasa-arvoa, kestäväää kehitystä sekä kulttuurista moninaisuutta ja vuoropuhelua. Tarkoituksena on, että kuntien kulttuuritoiminta olisi mahdollisimman hyvin kaikkien väestöryhmien saatavilla ja saavutettavissa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Voimassa oleva laki ei vastaa kulttuurin ja taiteen monipuolistunutta yhteiskuntapoliittista merkitystä eikä siten myöskään niiden merkitystä ja roolia kuntien toiminnassa. Toisaalta kunnille ei voimassa olevien linjausten mukaan haluta antaa lisävelvoitteita. Tämän lain säätämisessä otetaan huomioon nämä molemmat lähtökohdat. Tutkimuksissa ja linjauksissa on nähty voimakas tarve ajantasaistaa kuntien kulttuuritoimintaa koskeva laki. Lakiehdotuksessa tämä tehdään niin, että kunnat voivat järjestää kulttuuritoimintansa itsehallintonsa puitteissa ilman merkittäviä lisävelvoitteita. Lakiehdotus sisältää kulttuuritoiminnan tavoitteet ja laajentuneen tehtäväalan, mutta kunnat voivat järjestää kulttuuritoiminnan haluamallaan tavalla. Kunta voi muun

muassa hyödyntää toimialojensa välistä yhteistyötä tai järjestää kulttuuritoimintaa yhdessä toisten kuntien kanssa.

Kulttuuripolitiikan johdonmukaiseksi toteuttamiseksi tarvitaan ajantasainen kuntien kulttuuri-toiminnasta annettu laki. Kunnan sivistystehtävien muodostaman kokonaisuuden kannalta olisi epätasapainoinen tilanne, jos sivistystoimialan muista toimialoista olisi ajantasainen lainsäädäntö, mutta kulttuurin toimialasta vanhentunut laki. Vielä epätarkoituksenmukaisempaa olisi, jos voimassa oleva laki kumottaisiin epäajantasaisena, mutta ei säädettäisi uutta lakia. Maa-kunta- ja sote-uudistuksen myötä tarve säätää uusi laki korostuu, koska sivistystoimialasta on muodostumassa kunnan keskeisin toimiala.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien kulttuuritoiminnasta, joka korvaisi voimassa olevan kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain.

Ehdotetussa laissa määriteltäisiin tavoitteet kuntien kulttuuritoiminnalle ja siihen liittyvät tehtävät. Tavoitteilla ja tehtävillä vahvistettaisiin kuntien kulttuuritoimintaa perus- ja lähipalveluna. Tehtävissä korostuu kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus sekä yhteistyömahdollisuudet muiden toimialojen ja toimijoiden kanssa. Kunnat voisivat edelleen järjestää kulttuuritoimintansa haluamallaan tavalla.

Ehdotettuun lakiin lisättäisiin tavoitteiden lisäksi säännökset valtion viranomaisen tehtävistä, asukkaiden osallistumisesta, kehittämistehtävistä, yhteistyöstä sekä tiedon tuottamisesta ja arvioinnista. Valtion viranomaisten tehtävien osalta otettaisiin huomioon keskeiset kuntien kulttuuritoimintaan liittyvät toimijat, mitä kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus edellyttää. Asukkaiden osallistumisella vahvistettaisiin demokratiakehitystä ja yhteistyöllä kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisen edellytyksiä sekä toiminnan vaikuttavuutta. Tiedon tuottaminen ja arviointi loisivat tietoperustaa sekä kuntien itsensä kulttuuritoiminnan kehittämiseksi että valtakunnalliselle kulttuuripolitiikalle.

3.4 Seuranta

Esityksellä pyritään lisäämään kuntien kulttuuritoiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Esitys sisältää tiedon tuottamisen ja arvioinnin, jota pyritään kehittämään järjestelmällisemmäksi. Tämä mahdollistaa myös tämän lain toteutumisen arvioinnin. Lain toteutumista voitaisiin arvioida ensimmäisen kerran esimerkiksi viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että uudistus voidaan toteuttaa taloudellisten vaikutusten osalta kustannusneutraalisti. Laissa ei säädettäisi sellaisia uusia tehtäviä kunnille, mitä ne eivät hoitaisi jo nykyisin. Kuntien mahdollisuus järjestää ja organisoida kulttuuritoimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla on tarkoitus säilyttää nykyisellään.

Esitys ei tuota taloudellisia vaikutuksia peruspalvelujen valtionosuuteen. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti vuonna 2018 on ollut 25,34 prosenttia. Kunnan saama peruspalvelujen valtionosuus ei perustu toimialakohtaisiin perushintoihin, vaan valtionosuus on laskennallista ja yleiskatteellista. Kun kuntien yleisen kulttuuritoimen valtionosuusra-

hoitus siirrettiin peruspalvelubudjettiin vuonna 2010, valtion rahoitusosuus oli noin 1 euro/asukas. Manner-Suomen kunnissa yleisen kulttuuritoiminnan käyttökustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 112 miljoonaa euroa. Museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoittoiminnan sekä musiikkitoiminnan nettokäyttökustannukset olivat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2016 yhteensä 269 miljoonaa euroa.

Lakiesityksellä voi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kulttuurin ja taiteen edistämiseen liittyvien säteily- ja kerrannaisvaikutusten kautta. Lakiesitys vastaa monipuolistunutta käsitystä kulttuurin ja taiteen vaikutuksista yhteiskuntakehitykseen sekä alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Edistäessään kulttuurin ja taiteen alojen toimintaa, se ottaa myös huomioon näiden alojen yhteyden kunnan muihin toimintoihin muun muassa luovan toiminnan ja luovien alojen kehittämiseen ja siten elinkeinopolitiikkaan. Esitys lisää näin kunnan elinvoimaisuutta ja sen piirissä tapahtuvaa taloudellista toimeliaisuutta. Samoin lakiesityksessä otettaisiin huomioon kulttuurin ja taiteen hyvinvointivaikutusten edistämisen mahdollisuudet sekä kuntien ennaltaehkäisevässä toiminnassa että sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyen sote- ja maakuntauudistukseen. Tämän voi odottaa tuovan kustannussäästöjä sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin.

Uudistusta valmistellut työryhmä on ehdottanut ministeriön kehyksen sisällä eräitä määräraha-kohdennuksia, jotka edistäisivät kuntien kulttuuritoiminnan strategista ja osaamisen kehittämistä. Tietoperustan vahvistamiseen ja arviointiin esitetään 60 000 euroa, mikä tarkoittaisi Kulttuurin TEAviisarin kehittämistä kuntien kulttuuritoiminnan sekä hyvinvointia ja terveyttä edistävän kulttuuritoiminnan indikaattoreiden muodostamiseksi yhteistyössä muun muassa Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Lisäksi esitetään käynnistysvaiheessa 440 000 euroa kuntien kulttuuritoiminnan strategiseen kehittämiseen sekä laadun ja vaikuttavuuden edistämiseen. Määräraha olisi lisärahoitusta nykyiselle 900 000 euron avustussääntörahalle alueellisen kulttuuritoiminnan kehittämiseen. Ehdotetuista määräraha-kohdennuksista päätetään valtion talousarviossa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion tai kunnan viranomaisten toimintaan. Valtio vastaisi valtakunnallisesta taide- ja kulttuuripolitiikasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö loisi edellytyksiä kuntien kulttuuritoimintaan liittyvälle valtakunnalliselle kulttuuripolitiikalle ja sen kehittämiseksi. Valtio tekisi tehtävää hoitaessaan tarpeen mukaan yhteistyötä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa.

Kunnat vastaisivat kulttuuritoiminnan järjestämisestä, kuten nykyisinkin. Kunta ottaisi huomioon paikalliset olosuhteet kulttuuritoimintaa järjestäessään. Kunta voisi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Lain uudistamisen tarkoituksena on parantaa kunnan eri toimialojen yhteistyötä kulttuuritoiminnan edistämässä. Esitys ei lisää kuntien tehtäviä nykyisestä.

4.3 Ympäristövaikutukset

Uudistuksessa korostetaan kulttuuriperinnön aktiivista käyttöä ja uusintamista, millä voi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia kulttuuriperinnön ylläpitämisen ja kulttuuriympäristön suojelun kannalta. Kuntien tehtävänä olisi paikallisen kulttuuriperinnön ylläpitämisen lisäksi sen aktiivisen käytön edistäminen. Tämän myötä kulttuuriperinnöstä kiinnostuneet ihmiset kiinnittävät entistä enemmän huomiota myös ympäristöön ja huolehtivat kulttuuriperinnöstä entistä paremmin. Kunnat voivat edistää asukkaiden hyvän asuin- ja elinympäristön kehittämistä myös muilla toimilla, kuten noudattamalla prosenttiperiaatteen mukaisia käytäntöjä ja toteuttamalla

taideteoksia julkiseen tilaan ja ihmisten arjen ympäristöihin. Tämä ei lisäisi kuntien tehtäviä nykyisestä.

Esityksen tavoitteiden toteuttamisen yhtenä lähtökohtana on kestävä kehitys. Se tarkoittaa, että myös kunnan kulttuuritoiminnan tulee olla kestävä kehityksen periaatteiden ja tavoitteiden mukaista. Lähtökohtana myös mainittu sosiaalinen ja kulttuurinen moninaisuus ja vuoropuhelu on tärkeää erityisesti kestävä kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden kannalta.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä edistetään ja vahvistetaan kuntien kulttuuritoiminnan asemaa. Tavoitteissa ja tehtävissä korostetaan ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa luovuutta sekä mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti kulttuuri- ja taidepalveluita. Näin mahdollisimman moni pääsee osalliseksi kulttuurin ja taiteen elämää rikastuttavista vaikutuksista.

Kulttuurinen aktiivisuus ja kulttuuripalvelujen käyttö on ollut perinteisesti sosiaalisesti eriytyneitä siten, että taloudellisesti ja sosiaalisesti paremmassa asemassa olevat, korkeammin koulutetut ja naiset ovat muita aktiivisempia ja enemmän palveluja käyttäviä. Erityinen haaste ovat ne, jotka eivät osallistu kulttuuriin juuri lainkaan eivätkä myöskään koe olevansa siihen osallisia. Samoin haaste on turvata paitsi palvelujen saatavilla oleminen myös niiden saavutettavuus eri perustein.

Väestöryhmien erilaisuuden paremman ja monisyisemmän huomioon ottamisen voi odottaa vähentävän em. eroja, kun aiemmin vähän osallistuneet lisäävät osallistumistaan aiempaa monipuolisemman palvelutarjonnan kautta. Näin muun muassa kulttuurin ja taiteen hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä lisäävät vaikutukset ulottuvat aiempaa laajemmalle osalle väestöstä. Toimintamuotoja uudistamalla ja muun muassa osallistumis- ja kuulemismenettelyjä kehittämällä ja saavutettavuuteen liittyviä seikkoja ja suosituksia huomioimalla ihmisten osallisuus kulttuuriin vahvistuu ja osallistuminen lisääntyy, millä on myönteisiä vaikutuksia sekä ihmisten omaan elämään että kuntien ja laajemmin koko yhteiskunnan toimintaan. Kulttuuri ja taide rikastuttaa eri tavoin entistä useamman ihmisen elämää, elämänhallintaa, hyvinvointia ja terveyttä lisääntyy ja eriarvoisuus ja syrjäytyminen vähentyy. Esityksen mukaan kulttuuritoiminnan käyttöä väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistämistarkoituksessa vahvistetaan ja tähän liittyen korostetaan yhteistyötä muiden toimialojen ja erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Näin kulttuurin ja taiteen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia edistävä toiminta saadaan ulottumaan aiempaa laajemmalle ja osaksi hallinnonalojen yhteistyön rakenteita.

4.5 Sukupuolivaikutukset

Kulttuurin ja taiteen ammateissa toimimisen näkökulmasta jotkut alat ovat miesvaltaisia ja jotkut naisvaltaisia. Organisaatiohierarkiassa ja esimerkiksi tulotasossa miehet ovat naisia paremmassa asemassa. Naiset työllistyvät useammin julkisella sektorilla ja miehet naisia useammin yksityisellä sektorilla.

Tätä lakiesitystä toimeenpanevien tahojen tulisi ottaa huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen muun muassa henkilöstörakenteissa. Lakiesityksellä voidaan vaikuttaa kulttuuri-toimintoihin osallistumiseen ja kulttuuripalveluiden käyttämiseen. Kulttuurin ja taiteen toimialalle on tyypillistä, että naiset käyttävät kulttuuripalveluita ja kuluttavat kulttuuria miehiä enemmän. Esityksen lähtökohtana oleva väestöryhmien erilaisuuden huomioiminen koskee erityisesti toimintamuotoja ja palveluiden tarjoamisen tapoja. Niissä toimintaan osallistumisen ja

palveluiden käytön erot voidaan ottaa huomioon myös sukupuolivaikutusten näkökulmasta, jolloin on mahdollista tasata osallistumiseroja myös naisten ja miesten välillä.

5 Asian valmistelu

Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 17. päivänä lokakuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain muuttamiseksi. Ehdotus tuli valmistella hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tuli valmistelutyössä ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kuntien kulttuuritoimintaan, kulttuuripalveluiden saatavuuteen, saavutettavuuteen, moninaisuuden turvaamiseen ja edistämiseen, kulttuuripalveluja koskevien tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan arviointi sekä osaamisen varmistaminen kulttuuripalveluiden järjestämisessä. Lisäksi työssä tuli ottaa huomioon kuntien yhteistyömahdollisuudet kuntien sisällä, niiden välillä sekä kolmannen, yksityisen sekä muun julkisen sektorin kanssa.

Työryhmässä oli opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi jäseninä edustajat Suomen Kuntaliitto ry:stä, Iisalmen, Kokkolan, Oulun, Paraisten ja Tampereen kaupungeista, Karstulan ja Savitai-paleen kunnista, Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporesta ja Taiteen edistämiskeskuksesta. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistamiseen liittyen järjestettiin sidosryhmätilaisuuudet 7.12.2017 Helsingissä, 24.1.2018 Kuopiossa, 6.2.2018 Tampereella ja 7.2.2018 Oulussa. Työpajoissa esiin tulleita näkemyksiä on hyödynnetty esityksen valmistelussa. Sidosryhmätilaisuuksiin osallistui kuntien, aluehallinnon ja Taiteen edistämiskeskuksen edustajia sekä muita kulttuuri- ja sidosryhmätoimijoita. Sidosryhmätilaisuuksien lisäksi sosiaalisessa mediassa Facebookissa oli mahdollisuus käydä keskustelua lain uudistamisesta.

Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Voimassa olevassa laissa säädetään kunnan tehtävistä kulttuuritoimen alalla sekä valtionosuudesta ja -avustuksesta. Tässä laissa säädettäisiin voimassaolevaa lakia monipuolisemmin kuntien kulttuuritoiminnasta. Tämä on tarpeen kulttuurin ja taiteen kasvaneen ja monipuolistuneen yhteiskuntapoliittisen merkityksen ja vaikutuksen vuoksi. Vuonna 2020 voimaan tulevaksi suunnitellun aluehallintouudistuksen myötä kulttuurin ja taiteen edistämiseen liittyvien tehtävien merkitys kunnissa sekä näitä koskevat yhteistyön ja yhteistoiminnan tarpeet korostuvat entisestään.

Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa säädettäisiin kunnan kulttuuritoiminnan järjestämiseen liittyvistä tavoitteista ja tehtävistä, yhteistyöstä ja asukkaiden osallistumisesta, tiedon tuottamisesta ja arvioinnista sekä valtionrahoituksesta ja kehittämisestä.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin kunnan kulttuuritoiminnan käsite. Momentin mukaan kunnan kulttuuritoiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jolla kunta edistäisi taiteen tekemistä, kulttuurin ja taiteen harrastamista, kulttuurin ja taiteen saatavuutta ja käyttöä, taide- ja kulttuurikasvatusta, kulttuuriperintöä sekä kulttuurin ja taiteen paikallisia, alueellisia, ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä kulttuurin ja taiteen toimialalla että muissa toiminnoissa ja toimialoilla.

Kunnan kulttuuritoiminnan sisältämät asiat liittyvät käsitteisiin kulttuuri, kulttuuriperintö ja taide. Niille ei ole täsmällisiä tieteellisiä eikä poliittishallinnollisia määritelmiä, vaan niiden merkitys riippuu aina käyttöyhteydestä, tässä tapauksessa muun muassa kunnan asemasta suomalaisessa hallintorakenteesta ja kunnan toimialarakenteesta. Näin ollen tässä laissa kulttuuritoiminnan merkitys olisi sidottu lain tavoitteisiin ja kunnan tehtäviin niiden toteuttamisessa.

Lain tavoitteista ja tehtävistä säädettäessä käytettäisiin kulttuuritoimintaa määrittävinä käsitteinä kulttuuria ja taidetta. Kulttuuriperintö sisältyy kulttuurin käsitteeseen ja tämän lain soveltamisalaan pääosin silloin, kun puhutaan kulttuurista. Silloin kun on tarpeen erikseen tuoda esiin, että kyse on nimenomaan kulttuuriperintöön liittyvistä asioista, käytetään myös tätä käsitettä. Kulttuurin ja taiteen käsitteitä käytetään rinnakkain täydentämään toistensa merkityksiä, vaikka myös taiteen käsitteen voidaan katsoa sisältyvän laajasti ymmärrettyyn kulttuurin käsitteeseen. Tämä perustuu siihen, että sekä tieteellisessä että varsinkin poliittishallinnollisessa puhunnassa kulttuurin ja taiteen - sekä kulttuuripolitiikan ja taidepolitiikan - käsitteiden rinnakkainen käyttö on vakiintunut käytäntö.

2 §. Lain tavoite. Pykälässä säädettäisiin lain tavoitteesta. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole määritelty tavoitteita. Tavoitteiden asettaminen uudessa laissa olisi tarpeellista uuden lain monipuolisemman soveltamisalan takia.

Pykälän 1 momentin mukaan lain tavoitteena olisi tukea ihmisten mahdollisuuksia luovaan ilmaisuun ja toimintaan sekä kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen, edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen, vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä kulttuurin ja taiteen keinoin sekä luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan tavoite perustuu näkemykseen siitä, että ihmisillä on tarve ilmaista itseään ja toimia luovasti sekä tehdä ja kokea kulttuuria ja taidetta. Julkisella vallalla on vastuu muun muassa huolehtia luovuuden toteuttamiseen liittyvästä kulttuurin infrastruktuurista

sekä siitä, että kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen on mahdollisimman suotuisat olosuhteet. Kunnat toteuttavat valtion ohella julkisen vallan vastuuta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tavoitteena olisi edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Kulttuuri ja taide kuuluvat sivistystä luovien, kartuttavien ja edistävien toimintojen kokonaisuuteen. Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän toisen momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varallisuuden sitä estämättä.

Perustuslain perusoikeussäännösten muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännös ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa. Perusoikeuksien muuttamista koskeneen hallituksen esityksen tavoitteissa ja keskeisissä ehdotuksissa todetaan siten, että mahdollisuus kehittää itseään turvattaisiin opetuksen ohella myös riittäväillä kulttuuripalveluilla.

Perustuslain 17 §:ssä säädetään eri väestöryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Kulttuuriset oikeudet, kuten esimerkiksi jokaisen oikeus ottaa osaa kulttuurielämäänsä, turvataan kansainvälisissä sopimuksissa, kuten YK:n kansainvälisessä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (6/1976), jonka Suomi on ratifioinut, ja lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (60/1991), jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämäänsä ja taiteisiin.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan tavoitteena on vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä kulttuurin ja taiteen keinoin. Kulttuurin ja taiteen hyvinvointia ja terveyttä edistävä vaikutus on tuotu esiin monissa tutkimuksissa. Vaikutukset ulottuvat yhteisöllisen toiminnan hyvinvointia ja terveyttä lisäävistä vaikutuksista yksittäisten sairauksien ehkäisyä ja niistä parantumista edistäviin vaikutuksiin. Kuntalain ensimmäisen pykälän mukaan "Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla." Kulttuuritoiminnan myönteiset hyvinvointi- ja terveysvaikutukset vähentävät sosiaali- ja terveystoimen ja muiden hallinnonalojen ja siten kunta- ja valtiontalouden kuluja.

Hyvinvoinnin ja terveyden lisäksi kulttuurilla ja taiteella on suuri merkitys osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisäämisessä. Osallisuuden ja yhteisöllisyyden toteutumiseen vaikuttavat reaaliset taloudelliset ja sosiaaliset olot, mutta myös tunne ja kokemus kuulumisesta yhteisöön ja yhteiskuntaan sekä mahdollisuudesta omalla toiminnalla vaikuttaa omiin ja yhteisiin asioihin. Osallisuus ja osallistuminen edellyttävät toisiaan. Osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemukset

vahvistavat ja lisäävät halua osallistua ja vastaavasti osallistuminen vahvistaa ja lisää osallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa tuodaan esiin tavoite luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin. Kulttuurilla ja taiteella on nähty perinteisesti yhteys paikalliseen identiteettiin, kuntakuvaan (vrt. maakuva) ja kunnan vetovoimaisuuteen. Kulttuurilla ja taiteella voidaan vaikuttaa asuin- ja elinympäristöihin esimerkiksi noudattamalla prosenttiperiaatteen mukaisia käytäntöjä ja toteuttamalla taideteoksia julkiseen tilaan ja ihmisten arjen ympäristöihin. Kunnan elinvoimaisuudelle kulttuuritoiminta luo edellytyksiä erityisesti kulttuurin ja taiteen elinkeinopoliittisen ulottuvuuden, kuten luovien alojen ja kulttuuriyrittäjyyden, kulttuuritapahtumien ja kulttuuri- matkailun kehittämisen sekä luovan osaamisen monialaisen hyödyntämisen kautta. Kulttuurin ja taiteen toimialan - ja laajemmin luovan toiminnan - elinkeinopoliittinen merkitys on kasvanut sekä kansainvälisesti että Suomessa, ja tämän kehityksen ennustetaan edelleen jatkuvan. Toimialalla on siksi tärkeä rooli tavoitteessa monipuolistaa Suomen elinkeinorakennetta vastaamaan tieto- ja palveluyhteiskunnan kehitystä. Kulttuurin ja taiteen toimiala on voimavara yksittäisille kunnille ja alueille.

Pykälän 2 momentin mukaan lain tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtina olisivat demokratia, asukaslähtöisyys, tasa-arvo, kestävä kehitys sekä kulttuurinen moninaisuus ja vuoropuhelu. Nämä lähtökohdat kytkisivät kunnissa tapahtuvan kulttuuritoiminnan yleisiin yhteiskuntapoliittisiin arvoihin ja tavoitteisiin. Demokratia ja tasa-arvo ovat suomalaisen ja pohjoismaisen yhteiskuntamallin peruspilareita ja laajemmin eurooppalaisen kulttuurin vahvoja arvoja. Asukaslähtöisyys kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain lähtökohtana perustuu eri hallintotoimijoiden rooleihin ja tehtäviin suomalaisessa hallintojärjestelmässä - kunnan toiminta on lähellä asukkaiden arjen toimintoja ja ympäristöjä. Asukaslähtöisyys perustuu toisaalta kuntien itsehallintoon, jossa on kyse kunnan asukkaiden itsehallinnosta sekä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja palveluihin. Kestävä kehitys ilmaisee globaalia haastetta, jota kaikkien toimintojen niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla tulisi tukea. Kulttuurinen moninaisuus kytkisi kunnissa tapahtuvan kulttuuritoiminnan kulttuurin ja taiteen perusluonteeseen monimuotoisena ja moniarvoisena toimintana sekä taiteen vapautteen ja sananvapautteen ja näihin liittyen yhteiskunnallisen ja eri väestöryhmien välisen vuoropuhelun edistämiseen. Nämä asiat ovat tulleet aiempaa tärkeämmiksi väestön monimuotoistumisen sekä arvojen ja asenteiden polarisoitumisen myötä.

3 §. Kunnan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin kunnan tehtävistä kulttuuritoiminnan edistämisessä.

Voimassa olevan lain 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Lisäksi tehtävänä on järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnalle annettavasta tehtävästä säädetään lailla. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kulttuuritoiminnan järjestäminen olisi edelleen kunnan tehtävä. Momentti ei näin ollen muuttaisi merkittävästi kunnan vastuuta. Kunta vastaisi siitä, että kulttuuritoiminta olisi ehdotetun lain mukaista.

Tässä laissa tehtävät määriteltäisiin voimassa olevaa lakia monipuolisemmin ja suhteessa lain tavoitteisiin sekä lain soveltamisalaan. Lähtökohta tehtävien asettamisessa olisi siinä, että kulttuuri ja taide ovat itsessään tärkeitä toimintoja, mutta niiden toteuttaminen ja edistäminen vaikuttavat myös laajemmin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Taiteen perusopetuksesta on säädetty laki voimassa olevan kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain säätämisen jälkeen vuonna 1998. Tässä laissa taiteen perusopetus sisältyy taide- ja kulttuurikasvatusta koskevaan tehtävään.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä olisi järjestää kulttuuritoimintaa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan tulisi edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä. Kulttuurin ja taiteen sekä niihin liittyvien palveluiden valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen saatavuus on valtakunnallisen kulttuuripolitiikan tavoite. Tutkimuksissa on todettu kulttuuripalvelujen tarjonnan erojen olevan Suomessa suuria sekä alueiden ja kuntien välillä että kuntien sisällä. Kunnan kulttuuritoiminta vahvistaisi kulttuuri- ja taidepalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden tavoitteen toteutumista perus- ja lähipalveluna. Lähipalvelu tarkoittaisi pääosin kunnan sisällä kunnan asukkaille kohdennettuja kulttuuri- ja taidepalveluita.

Kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä edistettäisiin myös momentin muilla kohdilla.

Tarkoituksena on, että kunnan kulttuuritoiminta olisi paitsi kaikkien väestöryhmien saatavilla myös käytettävissä ja että siihen voisivat kaikki osallistua. Osallistumismahdollisuudet saatavuutta koskevan tehtävän yhteydessä liittyvät kulttuuripolitiikassa 2000-luvulla yleistyneeseen saavutettavuuden tavoitteeseen. Käsitteellisen eron tekeminen saatavuuden ja saavutettavuuden välillä perustuu siihen, että palveluja voi olla riittävästi saatavilla, mutta kaikki eivät voi niitä siitä huolimatta käyttää.

Saavutettavuudella tarkoitetaan esimerkiksi potentiaalisten palveluiden käyttäjien taloudelliseen tai sosiaaliseen asemaan liittyviä syitä, jotka ovat esteitä palvelujen käyttämiselle. Muita esteitä ovat muun muassa tilojen ja muun rakennetun ympäristön esteellisyys vammaisille tai ikääntyneille sekä aistirajoitteisiin tai ymmärtämiseen liittyvät esteet. Esteitä voitaisiin poistaa esimerkiksi laajentamalla kunnissa taloudellisesti tai sosiaalisesti heikossa asemassa oleville tarkoitettua toimintaa, kuten on tehty ns. Kaikukortti - toiminnassa tai kehittämällä kulttuurikaveri- ja muuta vastaavaa toimintaa. Kulttuuri- ja taidepalveluiden alueellista saavutettavuutta esimerkiksi eri kohderyhmien kannalta ja alueellisesta näkökulmasta voidaan lisätä kuntien välisellä yhteistyöllä ja myös digitaalisilla palveluilla.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kunta edistäisi taiteen tekemistä, kulttuurin ja taiteen harrastamista ja niihin liittyvää kansalaistoimintaa. Taiteen tekeminen on ammatillista ja harrastaminen ei-ammattillista taideilmaisuihin perustuvaa omakohtaista tekemistä, kuten maalaimista, soittamista, tanssimista. Kansalaistoiminnalla tarkoitetaan muuta omakohtaista ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa kulttuurin aloilla.

Julkisen vallan vakiintuneen tehtäväjaon mukaan Suomessa valtio vastaa pääosin taiteilijatuesta ja muista keskeisistä taiteen edistämisen tehtävistä. Myös kunnat voivat eri tavoin tukea taiteen tekemistä: myöntää erilaisia avustuksia, tarjota työskentelytiloja ja palkata taiteilijoita erilaisiin hankkeisiin. Taiteilijoita voidaan palkata esimerkiksi yhteisötaiteilijoiksi, kunta- ja aluetaitelijoiksi tai toteuttamaan prosenttiperiaatteen mukaisesti taideteoksia julkiseen tilaan, arjen elinympäristöihin ja asuinrakennuksiin. Taiteilijoilla on myönteinen vaikutus omaan elinympäristöönsä; taiteen tekemisen ohella he muun muassa osallistuvat asuinalueillaan aluetta vireyttäviin toimintoihin, toimivat opetustehtävissä tai ovat mukana järjestämässä taide-, kulttuuri- ja muita tapahtumia.

Tutkimusten mukaan luovia omakohtaisia taideharrastuksia on noin kolmanneksella kymmenen vuotta täyttäneestä väestöstä. Omakohtainen harrastaminen lisää kiinnostusta kulttuuritilaisuuksissa käymiseen ja aktiivisuutta kulttuuritoimintaan. Taiteen harrastamisen ja kulttuuriin liittyvän kansalaistoiminnan paikkoja ovat kotien lisäksi muun muassa yleiset kirjastot, vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus ja järjestöjen toiminta.

Kulttuurin ja taiteen harrastamisen perusta luodaan kodeissa, varhaiskasvatuksessa ja koulun taideopetuksessa. Momentin 3 kohdan mukaan kunnan tulisi tarjota mahdollisuuksia kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteelliseen taide- ja kulttuurikasvatukseen. Taide- ja kulttuurikasvatus voi koskea kaikkia ikäluokkia. Taide- ja kulttuurikasvatusta ja siihen liittyvää eri toimijoiden välistä yhteistyötä voidaan kehittää kunnissa laadittavilla kulttuurikasvatussuunnitelmissa, jotka kohdistuvat koko kunnan asukkaisiin.

Kunnan kulttuuritoiminnalla voidaan edistää tavoitetta saada taide- ja kulttuurikasvatusta siten, että mahdollisimman monet ovat sen piirissä. Kunnat toteuttaisivat taide- ja kulttuurikasvatusta monin eri tavoin, muun muassa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön koulutuksen kanssa tehtävällä yhteistyöllä, lastenkulttuuri- ja kerhotoiminnalla sekä edistämällä taiteen perusopetuksen järjestämistä kunnassa. Taiteen perusopetus tukee ja edistää taiteen harrastamista, ja osalla lapsista ja nuorista taiteen perusopetukseen osallistuminen johtaa pitkällä tähtäimellä taiteen harjoittamiseen ammattina. Taiteen perusopetusta koskevan lain mukaan kunta voi järjestää taiteen perusopetusta, lisäksi sitä voi järjestää ministeriön myöntämän luvan perusteella myös kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä ministeriön päätöksellä valtion oppilaitos. Opetus perustuu opetussuunnitelmiin ja etenee tavoitteellisesti tasolta toiselle. Samoin kunnat voivat luoda mahdollisuuksia sille, että taiteen perusopetuksen järjestäjät tarjoaisivat harrastustoimintaa lasten ja nuorten lisäksi myös muille ikäryhmille.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan kunnan tulisi edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä, käyttöä ja uusintamista sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittävää toimintaa. Kulttuuriperintöön sisältyy luonnonperintö, taide, sekä kulttuuriympäristöihin ja elävään perintöön liittyvä työ, joiden tallentamista, säilyttämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä ja kotiseututyötä tuettaisiin ja kehitettäisiin kunnassa. Kulttuuriperintö sisältää esineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön sekä rakennetun ympäristön säilyttämisen ja kehittämisen. Paikallisen identiteetin tukeminen ja kotiseututyö olisi esimerkiksi paikallismuseoiden toimintaa tai muuta paikallisen perinteen säilyttämistä, uusintamista ja välittämistä muille sekä asukkaiden aktiivista kansalaistoimintaa. Toiminta perustuu kotiseutuhenkisyyteen ja harrastajapohjaiseen vapaaehtoistyöhön. Paikallismuseoita ylläpitävät pääosin yhdistykset, mutta jossain määrin myös kunnat tai muut toimijat. Kunnat ovat tärkeä museoiden toimintaedellytysten tukija. Maakunta- ja aluetaidemuseot (alueelliset vastuumuseot) puolestaan pyrkivät toiminta-alueellaan edistämään museoiden yhteistyötä ja neuvomaan ja ohjaamaan vapaaehtoisvoimin toimivia museoita. Kunnat voisivat hyödyntää paikallisen kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyvää toimintaa, paikallista identiteettiä ja kotiseututyötä muun muassa pyrkimyksissään vahvistaa kunnan identiteettiä ja elinvoimaisuutta.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan kunta edistäisi kulttuuria ja taidetta osana asukkaiden ja yhteisöjen hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä paikallista ja alueellista elinvoimaa. Taiteen ja kulttuurin harrastaminen ja siihen osallistuminen tuottaa itsessään hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia sekä lisää osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Nämä vaikutukset kohdentuvat sen mukaan, miten kulttuuria kulutetaan ja palveluja käytetään. Hyvinvointi- ja terveyshyödyt kohdentuvat aktiivisille käyttäjille. Aktiivinen käyttäminen edellyttää kulttuuri- ja taidepalveluiden saatavilla olemista. Monissa kunnissa toteutetaan ja kehitetään kulttuuritoimintaa osana hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistämisen tavoitteita

erityisesti ennaltaehkäisevän toiminnan piirissä. Kun kulttuuria ja taidetta pystyttäisiin integroidaan kunnan muihin toimintoihin, hyötyisivät kulttuurin ja taiteen myönteisistä vaikutuksista enemmän myös ne, jotka eri syistä käyttävät kulttuuria ja taidetta muita vähemmän.

Paikallisen ja alueellisen elinvoiman tukemisen kannalta tärkeitä ovat esimerkiksi luovat alat ja kulttuuriyrittäjyys, kulttuuritapahtumat, kulttuurimatkailu ja luovan osaamisen hyödyntäminen muilla toimialoilla ja eri innovaatioympäristöissä. Kunnat edistäisivät sellaisten toimintaympäristöjen muodostumista, joissa erilaiset yritykset ja taiteilijat kohtaisivat sekä pienet yritykset pystyisivät työskentelemään yhdessä tavoitteena laadukas toiminta. Kunnat voivat edistää elinvoimaan ja työllisyyteen myönteisesti vaikuttavaa hanketoimintaa, jolla lisättäisiin taiteilijoiden ja muiden luovan alan ammattilaisten mahdollisuuksia työllistyä myös maakuntakeskusten ulkopuolelle.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan kunta edistäisi kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa ja muita kulttuurin ja taiteen edistämiseen liittyviä toimia. Kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä yhteistyötä kunnat toteuttaisivat monimuotoisesti kulttuurin ja taiteen eri aloilla omista lähtökohdistaan, mutta ne voisivat tukea myös kunnan yleisiä vuorovaikutuksen ja kansainvälisyyden edistämisen tavoitteita. Kulttuurisella vuorovaikutuksella tarkoitettaisiin esimerkiksi kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämistä eri väestöryhmien välillä. Kulttuurisen vuorovaikutuksen toimilla edistettäisiin myös maahanmuuttajien kotoutumista taiteen ja kulttuurin keinoin. Kansainvälistä yhteistyötä kunnat toteuttaisivat esimerkiksi ystävyyskuntatoimintaa, kulttuurivaihtoa tai -vientä edistämällä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisestä. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole säädetty kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisestä. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisestä säätäminen olisi tarpeellista, jotta järjestämisen perusta olisi yhdenmukainen kaikissa kunnissa.

Eduskunnan hallintovaliokunta on (HaVM2013/10vp) mietinnössä todennut muun muassa, että kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut ovat luonteeltaan lakisääteisiä ja kunnan tehtäväänsä kuuluvia palveluita, mutta kunnilla on harkintavaltaa päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin palveluja järjestetään.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi 1 momentin mukaisia tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet. Paikallisilla olosuhteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan kokoa, sijaintia sekä toiminnallisia ja taloudellisia resursseja. Eri väestöryhmien tarpeilla tarkoitetaan eri sosioekonomisten ryhmien, kuten kieli-, ikä- ja erityisryhmien ja muiden sosiaaliryhmien tarpeita.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta voisi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulisi olla riittävää ja monipuolista osaamista. Yhteistyöstä säädetään tarkemmin lakiehdotuksen 7 §:ssä.

Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulisi olla riittävää ja monipuolista osaamista. Kunta voisi itse määritellä, kuten nytkin, millaista osaamista ja henkilöstöresurssia se tarvitsee kulttuuritoiminnan järjestämisessä. Osaaminen voi koostua esimerkiksi kulttuuritoimen tehtäviin palkatusta henkilöstöstä, kunnan muiden toimialojen tai yhteistyössä naapurikuntien kanssa hankitusta tai kunnan muilla tavoin hankkimasta osaamisesta.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan tulisi kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka perustuu yleisistä kirjastoista annettuun lakiin, taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin, museolakiin, teatteri- ja orkesterilakiin ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin.

Yleisiä kirjastoja toimii kaikissa kunnissa, ja vapaan sivistystyön koulutus kattaa kaikki kunnat. Taiteen perusopetusta järjestetään valtaosassa kuntia. Valtionosuutta saavia museoita, teattereita ja orkestereita sijaitsee pääosin maakuntien keskuskaupungeissa. Näin ollen edellä mainituissa laeissa tarkoitettu toiminta koskee eri tavoin eri kuntia, mutta se tarjoaa kunnan kulttuuritoiminnalle vähintään mahdollisuuksia yhteistyöhön. Yleisten kirjastojen kanssa voidaan tehdä yhteistyötä kunnan sisällä. Lisäksi voidaan tehdä yhteistyötä vapaan sivistystyön koulutuksen ja taiteen perusopetuksen toimijoiden kanssa. Valtionosuutta saavien taide- ja kulttuurilaitosten tarjoamat palvelut ovat paremmin sijaintikunnan ja lähikuntien kuin kauempana sijaitsevien kuntien asukkaiden käytettävissä. Palveluiden käyttömahdollisuuksia voidaan lisätä esimerkiksi järjestämällä asukkaiden vierailuja valtionosuutta saaviin taide- ja kulttuurilaitoksiin ja vastaavasti kyseiset laitokset voivat toteuttaa vierailu- ja kiertuetoimintaa. Myös kulttuuritoiminnan osaamisen ja voimavarojen käytössä on yhteistyön mahdollisuuksia tämän lain ja muiden edellä mainittujen lakien mukaisten toimintojen järjestämisessä.

4 §. *Valtion viranomaisten tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisten tehtävistä kuntien kulttuuritoimintaan liittyen. Voimassa olevassa kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa valtion tehtäviä ei ole määritelty. Eri toimijoiden roolien selkeyttämiseksi määrittely on tarpeellista.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 18 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa taide, kulttuuri ja kulttuuriperintö. Vaikka kulttuuriin ja taiteeseen liittyviä asioita kuuluu myös muiden ministeriöiden tehtäväalueille, pääosaltaan kulttuurista ja taiteesta valtionhallinnossa vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun asetuksen (310/2010) 1 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan muu kulttuuritoimi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviin. Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että kulttuuri kuuluu ministeriön tehtäviin.

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluu 21 §:n mukaan muun muassa alueiden kehittäminen ja elinkeinopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluu 22 §:n mukaan muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Kaikkiin näihin tehtäväalueisiin liittyy kulttuuria koskevia näkökulmia. Myös muun muassa ympäristöministeriön tehtäviin (alueiden käyttö, kulttuuriympäristö), maa- ja metsätalousministeriön (maaseudun kehittäminen), oikeusministeriön (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, ihmisoikeudet ja demokratia), liikenne- ja viestintäministeriön (viestintä) sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön (turvallisuus) tehtävissä on kulttuuripolitiikkaan liittyviä kytkentöjä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan yleisellä tasolla kirjattavaksi valtion viranomaisten erilaiset roolit. Säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden hallinnonalojen viranomaisten toimilla luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvissä asioissa toimivaltainen ministeriö, joten päävastuu kulttuuriasioissa on opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Myös muilla hallinnonaloilla on toimintaa, jolla osaltaan luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi hallinnonalojen tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa tehtävänsä vastaamalla valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaisesti muun muassa oman toimialansa tutkimuksesta, kehittämisestä ja seurannasta, lainvalmisteluasioista sekä kansainvälisistä asioista. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa taiteen veikkausvoittovaroista kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistä, jolla pyritään edistämään kuntien kulttuuritoiminnan edellytyksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden ja vapaan sivistystyön oppilaitosten sekä taiteen perusopetuksen tunterusteisesta valtionrahoituksesta. Kunnat rahoittavat näiden toimintaa omalta osaltaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa lisäksi muun muassa yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä, nuorisotyöstä ja -politiikasta sekä liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Näihin liittyvistä tehtävistä aluehallinnossa vastaavat aluehallintovirastot, vuoden 2020 alusta lähtien lupa- ja valvontavirasto. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi tarvittavilta osin kuntien kulttuuritoiminnan ja muiden toimialojen yhteistyön kehittämisestä valtionhallinnon sisällä.

Kuntien yleisen kulttuuritoimen, yleisten kirjastojen ja taiteen perusopetuksen asukaskohtainen, valtionosuus sisältyy valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluvun peruspalvelujen valtionosuuteen.

Pykälän 2 momentin kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtäviä alueilla hoitavat Museovirasto ja Taiteen edistämiskeskus niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Myös muut virastot edistävät omalla toimialallaan kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtäviä. Pykälässä mainituilla virastoilla on nimenomaisia lakisääteisiä tehtäviä taiteen ja kulttuurin edistämiseksi. Tehtävissään ne toimialallaan edistävät kulttuuri- ja taidetoimintaa koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista.

Museoviraston tehtävänä on Museovirastosta annetun lain (282/2004) 2 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Museovirasto osallistuu asiantuntijaviranomaisena maankäytön suunnitteluun antamalla lausuntoja kulttuuriympäristön huomiointomaisesta ja käymällä neuvotteluja kuntien, rakennuttajien ja maankäytön suunnittelijoiden kanssa. Valtioneuvoston asetuksessa Museovirastosta (407/2004) 1 §:n 1 momentin mukaan Museoviraston tehtävänä on johtaa ja kehittää maan yleistä museotoimintaa ja huolehtia kulttuuriympäristön suojelusta ja sen valvonnasta sekä alan kehittämisestä, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan.

Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) 1 §:n 2 momentin mukaan Taiteen edistämiskeskus on taiteen edistämistä varten oleva virasto, jolla on aluetoimipisteitä. Keskuksen tehtävänä on myös kulttuurin edistäminen siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään. Tehtävänsä toteuttamiseksi Taiteen edistämiskeskus voisi esimerkiksi edistää valtakunnallisten kulttuuripoliittisten tavoitteiden toteutumista alueilla, tukea siinä tehtävässä kuntien kulttuuritoimintaa edistävien verkostojen toimintaa, edistää kuntien ja muiden kulttuuritoimijoiden välistä yhteistyötä sekä tarjota tukea ja asiantuntijapalveluita kunnille kulttuuritoiminnan kehittämiseksi. Taiteen edistämiskeskus ja sen yhteydessä toimivat valtion taidetoimikunnat, alueelliset taidetoimikunnat ja erillislautakunnat jakavat valtionavustuksia ja apurahoja toimialueellaan.

5 §. Asukkaiden osallistuminen. Pykälässä säädettäisiin asukkaiden osallistumisesta ja eri kieli-ryhmien tarpeista.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja kulttuuripalvelujen käyttäjillä tulisi olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan ja sitä koskevan päätöksenteon valmisteluun.

Velvollisuudesta huolehtia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on säädetty kuntalain (410/2015) 22 §:ssä. Sen mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista, mikä tarkoittaisi tämän lain yhteydessä esimerkiksi vaikuttamista kulttuuri- ja taidepalveluiden suunnitteluun.

Tutkimusten perusteella kulttuuri-osallistumisessa, muun muassa kulttuuritilaisuuksissa käymisessä, on merkittäviä eroja koulutus- ja tulotason, sosiaalisen aseman, iän, sukupuolen, käyntitottumusten ja arvostusten mukaan. Kuuleminen ja vuorovaikutus asukkaiden kanssa kulttuuritoimintaa ja palveluita järjestettäessä ja tuotettaessa turvaisi erityisesti lain tavoitetta tukea yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua kulttuuriin ja taiteeseen sekä tähän liittyvää tehtävää edistää kulttuurin ja taiteen saatavuutta sekä monipuolista ja yhdenvertaista käyttöä. Vähemmän osallistuvien osallistumista voisi lisätä kehittämällä toiminnan ja palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tapoja huomioimalla eri väestöryhmien odotukset ja tarpeet sekä olemalla vuorovaikutuksessa näiden kanssa.

Kuntalaisten kuulemiseen ja vuorovaikutukseen voitaisiin käyttää erilaisia menetelmiä, kuten esimerkiksi erilaisten kyselyiden ja vaikuttamiskanavien toteuttamista, asukkaiden osallistumista taide- ja kulttuuripalveluiden konkreettiseen suunnitteluun eri menetelmien avulla ja osallistuvaa budjetointia.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä on huolehdittava, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet (samanlaisten perusteiden mukaan). Saamelaiden kotiseutualueen kunnissa olisi huolehdittava, että saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon.

Pykälän 3 momentin mukaan kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä olisi aiempien momenttien lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet. Säännös tarkoittaisi esimerkiksi ruotsinkielisten tarpeiden huomioimista yksikielisissä kunnissa samoin kuin saamenkielisten tarpeiden huomioimista kotiseutualueen ulkopuolella. Lisäksi myös viittomakielisten ja muiden kieliryhmien tarpeet olisi huomioitava paikallisten olosuhteiden mukaan.

6 §. Kehittämistehtävä. Pykälässä säädettäisiin kehittämistehtävistä, joita opetus- ja kulttuuriministeriö voisi osoittaa kunnalle tai muulle toimijalle.

Säännöksen mukaan kehittämistehtävillä luotaisiin edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnan kehittämiseksi. Kehittämistehtävillä tuettaisiin kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista tai kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Kehittämistehtävien hoitajilla tulisi olla tehtävän hoitamisen kannalta monipuolista valtakunnallista tai alueellista kulttuuritoiminnan tuntemusta sekä riittävä osaaminen.

Voimassa olevassa kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa ei säädetä kehittämistehtävistä. Uusi säännös olisi tärkeää kuntien kulttuuritoiminnan vaikuttavuuden kehittämiseksi ja se vahvistaisi kulttuuritoiminnan järjestämisen edellytyksiä kunnissa tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti. Tällä tavoin kuntien kulttuuritoimintaa voitaisiin kehittää samalla tavoin kuin muita sivistystoimen toimialoja.

7 §. Yhteistyö. Pykälässä säädettäisiin yhteistyöstä kulttuuritoiminnan edistämiseksi. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole määritelty yhteistyötä. Yhteistyö on vahvistunut kuntien kulttuuritoiminnan edistämiseksi ja sen merkitys on edelleen kasvamassa, joten sen määrittely lainsäädännössä on tarpeellista.

Pykälän 1 momentin mukaan tämän lain tavoitteiden edistämiseksi ja kunnan tehtävien toteuttamiseksi kunnassa tulisi tehdä yhteistyötä kunnan eri toimialojen välillä. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnan tulee tehdä kuntastrategia, jonka tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittyy kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen.

Toimialojen välinen yhteistyö olisi tärkeää, koska kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtävät ja mahdollisuudet kytkeytyvät yhä useammin muiden toimialojen tehtäviin. Opetus-, nuoriso- ja liikuntatoimien sekä taiteen perusopetuksen kanssa tehtävä yhteistyö olisi tarpeellista erityisesti lasten ja nuorten harrastustoiminnan kehittämiseksi. Vapaan sivistystyön kanssa tehtävä yhteistyö sisältäisi esimerkiksi koko väestön harrastustoiminnan tukemista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi yhteistyö liittyy useisiin kunnan toimialoihin. Kaavoituksen osalta yhteistyötä voitaisiin tehdä esimerkiksi esteettisen ja turvallisen elinympäristön kehittämisessä ja taiteen prosenttiperaatteen toteuttamisessa. Elinkeinotoiminnan kanssa yhteistyötä tehtäisiin esimerkiksi taide- ja kulttuurialan yritystoiminnan, taide- ja kulttuuritapahtumien sekä kulttuuri- ja matkailun kehittämisessä ja luovan osaamisen hyödyntämisessä muilla toimialoilla ja eri innovaatioympäristöissä. Kunnan eri toimialat edistäisivät yhteistyössä kuntien tilojen yhteiskäyttöä kulttuuri- ja taidepalveluiden järjestämisessä. Kulttuuri- ja taidetoiminnan tilat voisivat olla myös muita kuin fyysisiä paikkoja, kuten digitaalisia alustoja.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi paikalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen edistää tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaista toimintaa yhteistyössä muiden kuntien, viranomaisten ja maakuntien sekä kulttuuri- ja taidealan ja muiden toimialojen toimijoiden ja kunnan asukkaiden kanssa.

Kuntien keskinäisen yhteistyön ohella voi olla tiiviimpää yhteistoimintaa, jossa yhteistoiminnan muotoja voisivat olla kuntalain 49 §:n mukaisesti yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta tai kuntayhtymä. Kuntien välisellä yhteistyöllä olisi mahdollista lisätä kulttuuripalvelujen saatavuutta etenkin maakuntakeskusten ulkopuolella.

Kuntien ja eri viranomaisten välisestä yhteistyöstä on säädetty valtion viranomaisten osalta 4 §:ssä. Kuntien ja maakuntien yhteistyö koskisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä sekä elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämistä.

Kulttuuri- ja taidealan toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö sisältäisi muun muassa taiteilijoiden ja taide- ja kulttuurilaitosten, kuten esimerkiksi ammatillisesti toimivien museoiden, teattereiden, orkesterien ja vapaiden ryhmien kanssa tehtävän yhteistyön. Yhteistyötä voitaisiin edistää muun muassa yhteistyöverkostoissa, vierailuissa, kiertue-toiminnassa, yleisötyössä sekä digitaalisten palveluiden kehittämisessä.

Taiteilijoiden kanssa kunnat voisivat tehdä yhteistyötä lisäksi esimerkiksi palkkaamalla tai ostamalla ostopalveluita taiteilijoilta ja taiteilijaryhmiltä. Taiteilijat voisivat tehdä kunnissa erilaisia yhteisötaidehankkeita kunnan eri ikäisten asukkaiden kanssa, toteuttaa taideteoksia, osallistua tapahtumien tuottamiseen sekä yritysten ja kunnan eri toimialojen kehittämishankkeisiin. Kuntien välinen yhteistyö taiteilijoiden palkkaamisessa olisi tarpeellista etenkin pienemmissä

kunnissa, jolloin työsuhteista tai hankinnoista tulisi taiteilijoiden tulonmuodostuksen kannalta riittäviä.

Kunnat voisivat tehdä kulttuurin ja taiteen edistämiseksi yhteistyötä myös muiden toimialojen toimijoiden kanssa, kuten esimerkiksi eri alojen oppilaitosten ja yritysten kanssa. Yhteistyö kunnan ja sen asukkaiden välillä kulttuuritoiminnassa liittyisi kuntalaisten osallisuuteen sekä kulttuuripoliittisen vaikuttamisen laajentamiseen kunnassa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja kunnan strategista johtamista tukeva sekä toimialojen yhteistyötä edistävä menetelmä olisi ns. kulttuurisuunnittelu (cultural planning), jota on kokeiltu kansainvälisesti ja paikoin Suomesakin. Kulttuurisuunnittelua voitaisiin hyödyntää monipuolisesti kunnan toiminnassa alkaen kunnan toiminnan suunnittelusta eri toimialojen yhdyspinnoilla tapahtuvaan kehittämiseen sekä asukkaiden osallistumisen vahvistamiseen.

8 §. Tiedon tuottaminen ja arviointi. Pykälässä säädettäisiin tiedon tuottamisesta ja arvioinnista. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole säädetty tiedon tuottamisesta ja arvioinnista. Kuntien kulttuuritoiminnan tiedon tuottamisesta ja arvioinnista säätäminen on tarpeellista sekä valtion että kuntien näkökulmasta, jotta kuntien kulttuuritoimintaa voitaisiin kehittää vaikuttavammin.

Pykälän 1 momentin mukaan kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedon tuottamisen ja arvioinnin tarkoituksena olisi turvata tämän lain tavoitteiden ja tehtävien toteutumista sekä tukea kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistä. Tiedontuotanto ja arviointi edistäisivät lisäksi terveyden ja hyvinvoinnin sekä elinvoimaisuuden kehittämistä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtakunnallisen tiedon tuottamisen ja arvioinnin kehittämisestä päättäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Kunnat osallistuisivat peruspalveluiden arviointiin ja tarpeen mukaan muuhun tiedon tuottamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö laatisi ja kehittäisi yhteistyössä kuntien, Suomen Kuntaliiton ja muiden tarvittavien toimijoiden kanssa mallia valtakunnallisesta tiedon tuottamisesta ja arvioinnista. Valtakunnallinen tiedon tuottaminen ja arviointi koskisi esimerkiksi palveluiden järjestämistä, saatavuutta ja käyttöä, taloudellisuutta, asukkaiden osallistumista ja vaikuttavuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi peruspalveluiden arvioinnin kehittämisestä kulttuurin osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta vastaisi kulttuuritoimintaansa koskevasta tiedon tuottamisesta ja kulttuuritoiminnan arvioinnista. Kunnan tulisi arvioida kulttuuritoiminnan toteutumista osana kuntastrategiansa arviointia ja seuranta kuntalain (268/2014) 37 §:ssä säädetyllä tavalla sekä osana terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 §:ssä tarkoitettua hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Arvioinnin tarkoituksena olisi tukea kunnan kulttuuritoiminnan sekä hyvinvoinnin ja terveyden kehittämistä.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategiassa tulee määritellä sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Kulttuuri- ja taidetoiminnan toteutumisen seuranta tulisi tehdä osana kuntastrategian seuranta.

Terveydenhuoltolain 12 §:n mukaan kuntien tulee seurata asukkaiden terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä. Kulttuurin ja taiteen hyödyntäminen sisältyy tähän kokonaisuuteen. Kuntien tulee terveydenhuoltolain mukaan valmistella hyvinvointikertomus hyvinvointipolitiikan suunnittelun, arvioinnin ja raportoinnin työvälineeksi. Tarkoituksenmukaista

olisi, että hyvinvointikertomuksiin sisällytetään kulttuuria ja taidetta koskevia tietoja sekä tietoja siitä, miten kulttuuria ja taidetta on hyödynnetty asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Elinvoimaisuutta kunta voisi seurata esimerkiksi kulttuurialan yritysten määrän, liikevaihdon ja työllistävyyden sekä kulttuuritapahtumien ja kulttuurimatkailun mittareilla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin arvioinnin keskeisten tulosten julkistamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi 2 momentissa tarkoitettun tiedon tuottamisen sekä arviointien ja kunta 3 momentissa tarkoitettun tiedon tuottamisen ja arviointien keskeisten tulosten julkistamisesta.

9 §. Rahoitus. Pykälässä säädettäisiin valtionrahoituksesta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain 3 §:ää.

Kunta saa valtionosuutta yleisen kulttuuritoimen käyttökustannuksiin. Yleisen kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus on osa valtiovarainministeriön hallinnoimaa kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää, johon yleisen kulttuuritoimen lisäksi sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, yleiset kirjastot ja asukaskohtainen taiteen perusopetus. Valtionosuuden myöntämisestä kuntien yleisen kulttuuritoimen käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalle sekä kunnassa kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle, kunnassa toimivalle yhteisölle tai säätiölle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa varten siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää esimerkiksi toiminnan kehittämiseen, kokeiluun, toiminnan käynnistämiseen ja toimintaan liittyviin tarpeellisiin erityistehtäviin.

Kunnalle tai kunnan määräysvallassa olevalle yhteisölle voidaan lisäksi myöntää valtionavustusta kulttuuritoiminnassa tarvittavien tilojen perustamishankkeisiin ja tämän lain 6 §:ssä tarkoitettujen kehittämistehtävien hoitamiseen siten kuin edellä mainitussa laissa säädetään. Perustamishankkeista säädetään edellä mainitun lain 5 luvussa sekä 52 ja 53 §:ssä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1766/2009) 26 §:n mukaan perustamishankkeena pidetään sellaista opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimenpidettä, jonka arvioidut kokonaiskustannukset ovat vähintään 80 000 euroa. Perustamishankeavustuksia ei myönnetä kuntien omistamien kirjastojen tai koulujen kulttuuritilojen perustamishankkeisiin eikä valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella olevien museoiden perustamishankkeisiin.

Kehittämistehtäviä koskevat lain 2 ja 44 §. Valtionapuviranomainen olisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

10 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Pykälän 1 momentti sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumotaan voimassa oleva kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi lakiehdotus:

Laki

kuntien kulttuuritoiminnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään kunnan kulttuuritoiminnan järjestämiseen liittyvistä tavoitteista ja tehtävistä, yhteistyöstä ja asukkaiden osallistumisesta, tiedon tuottamisesta ja arvioinnista sekä valtionrahoituksesta ja kehittämisestä.

Kunnan kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jolla kunta edistää taiteen tekemistä, kulttuurin ja taiteen harrastamista, kulttuurin ja taiteen saatavuutta ja käyttöä, taide- ja kulttuurikasvatusta, kulttuuriperintöä sekä kulttuurin ja taiteen paikallisia, alueellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia muissa toiminnoissa ja toimialoilla.

2 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on:

- 1) tukea ihmisten mahdollisuuksia luovaan ilmaisuun ja toimintaan sekä kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen;
- 2) edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen;
- 3) vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä kulttuurin ja taiteen keinoin;
- 4) luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin.

Tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtina ovat demokratia, asukaslähtöisyys, tasa-arvo, kestävä kehitys sekä kulttuurinen moninaisuus ja vuoropuhelu.

3 §

Kunnan tehtävät

Kunnan tehtävänä on järjestää kulttuuritoimintaa. Tämän tehtävän toteuttamiseksi kunnan tulee:

- 1) edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä;
- 2) edistää taiteen tekemistä, kulttuurin ja taiteen harrastamista sekä niihin liittyvää kansalais-toimintaa;
- 3) tarjota mahdollisuuksia kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteelliseen taide- ja kulttuurikasvatukseen;
- 4) edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä, käyttöä ja uusintamista sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittävää toimintaa;
- 5) edistää kulttuuria ja taidetta osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä paikallista ja alueellista elinvoimaa;
- 6) edistää kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa ja muita kulttuurin ja taiteen edistämiseen liittyviä toimia.

Kunnan tulee 1 momentin mukaisia tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet.

Kunta voi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulee olla riittävää ja monipuolista osaamista.

Kunnan tulee kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka perustuu yleisistä kirjastoista annettuun lakiin (1492/2016), taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin (633/1998), museolakiin (729/1992), teatteri- ja orkesterilakiin (730/1992) ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998).

4 §

Valtion viranomaisten tehtävät

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden hallinnonalojen viranomaiset luovat edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvissä asioissa toimivaltainen ministeriö.

Kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtäviä alueilla hoitavat Museovirasto ja Taiteen edistämiskeskus niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

5 §

Kunnan asukkaiden osallistuminen

Kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan ja sitä koskevan päätöksenteon valmisteluun.

Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä on huolehdittava, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet. Saamelaisen kotiseutualueen kunnissa on huolehdittava, että saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon samanlaisten perusteiden mukaan.

Toiminnan järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet.

6 §

Kehittämistehtävä

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtävän, jolla luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnan kehittämiseksi. Kehittämistehtävällä tuetaan kuntien kulttuuritoiminnan vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Kehittämistehtävän hoitajalla tulee olla tehtävän hoitamisen kannalta monipuolista valtakunnallista tai alueellista kulttuuritoiminnan tuntemusta sekä riittävä osaaminen.

7 §

Yhteistyö

Tämän lain tavoitteiden edistämiseksi ja kunnan tehtävien toteuttamiseksi kunnassa tulee tehdä yhteistyötä kunnan eri toimialojen välillä.

Kunnan tulee paikalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen edistää tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaista toimintaa yhteistyössä muiden kuntien, viranomaisten ja maakuntien sekä kulttuuri- ja taidealan ja muiden toimialojen toimijoiden kanssa.

8 §

Tiedon tuottaminen ja arviointi

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedon tuottamisen ja arvioinnin tarkoituksena on tukea tämän lain tavoitteiden ja tehtävien toteutumista sekä kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistä. Tiedon tuottaminen ja arviointi edistävät lisäksi terveyden ja hyvinvoinnin sekä elinvoimaisuuden kehittämistä.

Valtakunnallisen tiedon tuottamisen ja arvioinnin kehittämisestä päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Kunnat osallistuvat peruspalveluiden arviointiin ja tarpeen mukaan muuhun tiedon tuottamiseen.

Kunta vastaa kulttuuritoimintaansa koskevan tiedon tuottamisesta ja kulttuuritoiminnan arvioinnista. Kunnan tulee arvioida kulttuuritoiminnan toteutumista osana kuntastrategiansa arviointia ja seuranta kuntalain (268/2014) 37 §:ssä säädetyllä tavalla sekä osana terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 §:ssä tarkoitettua terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä.

Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

9 §

Valtionrahoitus

Valtionosuuden myöntämisestä kuntien kulttuuritoimen käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Kunnalle sekä kunnassa kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle, kunnassa toimivalle yhteisölle tai säätiölle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa varten siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Kunnalle tai kunnan määräysvallassa olevalle yhteisölle voidaan lisäksi myöntää valtionavustusta kulttuuritoiminnassa tarvittavien tilojen perustamishankkeisiin ja kehittämistehtävän hoitamiseen siten kuin edellä mainitussa laissa säädetään.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ .
Tällä lailla kumotaan kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki (728/1992).

Helsingissä päivänä _____ kuuta 20 ____

Pääministeri

Juha Sipilä

Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terho

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om kommunernas kulturverksamhet, som ska ersätta den gällande lagen från 1992.

Enligt förslaget fogas till lagen bestämmelser om syftet med kommunernas kulturverksamhet, de uppgifter som tillkommer statliga myndigheter, kommuninvånarnas deltagande, en utvecklingsuppgift, samarbeten samt framtagande av information och utvärdering. Samtidigt föreslås att bestämmelserna om kommunernas uppgifter samt om den statliga finansieringen uppdateras.

Utgångspunkten för lagen är att främja kreativ verksamhet inom konst och kultur samt jämlika möjligheter för olika befolkningsgrupper att ta del i konst, kultur och bildning. Lagen föreslås främja kulturverksamheten i kommunerna så att verksamheten ordnas och tjänster produceras med beaktande av de lokala förhållandena, olika befolkningsgruppers olika behov och förväntningar samt konstens och kulturens mångskiftande möjligheter att påverka enskilda personers och sammanslutningars liv, samhället samt den regionala och lokala utvecklingen. Lagens syfte och kommunernas uppgifter ansluter sig till människans möjligheter att uttrycka sig kreativt, främjandet av skapandet av konst, främjandet av tillgången till och bruket av samt utövandet av konst på amatörnivå, stärkandet av befolkningens välfärd samt främjandet av den lokala och regionala livskraften.

Myndigheter på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och på andra förvaltningsområden ska enligt förslaget skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Kommunens uppgift är enligt förslaget att ordna kulturverksamhet i form av bas- och närservice i enlighet med syftet med och uppgifterna enligt denna lag. Kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet förstärks enligt förslaget. Möjligheterna till och resurserna för samarbeten mellan olika kommunala sektorer och mellan kommunerna ska enligt förslaget identifieras i verkställigheten av de syften och uppgifter som föreskrivs i lagförslagen. I lagförslaget föreslås att det föreskrivs om en utvecklingsuppgift genom vilken genomslaget för, personalens kompetens och kommunernas inbördes samverkan i fråga om kommunerna kulturverksamhet stöds. Genom framtagandet av information och utvärdering av kulturverksamheten stöds förverkligandet av syftena och uppgifterna i lagen.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	50
INNEHÅLL	51
ALLMÄN MOTIVERING	52
1 INLEDNING.....	52
2 NULÄGE	53
2.1 Lagstiftning och praxis.....	54
2.2 Nordisk lagstiftning	56
2.3 Bedömning av nuläget	58
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	69
3.1 Målsättning	69
3.2 Alternativ för genomförandet.....	70
3.3 De viktigaste förslagen.....	70
3.4 Uppföljning	70
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	71
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	71
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	72
4.3 Konsekvenser för miljön.....	72
4.4 Samhälleliga konsekvenser.....	72
4.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	73
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	73
DETALJMOTIVERING	75
1 LAGFÖRSLAG	75
2 IKRAFTTRÄDANDE	88
LAGFÖRSLAG	89
Lag om kommunernas kulturverksamhet	89

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

För varje människa och för samhället har kultur, och konsten som en del av den, betydelser på många olika plan. Konst och kultur genomsyrar var och ens liv och välbefinnande samt verksamheten inom sammanslutningar och hela samhället. Konst och kultur har ett värde i sig, genom att de berikar vars och ens erfarenheter och upplevelser samt höjer livskvaliteten, stärker sammanslutningars identitet, samhörighet och livskraft samt påverkar hela samhällsutvecklingen såväl på det sociala som på det ekonomiska planet. Nyttan med konst och kultur är både oundgänglig och instrumentell. Störst behållning av konst och kultur får man, när verksamhet som hänför sig till dem främjas såväl med kulturpolitiska medel som i samverkan med andra politikområden.

Kulturens och kulturpolitikens växande samhälleliga betydelse under de senaste decennierna framgår av att riksdagen och statsrådet i allt högre grad har behandlat utvecklingsbehoven i detta avseende i redogörelser, betänkanden, ställningstaganden och beslut. Senast 2011 tog riksdagen ställning till statsrådets redogörelse om kulturens framtid.

Undervisnings- och kulturministeriet svarar för kulturpolitiken i Finland. År 2009 beredde ministeriet den administrativa styrningen av kulturpolitiken i syfte att dra upp riktlinjerna för den kulturpolitiska strategin fram till 2020. Strategin förnyades 2017 och utsträcktes till 2025. Utöver strategin har ministeriet utarbetat program för olika konst- och kulturområden. År 2017 färdigställdes undervisnings- och kulturministeriets regionala riktlinjer för konst och kultur.

Lagstiftningen om konst och kultur har utvecklats i takt med förändringarna i verksamhetsmiljön samt övriga behov.

Lagen om allmänna bibliotek (1492/2016), som är viktig med tanke på den kommunala verksamheten, har reformerats och trädde i sin nya form ikraft 2017. Museilagen är från 1992 (729/1992), men ska förnyas 2018 inom ramen för reformen av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Hur reformen av teater- och orkesterlagen (730/1992) ska gå vidare bestäms under år 2018. Idrotts- och ungdomslagarna, som är jämförbara med kulturverksamhet, har också nyligen reformerats - idrottslagen (390/2015) 2015 och ungdomslagen (1285/2016) 2016. Lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) från 1998 har delvis reformerats.

Förutom lagstiftningen är finansiering och förvaltningsstrukturer andra viktiga metoder för att uppnå de kulturpolitiska målen. Ansvar för utvecklingen av kulturpolitiken delas i Finland mellan aktörerna inom den offentliga sektorn, stat och kommun. Huvudansvaret för att stödja professionell konst tillfaller staten. Samtidigt har staten ansvar för ämbetsverken på området samt för finansieringen och styrningen av de nationella konst- och kulturinstitutionerna (Finlands Nationalopera och balett, Nationalgalleriet och Finska Nationalteatern). Verksamheten vid de regionala konst- och kulturinstitutionerna, liksom även den grundläggande konstundervisningen, finansieras både av staten via statsandelssystemet samt av kommunerna med skattemedel. Även i övrigt hör skapandet av förutsättningarna för kulturverksamhet på olika sätt och vis till statens och kommunens uppgifter. I praktiken utövas kulturell verksamhet av konstnärer

samt konst-, kultur- och övriga föreningar samt av icke organiserade aktörer. Flera privata stiftelser och företag stöder också konst och kultur.

2 Nuläge

Den kommunala kulturverksamheten stöder på bred front kulturverksamheten och aktörer på lokal nivå, och är en del av samtliga kommuners anordnaransvar. Den kommunala kulturverksamheten tillgodoser befolkningens grundläggande kulturella fri- och rättigheter samt tillgängligheten till kulturtjänster för kommunens invånare. Konst och kultur ökar invånarnas välfärd, delaktighet och samhörighet, deltagande och övriga aktivitet samt minskar marginaliseringen. En livlig kulturverksamhet ökar även kommunernas vitalitet och attraktionskraft.

I det finländska samhället organiseras och produceras kulturverksamhet och kulturtjänster på många olika sätt. Kommunernas kulturverksamhet ses i kommunernas samtidigt som en omfattande helhet med bredd där det ingår olika verksamhetsområden samt som verksamhet som utövas av aktörer utanför kommunen. Å andra sidan kan den ses som en administrativ verksamhet som omfattar kommunens allmänna kulturväsende. Den allmänna kulturverksamheten innehåller bl.a. lönekostnader för personalen inom den kommunala kulturverksamheten, anläggnings- och underhållskostnader för kulturlokaler samt olika understöd för professionella och amatörer samt för aktörer inom den tredje sektorn, såsom t.ex. för evenemang och amatörgrupper. Kommunerna kan understödja arbetsutrymmen för konstnärer samt delta i många slags konst- och kulturprojekt i egenskap av delfinansierare.

Kommunernas kulturverksamhet har reglerats genom lagstiftning sedan 1980, då lagen om kommunernas kulturverksamhet för första gången (1045 /1980) trädde i kraft. Lagstiftningen reformerades i början av 1990-talet, då den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) trädde i kraft. I lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs om kommunens uppgifter inom kulturväsendet, kulturverksamhet samt om statsandelar och statsunderstöd.

Enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram stärker regeringen de offentliga finansernas hållbarhet genom strukturella reformer. Strukturella reformer som gäller kommunerna är bland annat projektet Framtidens kommun, en gallring i kommunernas kostnader och reformen av regionförvaltningen samt social- och hälsovårdsreformen. Enligt regeringsprogrammet är den huvudsakliga uppgiften för framtidens kommun är att sörja för invånarnas, företagets och gemenskapernas levnadsmöjligheter. Statens kommunpolitik stöder sig på ett starkt samarbete med kommunerna. Bland de strukturella reformerna återspeglas särskilt landskaps- och -vårdreformen jämte Framtidens kommun i den kommunala kulturverksamheten. I och med förändringarna öppnas nya utvecklingsmöjligheter för kulturverksamhet och kulturella tjänster.

Kommuninvånarna är i regel nöjda med kulturtjänsterna. Enligt Finlands Kommunförbunds enkät, som riktades till kommuninvånarna inom ramen för forskningsprogrammet Arttu2 år 2017, hade 46 procent av dem som besvarat enkäten använt sig av kulturtjänster under de senaste 12 månaderna. Enligt 53 procent av dem som besvarat enkäten sköts kulturtjänsterna bra. Enligt klassificeringen städer-landsbygd som ingår i den av Institutet för hälsa och välfärd sammantäckta Vuxnas hälso-, välfärds- och service-undersökningen (ATH) upplevde de som svarat på undersökningen att det fanns skillnader angående huruvida utbudet på kulturtjänster var tillräckligt i olika delar av Finland. I städernas centrala delar fanns det 2013 tillräckligt med kulturtjänster enligt ca 90 procent av dem som svarat, medan ca 65 procent ansåg det bland dem som

bodde i glesbygden på landet. Det finns också stora variationer i på vilket sätt kulturtjänsterna tillhandahålls och är tillgängliga för olika befolknings- respektive minoritetsgrupper.

Kommunernas verksamhet påverkas av förändringar i befolkningsstrukturen, där en av de mest signifikanta är en allt mer ålderstigen befolkning. Pensionärernas andel av befolkningen ökar, samtidigt som den arbetsföra befolkningens minskar. Andelen barn och unga minskar i många kommuner, och inga betydande förändringar i nativiteten är att vänta. Barnens och de ungas andel ökar vanligtvis i tillväxtcentra och avtar i glesbygden på landet. Å andra sidan är den förväntade livslängden allt längre, och äldre personer kan också vara friskare och mer beredda att köpa sig service till exempel från den privata sektorn. Detta bidrar till efterfrågan på kulturtjänster såväl inom den offentliga sektorn som inom tredje sektorn och den privata sektorn. Befolkningsstrukturen påverkas också av invandringen. Detta syns bland annat i huvudstadsregionen. Av befolkningen i Helsingfors hade 94 888 personer invandrarbakgrund vid ingången av 2017. Det är 14,9 procent av stadens sammanlagda invånarantal. Fram till 2030 väntas andelen som har ett främmande språk som modersmål öka till 164 000—170 000 personer, vilket innebär 23 procent av hela invånarantalet.

Från och med 1992 har det skett förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö. Antalet kommuner har minskat med ca 30 procent. När det fanns 444 kommuner i Fastlandsfinland år 1992, fanns det bara 295 år 2017. Det genomsnittliga antalet kommuninvånare i kommunerna har ökat, vilket särskilt beror på tillväxten våra större städer. År 1992 hade en kommun i snitt 11 329 invånare. År 2017 var genomsnittet 18 589 invånare. År 2016 var invånarantalet i urbana kommuner i snitt 68 229 invånare, i tätortskommuner i snitt 13 338 och i landsbygdskommuner i snitt 4 208. Kommunernas invånarantal och demografiska struktur är faktorer som påverkar anordnandet av kulturverksamhet och -tjänster.

2.1 Lagstiftning och praxis

Grundlagen

I kapitel 2 i grundlagen föreskrivs om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) konstateras att det allmänna åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv hänför sig inte enbart till undervisningen utan, också t.ex. till inhämtande av kunskap vetenskaplig och konstnärlig verksamhet, åtnjutande av konst samt till utövande av motion och annan kroppskultur. Det allmänna skapar möjligheter för individen att utveckla sig själv bland annat genom att den upprätthåller och understöder bibliotek, medborgar- och arbetarinstitut samt kultur- och idrottsinrättningar och understöder utövandet av vetenskap, konst och motion. I motiveringen till regeringens proposition

konstateras att möjligheten att utveckla sig själv inte enbart gäller undervisningen utan också utbudet av tillräckliga kulturtjänster.

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Enligt 3 mom. i paragrafen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt grundlagens 20 § 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Lagen om kommunernas kulturverksamhet

I lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs om kommunens uppgifter inom kulturväsendet, kulturverksamhet samt om statsandelar och statsunderstöd.

Enligt 1 § i lagen ska kommunerna främja, stöda och organisera kulturverksamheten i kommunen. Kommunerna ska också ordna möjligheter för kommuninvånarna att få grundundervisning i konst samt sådan undervisning inom olika konstområden som stöder amatörer.

Enligt 2 § avses med kulturverksamhet professionell och amatörmässig konstutövning, erbjudande och anlitanande av konstnärliga tjänster, hembygdsarbete samt tillvaratagande och främjande av det lokala kulturarvet.

Enligt 3 § beviljas kommunerna statsandel för kulturverksamhet enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). En kommun samt de kommunen verksamma sammanslutningar, stiftelser och institutioner som enligt kommunens anvisningar bedriver och främjar kulturverksamhet kan inom ramen för anslag i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för kulturverksamhet och för anläggningsprojekt som avser lokaler för kulturverksamhet, enligt vad som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Det gällande statsandelssystemet för kulturområdet är en helhet som består av lagstiftning som gäller två förvaltningsområden: dels lagen om statsandel för kommunal basservice, som hänförs till finansministeriets förvaltningsområde, och dels lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om grundläggande konstundervisning och lagen om fritt bildningsarbete som hänförs till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde.

Lagen om statsandel för kommunal basservice trädde i kraft vid ingången av 2010 och ersatte delvis det tidigare, förvaltningsområdesvis uppbyggda statsandelssystemet. I reformen samlades en del av de tidigare sektorsvisa statsandelarna inom till en enda statsandel för kommunal basservice finansministeriets förvaltningsområde. För den kommunala kulturverksamhetens del omfattar statsandelen för kommunal basservice den verksamhet för vilken man i lagstiftningen

om kommunal basservice använder begreppet allmän kulturverksamhet. Därtill ingår statsandelen per invånare för den grundläggande konstundervisningen samt de allmänna biblioteken. Innan ändringen betalades dessa statsandelar ur undervisningsministeriets budget. Vid tiden för införandet av reformen handlade statsandelarna för allmän kulturverksamhet om kalkylerade statsandelar som beräknades så att det kalkylerade priset per enhet uppgick till 3,5 euro, och till detta betalades ytterligare en statsandel på ca 30 procent, dvs. ca en euro/invånare för allmän kulturverksamhet. Statsandelsfinansieringen är allmän icke öronmärkt finansiering till kommunerna, vars beslutanderätt tillkommer kommunen. Finansieringen av kulturen eller det övriga bildningsväsendet fastslås således inte särskilt inom ramen för statsandelsfinansieringen av den kommunala basservicen, och därför kan man inte heller noggrant fastställa den statsfinansierade andelen av kommunernas kulturverksamhet.

Enligt 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreskrivs om statsunderstöd för kommunernas kulturverksamhet. I lagen föreskrivs också om anläggningsprojekt.

2.2 Nordisk lagstiftning

I vad som följer granskas om kulturverksamhet samt lagstiftningen om den i Sverige, Norge och Danmark.

Sverige

Sverige har liksom Finland en trestegsförvaltning där en regionala och den lokala nivån i princip ska tillgodose och komplettera de principer som fastställts och finansierats på nationell nivå.

I Sverige finns lite lagstiftning om kulturpolitik, vilket också gäller den kommunala nivån. På kommunnivå är den enda kulturella uppgiften utöver värnandet om kulturarvet biblioteket.

Genom lagar föreskrivs om de administrativa gränserna och uppgifterna för regionförvaltningen (kommunallag, SFS 1991:900), kommunernas skyldighet att upprätthålla minst ett allmänt bibliotek (bibliotekslag, SFS 2013:801) samt om värnandet av kulturarv på sitt område (kulturmiljölag, SFS 1988:950), men på det hela taget kan kommuner, landsting och regioner utforma sitt kulturväsende på varierande sätt. Den politiska finansieringen och styrningen på kulturområdet grundar sig framför allt på regeringens beslut och förordningar. Därutöver har kulturanslagen i statsbudgeten en stor betydelse.

Övriga uppgifter på kulturområdet är frivilliga för kommunerna i Sverige, men i praktiken upprätthåller samtliga kommuner direkt eller via understöd också annan kulturverksamhet, som t.ex. konstföstran, teatrar och museer. Kommunerna ansvarar utöver biblioteksväsendet också för musik- och kulturskolorna. Skolor med inriktning på musik och kultur är inte lagstadgade, men i praktiken finns det sådana i de flesta kommuner: 2016 fanns det bara fem kommuner som inte hade någon kulturskola. År 2014 fanns det ett bibliotek i varje kommun i Sverige, och i de flesta (65 procent) också ett museum. Ca hälften av kommunerna (51 procent) hade en teater, knappt hälften (43 procent) hade en utställningslokal och ca var femte (18 procent) hade ett konserthus. Många kommuner upprätthåller dessutom olika kulturhus, där det ofta finns ett bibliotek, en teater eller någon annan kulturell aktör. En del kulturhus fokuserar på kultur för ungdomar.

Den svenska kommunförvaltningen är organiserad i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunala nämnder på motsvarande sätt som i Finland. Kommunfullmäktige utses igenom val, och svarar bland annat för budgeten och för riktlinjerna inom olika sektorer. Kommunfullmäktige utser kommunstyrelsen och nämnderna. I de flesta kommuner behandlas kulturella ärenden endera i kommunens kulturnämnd, utbildnings- och kulturnämnd eller kultur- och fritidsnämnd. Det finns stora variationer i hur kommunerna organiserat det kulturpolitiska beslutsfattandet.

Kommunernas resurser och hur de allokerade dem. Finansieringen av kultur i de svenska kommunerna under år 2015 uppvisade variationer från 494 kronor per invånare till 2 685 kronor per invånare. Av landets 290 kommuner sjönk utgifterna för kultur i 80 kommuner och ökade i 210 kommuner under åren 2013—2015. År 2015 uppvisade kulturens andel av kommunernas sammanlagda budget variationer på mellan 16,9 procent. Utvecklingen på sikt visar att skillnaderna i utgifter för kultur mellan kommunerna bibehållits på ungefär samma nivå. Det bör också observeras att jämförbara siffror inte garanterar att kulturutbudet inom olika regioner eller kommuner är på motsvarande nivå.

Riktlinjerna för kulturpolitiken på sikt styrs på nationell nivå, som också stöder kulturen på regional och lokal nivå. Landstingen och länen svarar för den strategiska utvecklingen inom kultur och för de flesta regionala konst- och kulturinstitutionerna. Kultursamverkansmodellen, som togs i bruk i Sverige 2009, ökade regionernas makt inom kulturförvaltningen och allokeringen av resurserna: år 2011—2014 var den regionala finansieringen i modellen 149 miljoner kronor större än den statliga.

Norge

I Norge föreskrivs genom lag (89/2007) om det allmännas ansvar för kulturverksamhet. Lagen kan delvis anses motsvara lagen om kommunernas kulturverksamhet i Finland. Lagen innehåller lagens syfte, definitioner, statens, länens och kommunens roll.

Enligt lagens 1 § är lagen syfte att definiera det allmännas ansvar för att främja vars och ens möjligheter att delta i kulturverksamhet och uppleva kultur. I lagens 2 § definieras vad som ingår i kulturverksamhet, vilket är att skapa, producera, utöva, förmedla och distribuera kulturuttryck, värna om, främja insikt i och föra vidare kulturarv, delta i kulturverksamhet och utveckla sin kulturella kännedom och kompetens.

Enligt lagens 3 § ska staten främja och underlätta ett brett spektrum av kulturverksamhet över hela landet genom rättsliga, ekonomiska, organisatoriska, informerande och andra relevanta medel och åtgärder.

Staten ska utforma metoder och genomföra åtgärder för att främja och värna om en mångfald av kulturella uttryck i enlighet med internationella rättigheter och skyldigheter.

Enligt 4 § ska länsstyrelsen (fylkeskommunen) och kommunen eftersträva att vidta ekonomiska, organisatoriska, informerande och andra relevanta metoder och åtgärder som främjar och underlättar ett brett spektrum av kulturverksamhet regionalt och lokalt. Bestämmelser om myndigheternas gemensamma uppgifter ingår i 5 §. Enligt den ska staten, länsstyrelsen (fylkeskommunen) och kommunen eftersträva att a. främja att kulturlivet har förebyggande effekter, b.

främja professionalitet och kvalitet i kulturutbudet och underlätta deltagande i kulturverksamhet, samt c. att personer, organisationer och institutioner har tillgång till information om ekonomiskt understöd och andra metoder och åtgärder.

Norges offentliga förvaltning består av statsförvaltningen, 18 fylkeskommuner/län och 428 kommuner. Indelningen i fylkeskommuner överensstämmer med den statliga indelningen i län. Det finns 19 län. Stortinget har antagit en länsreform som genomförs från och med 2020. Det håller på att ske förändringar i länsindelningen vilket även återspeglas i uppgiftsfördelningen på olika förvaltningsnivåer. Genomförandet av reformen inleddes med överföringen av finansieringen av en del kulturinstitutioner till regionnivå från och med ingången av 2018.

Danmark

I Danmark ligger tyngdpunkten för kulturförvaltningen på den statliga och kommunala nivån. Efter kommunreformen 2007 finns det 98 kommuner i Danmark, medan det dessförinnan fanns 271. Danmark är indelat i fem regioner. Kulturärenden sköts inte på regionnivå, men det finns kontaktytor till den för social- och hälsovårdens och turismens del. I reformen 2007 överfördes skötseln av de kulturuppgifter som hittills sköts på regionnivå av antingen staten eller kommunerna.

Danmark har inte samma typ av lagstiftning om kommunernas kulturverksamhet som Finland och Norge, men staten kan ingå avtal med kommunerna. Bestämmelser om avtalen ingår i lagen om regionala kulturavtal (563/2005) Kulturavtalen, som lanserades 1996, grundar sig på frivillighet. Avtalen har varit etablerad praxis sedan år 2000. År 2015 omfattade avtalen sammanlagt 90 av Danmarks 98 kommuner och 95,6 procent av landets befolkning. Antalet kommuner som är parter i avtalen varierar mellan en och 36 kommuner.

Avtalen grundar sig på en statlig vision som utgör grunden för den kulturplan som kommunerna utarbetar. I kulturplanen ska kommunen eller en region som består av flera kommuner ange hur de nationella målen ska uppfyllas på lokal nivå, vad nytt som görs för att uppnå dessa mål samt de fokusområden som slagits fast och en finansieringsplan. Planerna är regionbaserade. Avtalen kan göras i samarbete med andra kommuner, och bidrog också delvis till kommunsammanslagningarna under reformen 2007. Avtalen görs upp för fyra år i sänder. Både stat och kommun förbinder sig till finansieringen av dem.

I anslutning till planerna ordnas möten på politisk nivå, där man diskuterar gemensamma målsättningar. Avtalen följs upp så att kommunerna årligen rapporterar till staten om genomförandet av dem. För avtalen anslås ca 2 miljoner danska kronor per år. Även om den ekonomiska insatsen är rätt så ringa, är den nytta staten anser sig få ut av den betydande. På statlig nivå deltar såväl Kulturstyrelsen som ministeriet i beredningen av avtalen. Ministeriets roll är att slå fast målen på riksnivå.

2.3 Bedömning av nuläget

Kommunernas kulturverksamhet utgör grunden för anordnandet av kulturtjänster i Finland, eftersom den gäller samtliga kommuner. Kulturtjänsterna består av basservice och närtjänster. Kulturverksamheten anses vara en del av den kommunala basservicen och driftskostnaderna för

kulturväsendet har ingått i finansministeriets budget för basservicen sedan 2010. Sedan 2011 utvärderas kulturverksamhet som ingår i basservicen.

Det finns en särskild terminologi för ärenden som ingår i den kommunala kulturverksamheten. Kommunens kulturväsende är den etablerade termen för att ange den konst- och kulturverksamhet som ordnas i kommunen. Dessutom används bland annat begreppen allmänt kulturväsende och övrig kulturverksamhet. Begreppet det allmänna kulturväsendet används framför allt i lagstiftning och för att ange kulturförvaltningen. Begreppet övrig kulturverksamhet används i statistiken över kommunernas driftsekonomi. Begreppet svara närmast mot kulturväsendet, men det handlar inte om två helt synonyma begrepp. I utvärderingen av kommunernas basservice används termen allmän kulturverksamhet, som motsvarar den statistiska termen övrig kulturverksamhet. Det är skäl att förtydliga dessa begrepp och användningen av dem.

Bedömningen av nuläget i denna proposition omfattar en genomgång av nuläget för kulturverksamhet och kulturtjänster på bred front, och inte enbart ur den så kallade allmänna kulturverksamhetens eller övrig kulturverksamhets perspektiv. I vad som följer granskas kommunernas kulturverksamhet, som utöver allmän och övrig kulturverksamhet även omfattar bland annat musei- och utställningsverksamhet samt utövande av teater, dans och cirkus samt musik.

Kommunerna ordnar och stöder kulturverksamheten på flera olika sätt. Kommunerna kan ordna och organisera kulturverksamheten i kommunen på det sätt som den anser bäst. Därmed kan kulturverksamheten i en kommun vara verksamhetsmässigt och administrativt mer omfattande eller snävare tilltagen. Utbudet av kulturtjänster varierar från kommun till kommun. I rapporten för utvärderingen av basservicen från 2018 ordnar över 90 procent av kommunerna själva, stöder eller ordnar på annat sätt kulturella evenemang samt gästföreställningar och -konserter. Över 80 procent av kommunerna ordnar själva, stöder eller ordnar på annat sätt övrig musikverksamhet, kulturell verksamhet för amatörer, museiverksamhet på lokalnivå, offentlig konst samt galleri- och utställningsverksamhet. Minst ordnar kommunerna arbetsutrymmen för konstnärer samt permanent professionell verksamhet i fråga om utövande konst eller musik. Permanent professionell kulturverksamhet koncentreras till de urbana kommunerna. Kommunerna erbjuder utrymmen för kulturverksamhet. Kommunerna kan också bevilja understöd till föreningar eller andra aktörer för underhåll och bruk av sådana utrymmen.

Kulturella evenemang utgör en viktig del av kulturverksamheten inom kommunen. Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2014 ordnades det sammanlagt 18 000 kulturevenemang i kommunerna år 2013. Det verkliga antalet evenemang är större, eftersom alla kommuner inte besvarade enkäten. Man bör beakta att det är svårt att exakt definiera kulturella evenemang, och att de kommunvisa utvärderingarna av evenemangen varierade från några enstaka till hundratals evenemang. I snitt var det 86 evenemang i de 214 kommuner som svarat på enkäten. Kommunalt bidrag fick ca 8000 evenemang, dvs. ungefär hälften.

I anslutning till kommunernas kulturverksamhet finns över 200 professionellt verkamma konst- och kulturinstitutioner, av vilka hälften är kommunala. År 2018 fanns det sammanlagt 209 konstinstitutioner som var berättigade till statsandelar. Av dessa var 124 museer, 57 teatrar och 28 orkestrar. Regionalt sett är nätverket av konst- och kulturinstitutioner fördelat över hela Finland. De konst- och kulturinstitutioner som är berättigade till statsandelar är koncentrerade till kommuner med högt invånarantal, huvudsakligen landskapens centrala städer. Det finns en

egen lagstiftning gällande museer, teatrar och orkestrar som har rätt till statsandelar. Det fanns 70 kultur- och kongresshus.

Av de 124 museer som är berättigade till statsandelar finns 22 landskapsmuseer som utsetts av undervisnings- och kulturministeriet samt 16 regionalt konstmuseer som har i uppgift att i enlighet med statsrådets förordning om museer (1192/2005) bland annat främja museiverksamheten, bevarandet av kulturmiljön och den visuella kulturen på sitt verksamhetsområde. Landskapsmuseerna och de regionala konstmuseerna upprätthålls framför allt av kommunerna och deras verksamhetsområden täcker hela Finland. Därtill finns det 16 riksomfattande specialmuseer, som har i uppgift att bland annat främja och styra museiverksamheten på sitt respektive specialområde. För regionala och riksomfattande uppgifter beviljas museerna en förhöjning av statsandelen med tio procentenheter. Av de 28 orkestrarna som är berättigade till statsandelar upprätthålls 16 av kommunen och av de 57 teatrarna som är berättigade till statsandelar upprätthålls 9 av kommunen.

I Finland finns dessutom ca 1000 icke-professionellt skötta museer och museisamlingar. Ca 700—800 av dem är lokala hembygds- eller specialmuseer samt enstaka konstmuseer som drivs av föreningar, stiftelser och kommuner. De lokala museerna drivs framför allt som bisyssla och med frivilliga krafter. Arbetet med lokala museer utgår från medborgarnas eget intresse och aktiva insats för att värna om det gemensamma kulturarvet och den gemensamma kulturmiljön. Även de lokala hembygds- och specialmuseerna har ansvar för värdefulla och unika samlingar. Staten stöder museiverksamheten genom projektfinansiering som beviljas av Museiverket.

Enligt den gällande lagen om kulturverksamheten i kommunerna ska kommunerna också ordna möjligheter för kommuninvånarna att få grundundervisning i konst samt sådan undervisning inom olika konstområden som stöder amatörer. Grundläggande konstundervisning ges i ca 85 procent av kommunerna i Finland. Den grundläggande konstundervisningen omfattade uppskattningsvis 12 procent av alla 2-19-åringar, dvs. 126 000 barn och unga samt ca 10 000 vuxna. I den senaste omfattande statistiken över de utbildningsanstalter jämte servicepunkter som ordnar undervisningen fanns det år 2012 över 900 sådana i Fastlandsfinland, men undervisningen fokuserade på södra delen av Finland. Undervisningen gällde framför allt musik, bildkonst och dans. Övriga konstområden är arkitektur, hantverk, mediekonst, ordkonst, cirkuskonst och teater. Ca 47 procent av de läroanstalter som ger grundläggande konstundervisning drivs av kommunen. En del av dem är medborgarinstitut.

Det finns 27 barnkulturcenter i Finland, och de täcker 171 kommuner. Övriga regionala centra för konst och kultur är de regionala danscentren, som är sju till antalet, samt nio regionala centra för film och åtta för fotografi. Samtliga finansieras av Centret för konstfrämjande. I Finland finns sammanlagt 184 medborgarinstitut som ger utbildning inom ramen för det fria bildningsväsendet och täcker kommunerna i hela landet. Till utbudet inom konst och kultur hör kurser i konstämnen, hantverk samt musik och i språk och litteratur.

Kostnaderna för kulturverksamheten påverkas av flera faktorer och varierar dessutom stort mellan kommunerna. Enligt årsrapporten för utvärderingen av basservicen år 2018 uppgick driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet i kommunerna inom Fastlandsfinland år 2016 till sammanlagt 112 miljoner euro. I snitt har nettoutgifterna för allmän kulturverksamhet per invånare på riksnivå sedan 2006 hållit sig kring ca 20 euro. År 2016 varierade de kommunvisa nettokost-

naderna med mellan noll och 65 euro. År 2016 var kostnaderna/invånare för allmän kulturverksamhet i 129 kommuner under 10 euro, i 74 kommuner 10—16 euro och i 94 kommuner över 16 euro. Något över hälften av samtliga invånare i landet bor i kommuner som förfogade över mindre än under 16 euro per invånare för allmän kulturverksamhet. Av utgifterna för kommunernas driftsekonomi utgjorde verksamhetsutgifterna för allmän kulturverksamhet år 2016 sammanlagt i snitt 0,30 procent. Andelen har sjunkit från och med 2006, då den var 0,43 procent.

I kommunerna i Fastlandsfinland var nettodriftskostnaderna för musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet totalt 269 miljoner euro år 2016. Kostnaderna per invånare varierade från noll till 153 euro. Kostnaderna per invånare var på riksnivå i snitt ca 49 euro. I kostnaderna ingår såväl verksamheten vid museer, teatrar och orkestrar som är berättigade till statsandelar som annan musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet. Om de sistnämnda kulturinstitutionerna föreskrivs särskilt i lagstiftningen som gäller dem.

Att gestalta kommunernas kulturverksamhet är inte lätt, eftersom statistikföringen är bristfällig och splittrad. Den kulturverksamhet kommunerna själva ordnar och stöder varierar från kommun till kommun. Det förekommer också variationer enligt vilken slags kommun det gäller, som till exempel mellan urbana kommuner, tätortskommuner och landsbygdskommuner. Även kommunens storlek, placering och invånare påverkar vilket slags kulturverksamhet kommunen ordnar och stöder. Även om det ser ut som om en kommun inte skulle anslå finansiering för anordnade av kulturverksamhet, kan det till exempel ske i form av ett samarbete med någon annan sektor inom kommunen, och då kan det hända att även kostnaderna framkommer inom den sektorn.

Kommunernas uppgifter gällande kulturverksamhet

Kommunernas kulturverksamhet täcker numera en mer omfattande servicehelhet än i den gällande lagstiftningen. Kommunernas kulturverksamhet täcker de lagstadgade uppgifterna enligt gällande lag, men idag ses kulturverksamhetens betydelse inkludera konstens och kulturens samhällspolitiska konsekvenser på många plan samt effekterna på regional och lokal nivå. I allt högre grad har dessutom man fått och får tillgång till empirisk kunskap om dessa effekter.

Mångsidiga forskningsrön om vilka effekter konst och kultur har på välfärden gäller såväl effekterna på sammanslutnings- som på individuell nivå. Dessutom har kultur i flera undersökningar konstaterats ha stor betydelse för välfärd och hälsa, liksom också på deltagande och samhörighet. Forskningsrön angående de ekonomiska effekterna gäller bland annat konstens och kulturens direkta och indirekta effekter, effekter som stärker näringslivspolitiken, samt effekter som ökar en regions eller kommuns attraktionskraft och livskraft. För hela landets del var kulturens andel 3,5 procent av sysselsättningsnivån, 2,9 procent av förädlingsnivån, 3,0 procent av avkastningen och närapå 5 procent av konsumtionen år 2015. (Satelliträkenskaper för kultur 2017, Statistikcentralen) Kulturbranschernas procentuella andel av förädlingsnivån, sysselsättningsnivån och konsumtionsutgifterna har på senare år uppvisat en något sjunkande tendens, men det beror på andra branscher än kulturens kärnverksamhet, som till exempel på tryckeribranschen.

Kulturbranschens kumulativa effekter är svåra att verifiera, men de kan vara avsevärda. Till exempel för museernas del har effekterna inklusive kumulativa effekter, uppskattas stå för ca

340—500 miljoner euro av hela nationalekonomin i form av ökad efterfrågan i de regioner där de är förlagda. Detta utgör ett betydande belopp för respektive kommuner och regioner, eftersom kommunernas sammanlagda andel av finansieringen av professionellt skötta museer uppgår till ca 75 miljoner euro (Piekkola, Suojanen, Vainio, 2013 Museoiden taloudellinen vaikuttavuus, Vaasan yliopisto, Levón-instituutti). Kulturella evenemang har en liknande ekonomisk effekt på kommuner och regioner (Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripoliitikassa, Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämistäitiö Cuporen verkkojulkaisuja 35/2016).

Kulturens betydelse i enskilda människors liv och i samhällsutvecklingen väntas öka ytterligare i takt med att utvecklingen mot ett informations- och upplevelsesamhälle tilltar allt mer. Förändringarna i den allmänna verksamhetsmiljön och de specifika förändringarna inom kulturbranschen påverkar uppfattningen om och förväntningarna på de kommunala uppgifterna gällande kulturverksamheten och på vilka sätt den genomförs. Förändringarna i kommunala och regionala strukturer samt i den demografiska och åldersstrukturen, flyttningsrörelserna inom landet och immigrationen samt polariseringen inom befolkningen i landet bland annat i fråga om levnadsvanor och värderingar förutsätter att kommunernas kulturverksamhet diversifieras och blir mer pluralistiskt i fråga om verksamhetsformer och tjänster. Till polariseringen anknäver också segregering: olika befolkningsgrupper har olika verksamhetsmöjligheter och -resurser på grund av ekonomiska, sociala, regionala eller personliga skäl. På grund av utvecklingen mot mer segregering varierar de behov och förväntningar som ställs på kulturverksamhet och kulturservice. De kan också stå i konflikt med varandra. Digitaliseringen kommer att diversifiera möjligheterna att ordna och bredda tjänsterna, men de kan inte ersätta kontakten med en levande publik och live-uppträdanden.

På grund av förändringarna i verksamhetsmiljön och uppgifterna för kommunernas kulturverksamhet är de uppgifter som ingår i den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet enligt beskrivningen ovan alltför snävt definierade och ger inte en korrekt bild av den nuvarande kulturverksamheten och dess verksamhetsområden.

Anordnande av kulturverksamhet och samarbete

Det är kommunen som avgör hur kulturverksamheten ordnas, och sätten för det. Kommunens kulturverksamhet kan bestå av flera olika produktionsätt: utöver egen produktion kan kommunen skaffa kulturtjänster av privata serviceproducenter eller av en annan kommun eller via samarbets- och köptjänster som genomförs av andra kommuner, företag eller tredje sektorn. Under de senaste åren har det också blivit vanligare med ett nytt slags löst organiserad verksamhet, såsom olika typer av pop-up events, som kallas fjärde sektorn.

Kommunerna kan också skapa kulturverksamhet genom samarbeten mellan olika sektorer inom kommunen. Det finns dock skillnader i de sektoröverskridande samarbetena mellan olika kommuner, beroende på bland annat hur den kommunala förvaltningen är organiserad och hur verksamhetssätten utformat sig. Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2018 hade största delen (76 procent) av de kommuner som besvarat enkäten etablerade verksamhetsmodeller eller strukturer för anordnandet av kulturtjänster i samarbete med andra sektorer i kommunen. Det gällde i något högre grad de urbana kommunerna (88 procent), än tätortskommu-

nera (73 procent) och landsbygdskommunerna 72 procent). Flera andra aktörer som kommunerna hade etablerat samarbete med verkade inom utbildning och/eller småbarnspedagogik (32 procent av kommunerna). Bland övriga sektorer nämnde kommunerna också medborgarinstitut och/eller bildning (10 procent), socialsektorn, grundtryggheten och/eller åldringsarbete (9 procent) samt samarbete med flera olika samkommuner (4 procent). Det finns också samarbetspartners bland samkommunerna som gäller näringslivs-, välfärds-, ungdoms- och bibliotekssektorn, centralförvaltningen samt fritids- och tekniksektorn.

Det kommunala kulturväsendets samarbete med i synnerhet undervisnings- samt biblioteks-, ungdoms- och idrottssektorn kan vara intensivt, eftersom de här sektorerna ingår i samma administrativa helhet. I en del kommuner löper samarbetet med undervisningsväsendet bra, bland annat i fråga om kulturläroplanen, för över en tredjedel av kommunerna har utarbetat en sådan plan. Det fria bildningsarbetets betydelse ökar redan nu i små kommuner. Det fria bildningsarbetet lägger grunden för många grupper på amatörnivå. Dessa ökar deltagandet i amatörverksamhet samtidigt som de innebär att en del av kommunens kulturtjänster produceras med amatörkrafter. Även inom den grundläggande konstundervisningen kan verksamheten till centrala delar grunda sig på amatörgruppers verksamhet, eftersom anordnarna av grundläggande konstundervisning utöver den grundläggande konstundervisningen även erbjuder annat än konstfostern som grundar sig på läroplaner samt utbildnings- och amatörverksamhet för kommuninvånarna.

Särskilt på 2000-talet har gemensamma modeller med social- och hälsovårdssektorn stärkts. Ett exempel på detta är verksamhet inom ramen för projektet konst och kultur ger välfärd. Dit hänför sig också spetsprogrammet för tillgänglighet för konst och kultur i regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering. Inom ramen för det ska den ojämnt fördelade tillgången till grundläggande konstundervisning och barnkultur inom konstens olika områden åtgärdas i landets olika delar och barns och ungdomars kreativitet stärks genom att integrera hobbytimmar som leds av professionella i den grundläggande konstundervisningen och barnkultur i verksamheten inom småbarnspedagogik och undervisningsväsendet. Inom ramen för spetsprojektet utvidgas dessutom principen att en procent av budgeten för betydande offentliga projekt ska reserveras för konst i samarbete med social- och hälsovården med målet att stödja de effekter som konst har på människors välmående. Verksamhetsmodellerna tillsammans med social- och hälsovårdssektorn modifieras som bäst på grund av landskaps- samt social- och hälsovårdsreformen. Kommunerna svarar enligt planerna för den förebyggande verksamheten, där kulturen är av stor vikt. I fortsättningen kommer samarbetet mellan kommunerna och landskapen att vara av central betydelse.

Till kommunernas verksamhet ansluter sig också främjandet av den s.k. traditionella principen att en procent av budgeten för betydande offentliga projekt ska reserveras för konst i samarbete med social- och hälsovården inom ramen för byggnadsprojekt där den tekniska sektorn inom kommunen har en central roll. Bakgrunden till de mer omfattande projekten enligt procentprincipen är ofta ett initiativ om inledande av verksamhet som kommit via kommunens kulturväsende. Främjandet av procentprincipen förutsätter utöver olika kommunala sektorer också samarbete med bland annat konstnärer samt företag i byggnadsbranschen.

De kulturella evenemangen är å sin sida ett exempel på hur många slags verksamheter och bidragsformer som kan ingå i kommunens kulturverksamhet. De kräver anläggande och underhåll

av platser för evenemangen, trafikarrangemang, planläggning, kommunal teknik, tillstånds- och anmälningsärenden samt rådgivning.

Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2014 uppskattade kommunerna själva sin andel av kulturverksamheten till i snitt över 53 procent. Över hälften av kommunerna har köpt in kulturtjänster eller lagt ut dem på tredje sektorn. Ca hälften av kommunerna som besvarade enkäten hade ingått avtal angående kulturverksamhet eller kulturtjänster med tredje sektorn och något under en tredjedel med företag. Avtalen med företag gällde i praktiken inköp av eller utläggning av tjänster. Den överlägset största delen av avtalen kommunerna ingått och tjänsterna de köpt handlade om produktion av evenemang och uppträdanden. I de flesta kommuner bedömdes tredje sektorn stärka eller komplettera kommunal verksamhet. Företagens roll bedömdes oftare än tredje sektorn ha i uppgift att ersätta kommunal verksamhet. Konstnärer och läroanstalter kunde också ha en roll i produktionen av konst- och kulturtjänster. Enligt kommunernas bedömning uppgick konstnärernas och läroanstalternas andel av kommunernas kulturverksamhet sammanlagt till något över 10 procent år 2013.

Samarbetsmodellerna inom tredje sektorn är olika och varierar beroende på situation och verksamhetsområde samt syfte. Under det att verksamheten inom tredje sektorn delvis genomgår förändringar och den ovannämnda fjärde sektorn utökar sin verksamhet, medför detta nya utmaningar för samarbetet ur kommunens perspektiv betraktat. Aktörerna kan uppleva att de kommunala verksamhetsmodellerna är stelbenta ifråga om eventuella krav från kommunens sida på understöd, och kan upplevas svåra att leva upp till. En del av den tredje och den fjärde sektorn drivs av frivilligverksamhet, vilket skapar utmaningar för verksamhetens fortbestånd och kvalitet. Å andra sidan önskade aktörerna inom den tredje och fjärde sektorn att offentliga finansierare skulle förbinda sig till långsiktig understödsverksamhet.

Kommunerna kan också ordna konst- och kulturtjänster tillsammans. I praktiken kan samarbetet gälla till exempel anordnandet av evenemang och att dela på kostnaderna för att engagera artister. En typisk samarbetsform för kommuner är att delta i olika anskaffningar och finansieringen av dem. Samarbetet kommuner emellan kan på praktisk nivå bland annat skötas genom avtal. Så kan man gå till väga bland annat i fråga om anordnade av grundläggande konstundervisning. I en del trakter finns eller har det funnits föreningar för anordnade av kulturtjänster, och dessa föreningar har kommunen eller flera kommuner finansierat. I och med att sätten för att ordna kulturverksamhet diversifieras och behoven av samarbeten blir mer framträdande, är det skäl att beakta dessa aspekter i lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Kommuninvånarnas möjligheter att delta

På vilka sätt kulturverksamheten ordnas och kulturtjänsterna erbjuds påverkar tillgången på dem och tillgängligheten för dem. I fråga om tillgången på tjänster finns det regionala skillnader, skillnader som gäller den service som erbjuds och skillnader som gäller olika befolkningsgrupper. Att delta i kulturella evenemang är en fritidssysselsättning som i synnerhet högt utbildade, höginkomsttagare och barnlösa hushåll ägnar sig åt. Annat som påverkar hur ofta man besöker evenemang och använder sig av tjänsterna är hur närbelägna evenemangen och tjänsterna är. I undersökningar har observerats att i synnerhet möjligheterna för låginkomsttagare och personer med lägre utbildning att använda sig av kulturtjänster påverkas av om tjänsterna finns långt från bostaden.

Det är svårt att direkt påverka avstånden, men man kan åtminstone delvis påverka anordnandet av verksamhet och tjänster i mer jämlik riktning för deltagande och användningen av tjänsterna. Mången kommun vidtar åtgärder för att erbjuda kulturtjänster utanför tätortens centrum eller centralorter. Turnerande eller mobila tjänster genomförs mest i urbana eller tätortskommuner. De har ett betydande samarbete med teatrar, orkestrar och museer som får statsandelar. Teatrarna och orkestrarna finns för det mesta i landskapens centralort, museerna också i övriga kommuner. Olika institutioner som får statsandelar varierar beträffande sin turnéverksamhet. Transporter av olika slag till evenemang ordnas framför allt av landsbygdskommuner.

Utöver avstånden är det nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid undanröjandet av hinder för deltagande. I syfte att sänka tröskeln för deltagande av ekonomiska och sociala skäl har man utvecklat nya verksamhetssätt. Kommunerna har till exempel tagit i bruk rabatterade eller avgiftsfria biljetter till avgiftsbelagda kulturella evenemang, bland annat det s.k. Kaiku-kortet, samt utvecklat olika former av kulturkompisverksamhet.

Digitala kulturtjänster är ett sätt att utöka tillgången till och tillgängligheten för kultur. De kan förväntas komma att förändra sätten att anordna och producera kulturtjänster framöver. År 2014 offentliggjordes en utredning över möjligheterna att producera kulturtjänster elektroniskt. Enligt den uppgav 76 kommuner att de producerar elektroniska kulturtjänster, 73 kommuner att de använder sig av sociala medier, men bara 12 kommuner till exempel att de producerar digitala kulturtjänster för olika institutioner. Aderton kommuner ordnade olika slags virtuella guidningar. Endast sju kommuner använde sig av streamning. Kommunens anställda producerar huvudsakligen tjänsterna vid sidan av egna uppgifter. De största utmaningarna med tanke på produktionen ansågs vara ekonomin och personalresurserna. I rapporten för utvärderingen av basservicen från 2018 är det i synnerhet urbana kommuner som genomför kulturverksamhet via webben. Av landsbygdskommunerna hade endast 15 procent kulturverksamhet via webben.

Enligt utvärderingsrapporten från 2018 eftersträvar största delen av kommunerna att åtminstone på något sätt engagera kommuninvånarna i planeringen eller anordnandet av kulturtjänster. De flesta kommuner (90 procent) samarbetar och ordnar träffar med lokala aktörer, till exempel inom tredje sektorn eller företag. I tre fjärdedelar av kommunerna (76 procent) hade kommuninvånarna möjligheter att frivilligt delta i anordnandet av kulturtjänster. Hälften av kommunerna som besvarat enkäten ordnade invånarforum under 2017 eller använde sig av andra sätt för att höra invånarna, till exempel enkäter riktade till kommuninvånarna. I en femtedel av kommunerna (23 procent) hade kommuninvånarna möjlighet att delta i planeringen eller utarbetandet av strategier gällande kulturen. Medborgarbudget eller metoder för kulturplanering har använts i några kommuner. I klart över en tredjedel av kommunerna (37 procent) hade man särskilt betonat olika specialgruppers och minoriteters möjligheter att delta i planeringen och anordnandet av kulturtjänster.

I tvåspråkiga kommuner ordnas kulturtjänsterna i praktiken både på finska och på svenska, men det finns inga bestämmelser om detta i den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet. Inte heller andra språkliga minoriteter beaktas i den.

Kulturverksamhet ingår i den verksamhet som ordnas för invandrare och i ingångsskedet av integreringen av nyanlända, såsom vid mottagningscentraler, och i ett senare skede av integreringen för dem som fått beslut om beviljande av asyl. Att dra nytta av kultur i integreringen av

invandrare är viktigt också i fråga om arbetsrelaterad invandring. I synnerhet i städerna ökar andelen invandrare.

Personal och dess kompetens

I lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om personal eller dess kompetens.

Det förekommer variationer beträffande kommunernas personalresurser. Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2016 har något över hälften (52 procent) av de kommuner som besvarat enkäten anslagit ett årsverke eller med för kommunens allmänna kulturverksamhet. På motsvarande sätt hade 48 procent av de kommuner som besvarat enkäten anslagit under ett årsverke för allmän kulturverksamhet. Antalet årsverken var i allmänhet högst i kommuner med ett högt invånarantal. Det sammanlagda antalet anställda inom den allmänna kulturverksamheten påverkas dock mest av på vilket sätt servicen ordnas. Enligt rapporten från 2018 var uppgifterna för en tjänst som ansvarig för den allmänna kulturverksamheten i 65 procent av de kommuner som besvarat enkäten en tjänst eller funktion som kombinerades med uppgifter inom olika sektorer. Vanligast var en tjänst som var gemensam för bibliotekssektorn (29 procent) eller med ungdoms- och/eller idrottssektorn (21 procent). Andra sektorer var bildningsväsendet och/eller medborgarinstitut, välfärds och/eller fritidssektorn, turism, informations- och/eller marknadsföring samt en kombination av flera olika sektorer.

I rapporten från 2016 hade två tredjedelar (66 procent) av direktörerna för kommunernas allmänna kulturverksamhet högre högskoleexamen. En femtedel (22 procent) av dem som besvarat enkäten hade högre högskoleexamen. Av de direktörer för den allmänna kulturverksamheten i kommunerna som besvarat enkäten hade 15 procent någon annan än högre eller lägre högskoleexamen.

Diversiteten ifråga om utformningen av kommunens kulturverksamhet beror på personalens kompetens. Centralt är, utöver sakkunskap i konst- och kulturfrågor, kännedom om den offentliga förvaltningen och kompetens beträffande offentlig upphandling. Även identifikation av förändringarna i verksamhetsmiljön, strategiskt kunnande och kännedom om behoven hos olika kundkategorier är allt viktigare. Eftersom samarbetspartnerna ofta varierar i utformning, behövs det goda interaktionsfärdigheter. Det är också viktigare än förr att beakta kommunerna ur livskrafts- och attraktivitetsperspektiv. Dessutom ökar vikten av kompetens i anslutning till utnyttjande av digital teknik.

Olika undersökningar har konstaterat att alla kommuner inte nödvändigtvis utsett en ansvarig person eller samordnare av uppgifterna inom kommunens kulturväsende. I slutrapporten för försöken inom ramen för projektet KUULTO, som samordnats av Jyväskylä universitet och finansierats av undervisnings- och kulturministeriet åren 2012—2014 (Kulturella verksamhetsformer som prövats; Resultaten för KUULTO-projektet, undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2015:21), ingår ett åtgärdsförslag enligt vilket det behövs någon som samordnar kulturverksamheten i kommunen. Enligt rapporten krävs det en engagerad personalresurs för att ordna kommunens kulturverksamhet. I rapporten föreslås resursen införas inom ramen för ett mer omfattande sektorsövergripande samarbete.

Statliga myndigheters uppgifter

I lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om statens eller den statliga regionförvaltningens uppgifter, men i andra lagar finns bestämmelser om regionförvaltningens uppgifter för kulturens del.

Enligt 68 § i grundlagens svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om annan organisationsform för statsrådet genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde bland annat konst, kultur och kulturarv. Även på andra ministeriers förvaltningsområden finns uppgifter som gäller kultur.

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om Museiverket (282/2004) har Museiverket, om inte något annat bestäms genom lag eller med stöd av lag, bland annat till uppgift vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet och kulturmiljön samt svara för vården och tillsynen i fråga om fornlämningar och, om ärendet inte hör till ansvarsområdet för någon annan myndighet, i fråga om kulturmiljön.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om Centret för konstfrämjande (657/2012) ska Centret bland annat främja kultur nationellt och internationellt till den del den uppgiften inte hör till någon annan myndighet.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om närings-, trafik- och miljöcentraler (897/2009) ska Närings-, trafik- och miljöcentralerna sköta de uppgifter som särskilt föreskrivits för dem inom utbildning, kunskaps- och kultur samt vård av kulturmiljön.

Enligt 4 § 5 mom. i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondverksamheten (7/2014) är målen för regionutvecklingen att utveckla regionernas starka sidor och höja deras specialiseringsgrad samt främja deras kultur. Enligt 17 § 5 mom. svarar landskapsförbunden för samordningen av planer och utvecklingsåtgärder som gäller kultur, som ett led i genomförandet av landskapsprogrammet.

Enligt 4 § 3 mom. i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) sköter regionförvaltningsverken de uppgifter som särskilt föreskrivs för dem inom utbildnings-, barndagvårds-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet (13.12.2013/932), men dessa uppgifter gäller inte kommunernas kulturverksamhet. Utvärderingen av den regionala tillgången på basservice hör till regionförvaltningsverkens verksamhetsområde och uppgifter. Uppgifterna har kontaktytor med kommunernas kulturverksamhet, eftersom uppgifterna inom kulturverksamheten i synnerhet i landsbygdskommunerna kan skötas av en anställd inom det övriga bildningsväsendet.

I och med landskaps- och vårdreformen kommer den statliga kulturförvaltningen att ändras från och med den 1 januari 2020. Reformerna ändrar inte på kommunernas kulturverksamhet, men projektet Framtidens kommun samt överförandet av uppgifterna inom social- och hälsovården till landskapen påverkar den helhet som kommunernas nuvarande uppgifter bildar. Bildningssektorn är i färd med att bli en allt mer betydelsefull del av kommunernas verksamhet. Aktörer inom den statliga regionförvaltningen som samarbetat med kommunernas kulturverksamhet är

bland annat Centret för konstfrämjande samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. I fråga om landskapslagen handlar kontaktytan till kommunernas verksamhet om uppgifter inom ramen för kulturens livskraft samt kulturmiljöer samt social- och hälsovården.

Jyväskylä universitet undersökte år 2017 strategier och program som utarbetats vid olika ministerier i relation till olika slags kulturverksamhet. Publikationen Suosituksista dialogisiin käytäntöihin (YFI julkaisuja 3) utmynnade i en rekommendation om att olika ministerier avsevärt borde gå in för mer samverkan i kulturfrågor.

På statlig och regional nivå saknar Finland strukturer för att stödja utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. En åtgärd som föreslogs i den ovan nämnda slutrapporten för projektet KUULTO var att ordna kompletterande utbildning för att stärka de anställdas sakkunskap och höja deras kompetens. Inom övriga sektorer inom bildningsväsendet finns statliga stödstrukturer för att stärka verksamheten, såsom kompetensutveckling och att utveckla samverkan mellan olika aktörer. För kommunernas del utvecklas verksamheten inom till exempel biblioteksväsendet av sådana bibliotek som fått en utvecklingsuppgift och inom ungdomssektorn av kompetenscentren. I syfte att stärka genomslagskraften, personalens kompetens och samverkan mellan kommunerna borde kommunen eller andra aktörer anvisas utvecklingsuppgifter.

Framtagande av information och utvärdering

Det finns olika aktörer som tar fram information om kommunernas kulturverksamhet, bland annat kommunerna, undervisnings- och kulturministeriet samt Finlands Kommunförbund. Sätten att ta fram information och utvärdera den måste utvecklas bland annat i fråga om tillgång till tjänster och tillgängligheten för dem. Till exempel är det svårt att få uppgifter om var kulturverksamheten försiggår och avstånden till den på ett sätt som skulle motsvara uppgifterna om idrottsplatser i lokaliseringsdatasystemet för idrottsplatser (LIPAS).

Utvärderingen av den kommunala basservicen ingår i uppgifterna inom de verksamhetsområden som enligt 4 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) ankommer på regionförvaltningsverken För kulturtjänsternas del föreskrivs det inte i lagen om kommunernas kulturverksamhet hur de ska utvärderas, och har inte heller definierats som något någon myndighet alls har ansvar för. Utvärderingen av kulturtjänsterna har genomförts inom ramen för utvärderingen av kommunens basservice i form av separata utredningar som publicerats åren 2012, 2014, 2016 och 2018. Utvärderingen av den grundläggande konstundervisningen genomfördes i form av en separat utredning år 2014. I utvärderingen av basservicen har man bland annat följt upp kulturtjänsternas ekonomiska utveckling, personalen, var de finns samt varierande teman, såsom i rapporten från 2016, som bland annat utvärderade verksamheten i anslutning till regeringens spetsprojekt.

Med tanke på kommunernas kulturverksamhet vore det viktigt att identifiera utvärderingen på olika förvaltningsnivåer bättre än hittills. Kommunerna utvärderar kulturverksamheten i relation till de strategier de utarbetat och inom ramen för kommunens välfärdsberättelse. Enligt utvärderingen av basservicen från 2018 ingick kultur på olika sätt i de kommunala strategierna. En separat kulturstrategi, -plan eller motsvarande var i kraft i 34 procent av de kommuner som besvarat enkäten om basservicen (65 procent av kommunerna i Fastlandsfinland.) En separat kulturstrategi, -plan eller motsvarande var avsevärt oftare i kraft i urbana kommuner (51 procent) och tätortskommuner (49 procent) än i landsbygdskommuner (21 procent).

Enligt utvärderingen av basservicen från 2018 tillfrågades kommunerna särskilt om huruvida välfärdstjänster som baserar sig på konst- och kultur omnämns i kommunens senaste välfärdsberättelse. Konst- och kulturbaserade välfärdstjänster omnämndes i samband med andra avsnitt i 46 procent av kommunerna som besvarat enkäten. Konst- och kulturbaserade välfärdstjänster hade ett eget avsnitt i sammanlagt fyra procent av berättelserna i de kommuner som besvarat enkäten. I kommunens senaste välfärdsberättelse omnämndes konst- och kulturbaserade kultur-tjänster oftare i de urbana kommunernas (71 procent) än i tätortskommunernas (54 procent) eller landsbygdskommunernas (40 procent).

Kommunerna genomförde själva sin självutvärdering. Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen utarbeta en kommunstrategi. Kommunstrategin ska grunda sig på en bedömning av nuläget i kommunen samt av framtida förändringar i omvärlden och deras inverkan på fullgörandet av kommunens uppgifter. I kommunstrategin ska det anges hur genomförandet av strategin utvärderas och följs upp. Dessutom har många kommuner tagit i bruk ett självvärderingssystem. Med vars hjälp verksamheten utvärderas och utvecklas systematiskt.

Finlands Kommunförbund utför i samarbete med Forskningscentret för kulturpolitik Cupore ca vart tredje år en kostnadsjämförelse mellan de större städerna. Jämförelsen omfattar en avsevärd del av det sammanlagda invånarantalet i samtliga kommuner, men samtidigt lämnas 92 av alla kommuner obeaktade. Helt jämförbar information om alla kommuner finns inte att tillgå.

Utvärderingarna på riks- och regional nivå har genomförts inom ramen för utvärderingen av basservicen. Utvärderingen bör utvecklas så den blir mer ändamålsenlig och enhetlig är för närvarande, och då kommer den också att göra kulturverksamhetens genomslagskraft mer jämförbar på kommunal, regional och statlig nivå. Inga internationella utvärderingar har genomförts angående kommunernas kulturverksamhet.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att reformera lagstiftningen om kommunernas kulturverksamhet så att den motsvarar de förändringar som skett i kommunernas kulturverksamhet och dess verksamhetsmiljö samt gällande bestämmelser i grundlagen och ikraftsättandet av de internationella överenskommelser som gäller kulturverksamhet. Utgångspunkten är kommunernas grundläggande kulturverksamhet, som har kontaktytor både inom kommunen och utanför den. Syftet med propositionen är att bättre identifiera dessa kontaktytor samt mångfalden inom kommunernas kulturverksamhet. Dessutom har man i propositionen beaktat den landskapsreform som enligt regeringens avsikt föreslås träda i kraft vid ingången av 2020, då uppgifterna inom kommunens bildningsväsende, inklusive kulturen, kommer att utgöra en betydande del av den kommunala verksamheten. Syftet med propositionen är därutöver att stödja kommunernas verksamhet under verkställigheten av reformen.

Ett ytterligare mål är att stärka verksamhetsförutsättningarna för kommunernas kulturverksamhet samt främja demokratin, invånarorientering, jämlikhet, en hållbar utveckling samt den kulturella mångfalden och dialogen. Syftet är att alla befolkningsgrupper ska ha tillgång till kommunernas kulturverksamhet och att den ska vara så tillgänglig som möjligt.

3.2 Alternativ för genomförandet

Den gällande lagen motsvarar inte den samhällspolitiska betydelsen av mångsidig konst och kultur, och inte heller den betydelse och den roll de har i den kommunala verksamheten. Å andra sidan vill man enligt de gällande riktlinjerna inte heller ge kommunerna ytterligare ålägganden. Vid stiftandet av denna lag har vardera synpunkten beaktats. I undersökningar och riktlinjer har man sett ett stort behov av att uppdatera lagen om kulturverksamheten i kommunerna. I lagförslaget görs det så att kommunerna inom ramen för det kommunala självstyret kan ordna sin kulturverksamhet utan att påföras några betydande extra ålägganden. Lagförslaget innehåller kulturverksamhetens syfte och utvidgade uppgiftsområde, men kommunen får ordna sin kulturverksamhet på det sätt den själv önskar. Bland annat kan kommunen dra nytta av samarbetet mellan olika kommunala sektorer eller ordna kulturverksamheten tillsammans med andra kommuner.

För att utveckla kulturpolitiken på ett fördriktigt sätt krävs det en lag om kommunernas kulturverksamhet som är aktuell. Med tanke på den helhet som utgörs av kommunens uppgifter på kulturens område skulle det råda en obalans, om det fanns aktuell lagstiftning på de andra områdena inom bildningssektorn, men kultursektorn hade en föråldrad lag. Än mer oändamålsenligt vore det, om man upphävde den gällande lagen på grund av att den inte är aktuell, men lät bli att stifta en ny. Genom landskaps- samt hälso- och socialvårdsreformen lyfts behovet av en ny lag upp, eftersom kultursektorn håller på att bli kommunens viktigaste sektor.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om kommunernas kulturverksamhet som ska ersätta den gällande lagen.

I den föreslagna lagen fastställs syftet med kommunernas kulturverksamhet och uppgifterna i anslutning till den. Genom syftet och uppgifterna stärks kommunernas kulturverksamhet i form av bas- och närservice. Uppgifterna lyfter fram mångfalden inom kommunernas kulturverksamhet samt möjligheterna till samarbeten med övriga sektorer och aktörer. Kommunerna kan enligt förslaget fortsättningsvis ordna kulturverksamheten som de själva önskar.

Lagförslaget innebär utöver det tillfogade syftet även bestämmelser om statliga myndigheters uppgifter, invånarnas deltagande, kommunens utvecklingsuppgifter, samarbeten samt om framtagandet och utvärdering av information. I fråga om de uppgifter som tas om hand av statliga myndigheter ska man beakta de centrala aktörerna inom kulturverksamheten, vilket mångfalden inom kommunernas kulturverksamhet kräver. Genom att ge invånarnas möjligheter att påverka stärks demokratiutvecklingen och genom samarbeten mellan kommunerna stärks förutsättningarna för anordnandet av kommunernas kulturverksamhet samt genomslaget för verksamheten. Framställandet och bedömningen av information ska skapa en kunskapsbas såväl för kommunernas egen utveckling av kulturverksamheten som för kulturpolitiken på riksnivå.

3.4 Uppföljning

Med propositionen strävar man efter att höja kvaliteten och genomslaget för kommunernas kulturverksamhet. Propositionen innefattar framtagande av information och utvärdering som man strävar efter att göra mer systematiskt. Detta möjliggör även utvärdering av verkställandet av

denna lag. Verkställandet av lagen kan utvärderas för första gången exempelvis fem år från ikraftträdandet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Beredningen av propositionen har haft som utgångspunkt att reformen kan genomföras kostnadsneutralt i fråga om de ekonomiska konsekvenserna. Lagen föreskriver inga sådana nya uppgifter för kommunerna som de inte redan sköter för närvarande. Avsikten är att bevara kommunernas möjlighet att ordna och organisera kulturverksamhet på det sätt som de anser bäst.

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser för statsandelen för basservicen. År 2018 var statsandelsprocenten för kommunal basservice 25,34 procent. Kommunernas statsandel för basservice grundar sig inte på sektorspecifika grundpriser utan statsandelen är kalkylerad och allmänt täckande. När statsandelsfinansieringen av kommunernas allmänna kulturverksamhet överfördes till basservicebudgeten år 2010 var statens finansieringsandel ca 1 euro/invånare. I kommunerna i Fastlandsfinland var driftskostnaderna för den allmänna kulturverksamheten totalt 112 miljoner euro år 2016. I kommunerna i Fastlandsfinland var nettodriftskostnaderna för musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet totalt 269 miljoner euro år 2016.

Propositionen kan ha positiva ekonomiska verkningar genom strål- och multiplikatoreffekter som an knyter till främjandet av kultur och konst. Propositionen beaktar den numera bredare synen på kulturens och konstens inverkan på samhällsutvecklingen och den regionala och lokala utvecklingen. Propositionen främjar verksamheten inom kultur- och konstsektorn och beaktar också dessa sektorer koppling till kommunens övriga funktioner, bland annat till utvecklingen av den kreativa verksamheten och de kreativa branscherna och därmed till näringspolitiken. Därmed ökar propositionen kommunens livskraft och den ekonomiska aktiviteten inom kommunen. Likaså beaktar lagförslaget möjligheterna att främja kulturens och konstens välfärdseffekter både i kommunernas förebyggande verksamhet och i social- och hälsovården med anknytning till social- och hälsovårds- och landskapsreformen. Detta kan förväntas medföra besparingar i social- och hälsovårdens kostnader.

Arbetsgruppen som har berett reformen har inom ramen för ministeriets budget föreslagit vissa riktade anslag som främjar den strategiska utvecklingen och kompetensutvecklingen i fråga om kommunernas kulturverksamhet. För stärkandet och utvärderingen av kunskapsgrunden föreslås 60 000 euro vilket innebär att kulturens TEAvisari utvecklas för att ta fram indikatorer för kommunernas kulturverksamhet och för kulturverksamhet som främjar välfärden och hälsan i samarbete med bland annat Institutet för hälsa och välfärd och Finlands Kommunförbund. Därtill föreslås i inledningsskedet 440 000 euro för strategisk utveckling av kommunernas kulturverksamhet samt för att främja verksamhetens kvalitet och genomslag. Anslaget innebär en tilläggsfinansiering på det nuvarande understödsanslaget på 900 000 euro för utveckling av den regionala kulturverksamheten. Beslut om de föreslagna anslagen görs i statsbudgeten.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inga konsekvenser för de statliga eller kommunala myndigheternas verksamhet. Enligt förslaget svarar staten för den riksomfattande konst- och kulturpolitiken. Undervisnings- och kulturministeriet skapar förutsättningar för den riksomfattande kulturpolitiken och utvecklingen av den i anknytning till kommunernas kulturverksamhet. I samband med denna uppgift samarbetar staten vid behov med kommunerna och andra aktörer.

Kommunerna ansvarar för ordnandet av kulturverksamhet, liksom i nuläget. Kommunen beaktar lokala förhållanden när den ordnar kulturverksamhet. Enligt förslaget kan kommunen ordna kulturverksamheten själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. Syftet med reformen av lagen är att förbättra samarbetet mellan kommunens olika sektorer i främjandet av kulturverksamheten. Propositionen ökar inte kommunernas uppgifter jämfört med nuläget.

4.3 Konsekvenser för miljön

I reformen betonas aktiv användning och förnyelse av kulturarvet, vilket kan förväntas ha positiva effekter på upprätthållandet av kulturarvet och skyddet av kulturmiljön. Förutom att upprätthålla det lokala kulturarvet har kommunerna enligt förslaget till uppgift att främja den aktiva användningen av kulturarvet. Därmed ska de som intresserar sig för kulturarvet fästa allt mer vikt även vid miljön och värna om kulturarvet bättre än tidigare. Kommunerna kan främja utvecklingen av en god boende- och livsmiljö för invånarna även genom andra åtgärder, till exempel genom att iaktta förfaranden såsom procentprincipen och genom att ordna konstverk i det offentliga rummet och i invånarnas vardagsmiljöer. Propositionen ökar inte kommunernas uppgifter jämfört med nuläget.

En utgångspunkt för genomförandet av propositionens syften är hållbar utveckling. Det innebär att även kommunens kulturverksamhet ska följa principerna och målen för en hållbar utveckling. Den sociala och kulturella mångfalden och dialogen som också nämnts som utgångspunkter är viktiga i synnerhet för den hållbara utvecklingens sociala dimension.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

I propositionen främjas och stärks ställningen för kommunernas kulturverksamhet. I målen och uppgifterna betonas människornas möjligheter att utöva kreativitet samt möjligheter att använda kultur- och konsttjänster på lika villkor. På detta sätt blir så många som möjligt delaktiga av kulturens och konstens livsberikande verkningar.

Kulturell aktivitet och användning av kulturtjänster har traditionellt varit socialt differentierat så att personer med en bättre ekonomisk och social ställning, högre utbildade och kvinnor är aktivare än andra och använder tjänsterna mer. En speciell utmaning utgör de som inte nämnvärt deltar i kulturen och inte heller upplever att de är delaktiga i den. Likaså är det en utmaning att förutom att trygga tillgången till tjänsterna även trygga tjänsternas tillgänglighet på olika sätt.

Att beakta befolkningsgruppernas olikheter bättre och på fler sätt kan förväntas minska ovan nämnda skillnader genom att de som tidigare deltagit i mindre utsträckning ökar sitt deltagande

när utbudet av tjänster blir mångsidigare. På detta sätt utvidgas bland annat kulturens och konstens verkningar som ökar välfärden och hälsan samt delaktigheten och samhörigheten så att de når en större del av befolkningen än tidigare. Genom att förnya verksamhetsformerna och utveckla bland annat förfarandena för deltagande och hörande samt genom att beakta tillgänglighetsrelaterade aspekter och rekommendationer blir befolkningen mer delaktig i kulturen och deltagandet ökar, vilket har positiva effekter både för människors eget liv och för kommunernas och hela samhällets verksamhet i allmänhet. Kulturen och konsten berikar allt fler människors liv på olika sätt. Livskompetensen, välfärden och hälsan blir bättre och ojämlikheten och utslagningen minskar. Enligt propositionen ska utnyttjandet av kulturverksamhet för att främja befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet stärkas och i anknytning till detta betonas samarbetet med andra sektorer och i synnerhet social- och hälsovårdsväsendet. På detta sätt kan verksamhet inom kultur och konst som främjar välfärden och hälsan utvidgas så att den når allt fler och blir en del av förvaltningsområdenas samarbetsstrukturer.

4.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Med tanke på verksamhet inom yrken inom kultur och konst är vissa sektorer mansdominerade och andra kvinnodominerade. I organisationshierarkin och exempelvis inkomstnivån har män en bättre ställning än kvinnor. Kvinnor får oftare jobb inom den offentliga sektorn och män får oftare än kvinnor jobb inom den privata sektorn.

De aktörer som verkställer denna proposition bör beakta verkställandet av jämställdheten mellan könen bland annat i personalstrukturerna. Med lagförslaget kan man påverka deltagandet i kulturfunktioner och användningen av kulturtjänster. För kultur- och konstsektorn är det typiskt att kvinnor använder kulturtjänster och konsumerar kultur i större utsträckning än män. Propositionens utgångspunkt som handlar om att beakta befolkningsgruppernas olikhet gäller i synnerhet verksamhetsformerna och sätten som tjänsterna erbjuds på. I dessa kan skillnader i hur man deltar i verksamheten och använder tjänsterna beaktas också med tanke på de könsrelaterade konsekvenserna varvid det är möjligt att jämna ut skillnader i deltagandet även mellan kvinnor och män.

5 Beredningen av propositionen

Beredningsskeden och beredningsmaterial

Den 17 oktober 2017 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp som hade i uppgift att utarbeta ett förslag till ändring av lagen om kommunernas kulturverksamhet. Förslaget skulle utarbetas i form av en regeringsproposition. I beredningsarbetet skulle arbetsgruppen beakta förändringarna i verksamhetsmiljön och deras konsekvenser för kommunernas kulturverksamhet, tillgången till kulturtjänster, tjänsternas tillgänglighet, tryggheten och främjandet av mångfald, utvärderingen av uppnåendet av målen för kulturtjänsterna och av verksamheten samt säkerställandet av kompetensen i ordnandet av kulturtjänster. I arbetet skulle därtill beaktas kommunernas samarbetsmöjligheter inom kommunerna, mellan dem samt med tredje sektorn, den privata sektorn och den övriga offentliga sektorn.

I arbetsgruppen ingick förutom undervisnings- och kulturministeriet företrädare för Finlands Kommunförbund rf, Iisalmi, Karleby, Uleåborgs, Pargas och Tammerfors städer, Karstula och

Savitaipale kommuner, Forskningscentret för kulturpolitik Cupore och Centret för konstfrämjande. I anknytning till reformen av lagen om kommunernas kulturverksamhet ordnades tillställningar för intressentgrupper den 7 december 2017 i Helsingfors, den 24 januari 2018 i Kuopio, den 6 februari 2018 i Tammerfors och den 7 februari 2018 i Uleåborg. Synpunkterna som lyftes fram under tillställningarna har utnyttjats i beredningen av propositionen. I tillställningarna deltog företrädare för kommunerna, regionalförvaltningen och Centret för konstfrämjande samt andra kulturaktörer och intressentgrupper. Förutom tillställningarna för intressentgrupper fanns det en möjlighet att diskutera förnyandet av lagen i sociala medier, på Facebook.

Utlåtanden och hur de har beaktats

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde. I den gällande lagen föreskrivs om kommunens uppgifter inom kulturväsendet och om statsandelar och statsunderstöd. I denna lag föreslås mer mångsidiga bestämmelser om kommunernas kulturverksamhet än i den gällande lagen. Detta är nödvändigt på grund av att kulturens och konstens samhällspolitiska betydelse och verkningar har ökat och blivit mångsidigare. I och med reformen av regionförvaltningen som planeras träda i kraft år 2020 får uppgifterna som handlar om att främja kultur och konst en ökad betydelse i kommunerna och behovet av samarbete och gemensam verksamhet i anknytning till dessa betonas mer än tidigare.

Enligt 1 mom. föreskrivs i denna lag i fråga om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet om mål och uppgifter, samarbete och invånarnas deltagande, framtagande av information och utvärdering samt om statlig finansiering och utveckling.

I 2 mom. definieras begreppet kommunens kulturverksamhet. Med kommunens kulturverksamhet avses enligt momentet verksamhet genom vilken kommunen främjar skapande av konst, utövande av kultur och konst, tillgång till och användning av kultur och konst, konst- och kulturfostran, kulturarv samt kulturens och konstens lokala, regionala och samhälleliga verkningar både inom kultur- och konstsektorn och inom övriga funktioner och sektorer.

Ärendena som ingår i kommunens kulturverksamhet anknyter till begreppen kultur, kulturarv och konst. Det finns inte exakta vetenskapliga eller politisk-administrativa definitioner på dessa, utan betydelsen beror alltid på sammanhanget de används i, i detta fall bland annat på kommunens ställning i den finländska förvaltningsstrukturen och på kommunens sektorstruktur. I denna lag är kulturverksamhetens betydelse därmed bunden till lagens syften och kommunens uppgifter som gäller genomförandet av syftena.

När bestämmelser ges om lagens syften och uppgifter används kultur och konst som begrepp som definierar kulturverksamhet. Kulturarvet ingår i begreppet kultur och i tillämpningsområdet för denna lag huvudsakligen när det gäller kultur. När det är nödvändigt att särskilt föra fram att det uttryckligen handlar om ärenden som gäller kulturarv så används även detta begrepp. Begreppen kultur och konst används parallellt för att komplettera varandras betydelser, även om begreppet konst kan anses ingå i begreppet kultur i vid bemärkelse. Detta grundar sig på att parallell användning av begreppen kultur och konst - samt kulturpolitik och konstpolitik - är etablerad praxis i det vetenskapliga och särskilt i det politisk-administrativa språkbudet.

2 §. Lagens syfte. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens syfte. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs inte om syften. I den nya lagen är det nödvändigt att fastställa syften på grund av lagens bredare tillämpningsområde.

Enligt 1 mom. är lagens syfte att stöda människors möjligheter till kreativt uttryck och kreativ verksamhet samt till att skapa och uppleva kultur och konst, att främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning, att stärka befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet genom kultur och konst samt att genom

kultur och konst skapa förutsättningar för utvecklingen av lokal och regional livskraft och kreativ verksamhet som stöder livskraften.

Syftet i 1 mom. 1 punkten grundar sig på uppfattningen om att människan har ett behov av att uttrycka sig själv och vara kreativ samt av att skapa och uppleva kultur och konst. Det allmänna ansvarar bland annat för skötandet av kulturens infrastruktur som anknyter till möjliggörandet av kreativitet samt för att det finns så gynnsamma förhållanden som möjligt för att skapa och uppleva kultur och konst. Vid sidan av staten handhar även kommunerna det allmännas ansvar.

Enligt 1 mom. 2 punkten är syftet att främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning. Kultur och konst hör till de funktioner som ger upphov till, utökar och främjar bildningen. I 16 § i grundlagen föreskrivs om kulturella rättigheter. Enligt 16 § 2 mom. ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet utveckla sig själv.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) konstateras att det allmännas åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv hänför sig inte enbart till undervisningen utan också t.ex. till inhämtande av kunskap, vetenskaplig och konstnärlig verksamhet, åtnjutande av konst samt till utövande av motion och annan kroppskultur. Det allmänna skapar möjligheter för individen att utveckla sig själv bland annat genom att den upprätthåller och understöder bibliotek, medborgar- och arbetarinstitut samt kultur- och idrottsinrättningar och understöder utövandet av vetenskap, konst och motion. Om det allmännas förpliktelser stadgas närmare genom lag. Bestämmelsen förutsätter inte i sig att den nuvarande lagstiftningen hålls i kraft men förutsätter å andra sidan att det i tillräcklig omfattning finns system som främjar individens utveckling av sig själv, såsom i synnerhet biblioteksväsendet. I syftena och de viktigaste förslagen i regeringens proposition som handlade om ändring av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras att möjligheten att utveckla sig själv tryggas förutom genom undervisning även genom tillräckliga kulturtjänster.

I 17 § i grundlagen föreskrivs om olika befolkningsgruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Kulturella rättigheter, såsom till exempel vars och ens rätt att ta del av kulturlivet, säkerställs i internationella konventioner, såsom FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (6/1976), som Finland ratificerat, och i konventionen om barnets rättigheter (60/1991), enligt vilken konventionsstaterna erkänner barnets rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.

Enligt 1 mom. 3 punkten är syftet att stärka befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet genom kultur och konst. Det har framgått av många undersökningar att kulturen och konsten har verkningar som främjar välfärden och hälsan. Verkningarna sträcker sig från effekterna av gemensam verksamhet som ökar välfärden och hälsan till verkningar som förebygger enskilda sjukdomar och främjar återhämtningen från dem. Enligt 1 § i kommunallagen ska kommunen ”främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjäns-

terna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.” Kulturverksamhetens positiva verkningar för välfärden och hälsan minskar social- och hälsovårdsväsendets och de övriga förvaltningsområdenas kostnader och därmed de kommun- och statsekonomiska kostnaderna.

Förutom för välfärden och hälsan har kultur och konst en stor betydelse för ökandet av delaktigheten och samhörigheten. Uppnåendet av delaktighet och samhörighet påverkas av de reella ekonomiska och sociala förhållandena, men även av känslan och upplevelsen av att höra till en gemenskap och samhället samt av möjligheten att genom egen verksamhet påverka egna och gemensamma ärenden. Delaktighet och deltagande är varandras förutsättningar. Upplevelser av delaktighet och samhörighet stärker och ökar viljan att delta och på motsvarande sätt stärker och ökar deltagandet delaktigheten och samhörigheten.

Paragrafens 1 mom. 4 punkt lyfter fram syftet att genom kultur och konst skapa förutsättningar för utvecklingen av lokal och regional livskraft och kreativ verksamhet som stöder livskraften. Kulturen och konsten har traditionellt ansetts ha en koppling till den lokala identiteten, kommunbildningen (jfr. landsbildningen) och kommunens attraktivitet. Med kultur och konst kan boende- och livsmiljöerna påverkas exempelvis genom iakttagande av förfaranden som procentprincipen och genom att skapa konstverk i det offentliga rummet och i människors vardagsmiljöer. Kulturverksamheten skapar förutsättningar för kommunens livskraft särskilt genom kulturens och konstens näringspolitiska dimension, till exempel genom utveckling av de kreativa branscherna och kulturföretagarskapet, kulturevenemang och kulturturism samt genom mångsektoriellt utnyttjande av det kreativa kunnandet. Den näringspolitiska betydelsen hos kultur- och konstsektorn - och hos den kreativa verksamheten i vidare bemärkelse - har ökat både internationellt och i Finland, och denna utveckling förväntas fortsätta. Sektorn har därmed en viktig roll med tanke på målet att diversifiera Finlands näringsstruktur så att den motsvarar informations- och servicesamhällets utveckling. Kultur- och konstsektorn är en resurs för enskilda kommuner och områden.

Enligt 2 mom. ska lagens syften uppnås med utgångspunkt i demokrati, invånarorientering, jämställdhet, hållbar utveckling samt kulturell mångfald och dialog. Dessa utgångspunkter kopplas till de allmänna samhällspolitiska värderingarna och målen för kulturverksamheten i kommunerna. Demokrati och jämställdhet är grundstenar för den finländska och nordiska samhällsmodellen och därtill starka värderingar i den europeiska kulturen. Lagens utgångspunkt som gäller invånarorientering grundar sig på de olika förvaltningsaktörernas roller och uppgifter i det finländska förvaltningssystemet - kommunens verksamhet är nära invånarnas vardagsfunktioner och -miljöer. Invånarorienteringen grundar sig å andra sidan på kommunernas självstyrelse där det handlar om kommuninvånarnas självstyrelse samt om invånarnas rätt att delta i och påverka kommunens beslut och tjänster. Den hållbara utvecklingen hänvisar till den globala utmaning som alla funktioner på nationell, regional och lokal nivå bör stöda. Den kulturella mångfalden kopplar kulturverksamheten i kommunerna till kulturens och konstens grundläggande karaktär som verksamhet som tar flera former och uttrycker olika värderingar samt till konstens frihet och yttrandefriheten och till främjandet av dialogen som gäller dessa i samhället och mellan olika befolkningsgrupper. Dessa ärenden har blivit viktigare än tidigare genom att mångfalden inom befolkningen har ökat och värderingarna och attityderna har polariserats.

3 §. Kommunens uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om kommunens uppgifter vid främjandet av kulturverksamhet.

Enligt 1 § i den gällande lagen ska kommunerna främja, stöda och organisera kulturverksamheten i kommunen. Kommunerna ska också ordna möjligheter för kommuninvånarna att få grundundervisning i konst samt sådan undervisning inom olika konstområden som stöder amatörer.

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt det föreslagna 1 mom. är det fortfarande kommunens uppgift att ordna kulturverksamhet. Således innebär momentet ingen betydande ändring i kommunens ansvar. Kommunen svarar för att kulturverksamheten överensstämmer med den föreslagna lagen.

Enligt förslaget ska denna lag definiera uppgifterna mer mångsidigt än den gällande lagen och i förhållande till lagens syften och tillämpningsområde. Utgångspunkten för fastställandet av uppgifterna är att kulturen och konsten i sig själva är viktiga funktioner, men att genomförandet och främjandet av dem även på ett bredare plan påverkar uppnåendet av de samhällspolitiska målen.

Lagen om grundläggande konstundervisning har stiftats år 1998, efter den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet. I denna lag ingår den grundläggande konstundervisningen i uppgifter som gäller konst- och kulturfostran.

Enligt 1 mom. ska kommunen ordna kulturverksamhet.

Enligt 1 mom. 1 punkten ska kommunen främja likvärdig tillgång till och mångsidig användning av kultur och konst. Målet för den riksomfattande kulturpolitiken är att det finns riksomfattande, regional och lokal tillgång till kultur och konst och tjänster som anknyter till dessa. Undersökningar har visat att skillnaderna i utbudet av kulturtjänster är stora i Finland, både mellan olika regioner och kommuner samt inom kommunerna. Kommunens kulturverksamhet stöder uppnåendet av målet som gäller likvärdig tillgång till kultur- och konsttjänster så att tjänsterna förverkligas som bas- och närservice. Närservice innebär enligt förslaget kultur- och konsttjänster som huvudsakligen riktas inom kommunen till kommunens invånare.

Likvärdig tillgång till och mångsidig användning av kultur och konst främjas även under de andra punkterna i momentet.

Avsikten är inte bara att alla befolkningsgrupper har tillgång till kommunens kulturverksamhet, men att de också kan utnyttja den och delta i den. Möjligheterna att delta i samband med uppgiften som gäller tillgång anknyter till tillgänglighetsmålet som har blivit allmänt i kulturpolitiken under 2000-talet. Den begreppsliga skillnaden mellan tillgång och tillgänglighet grundar sig på att det kan finnas en tillräcklig tillgång på tjänster, men att alla trots det inte nödvändigtvis kan utnyttja dem.

Med tillgänglighet avses exempelvis orsaker som anknyter till potentiella användares ekonomiska och sociala ställning och som utgör hinder för utnyttjandet av tjänsterna. Andra hinder är bland annat att lokalerna eller den övriga byggda miljön är otillgänglig för personer med funktionsnedsättning eller äldre samt sensoriska eller kognitiva begränsningar. Hinder kan undanröjas exempelvis genom att i kommunerna utvidga verksamheten som är avsedd för personer med den svagaste ekonomiska eller sociala ställningen, liksom man har gjort i den s.k. Kaikukortet-

verksamheten, eller genom att utveckla kulturkompisverksamhet eller annan liknande verksamhet. Den regionala tillgängligheten för kultur- och konsttjänster kan ökas exempelvis för olika målgrupper och geografiskt genom samarbete mellan kommuner och även genom digitala tjänster.

Enligt 1 mom. 2 punkten ska kommen främja konstnärligt skapande, utövande av kultur och konst samt medborgarverksamhet som anknyter till dessa. Konstnärligt skapande avser yrkesmässig verksamhet och utövande av konst är icke-professionell aktivitet på eget initiativ som grundar sig på konstnärligt uttryck, exempelvis att måla, spela eller dansa. Med medborgarverksamhet avses övrig frivillig verksamhet inom kulturen som sker på eget initiativ.

Enligt det allmännas etablerade uppgiftsfördelning är det i Finland staten som huvudsakligen ansvarar för konstnärsstödet och andra centrala uppgifter med anknytning till konstfrämjande. Även kommuner kan på olika sätt stöda konstnärligt skapande: de kan bevilja olika understöd, erbjuda arbetslokaler och anställa konstnärer för olika projekt. Konstnärer kan anställas exempelvis som gemenskapskonstnärer, kommun- eller regionkonstnärer eller för att skapa konstverk i det offentliga rummet, vardagsmiljön och bostadshus enligt procentprincipen. Konstnärerna har en positiv inverkan på sin egen livsmiljö; vid sidan om konstnärligt skapande kan de bland annat delta i aktiviteter som vitaliserar det egna boendeområdet, fungera i undervisningsuppgifter eller delta i ordnandet av konst-, kultur- och andra evenemang.

Enligt undersökningar sysslar ca en tredjedel av befolkningen som fyllt tio år med kreativa konstaktiviteter på eget initiativ. Utövande som sker på eget initiativ ökar intresset för att besöka kulturevenemang och aktiviteten inom kulturverksamheten. Platser där konst utövas och medborgarverksamhet kring kultur sker är förutom hemmen bland annat de allmänna biblioteken, det fria bildningsarbetet, den grundläggande konstundervisningen och organisationsverksamheten.

Grunden för att syssla med kultur och konst skapas i hemmen, småbarnspedagogiken och i skolans konstundervisning. Enligt 3 mom. ska kommunen erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturfostran inom kulturens och konstens olika former och områden. Konst- och kulturfostran kan gälla alla åldersklasser. Konst- och kulturfostran och samarbetet mellan olika aktörer i anknytning till det kan utvecklas genom planer för kulturfostran som utarbetas i kommunerna och gäller alla invånare i kommunen.

Med kommunens kulturverksamhet kan man främja målet att så många som möjligt ska omfattas av konst- och kulturfostran. Enligt förslaget kan kommunerna genomföra konst- och kulturfostran på många olika sätt, bland annat genom samarbete med småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen och utbildningen inom det fria bildningsarbetet, genom barnkultur- och klubbverksamhet samt genom att främja ordnandet av grundläggande konstundervisning i kommunen. Den grundläggande konstundervisningen stöder och främjar konstintresset och hos en del barn och unga leder deltagande i grundläggande konstundervisning på lång sikt till att de utövar konst som yrke. Enligt lagen om grundläggande konstundervisning kan kommunen ordna grundläggande konstundervisning och därtill kan undervisning ordnas av en samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse med stöd av ett tillstånd som beviljats av ministeriet samt av en statlig läroanstalt efter ministeriets beslut. Undervisningen grundar sig på läroplaner och fortskrider målinriktat från nivå till nivå. Likaså kan kommunerna skapa förutsättningar för att

anordnare av grundläggande konstundervisning erbjuder hobbyverksamhet förutom för barn och unga även för andra åldersgrupper.

Enligt 1 mom. 4 punkten ska kommunen främja upprätthållande, användning och förnyande av kulturarvet och verksamhet som stöder och utvecklar den lokala identiteten. I kulturarvet ingår naturarv, konst samt arbete som anknyter till kulturmiljöerna och den levande traditionen. Enligt förslaget ska lagrandet, bevarandet och användningen av det arbetet samt den lokala identiteten och hembygdsarbetet stödas och utvecklas i kommunen. Kulturarvet innefattar det materiella och immateriella kulturarvet samt bevarandet och utvecklandet av den byggda miljön. Stödet till den lokala identiteten och hembygdsarbetet innefattar exempelvis lokala museers verksamhet eller annat bevarande, förnyande och förmedlande av den lokala traditionen till andra samt aktiv medborgarverksamhet bland invånarna. Verksamheten grundar sig på hembygds känsla och amatörmässigt frivilligarbete. Lokala museer drivs huvudsakligen av föreningar, men även i viss mån av kommuner eller andra aktörer. Kommunerna ger ett viktigt stöd för museernas verksamhetsförutsättningar. Landskapsmuseer och regionala konstmuseer (regionala ansvarsmuseer) strävar efter att främja museernas samarbete på sitt verksamhetsområde och att handleda och styra museer som drivs genom frivillig verksamhet. Kommunerna kan utnyttja verksamheten som strävar efter att värna om den lokala kulturtraditionen, den lokala identiteten och hembygdsarbetet bland annat i sin strävan efter att stärka kommunens identitet och livskraft.

Enligt 1 mom. 5 punkten ska kommunen främja kulturen och konsten som en del av invånarnas och gemenskapernas välfärd och hälsa, delaktighet och samhörighet samt den lokala och regionala livskraften. Utövande av konst och kultur och deltagande i dessa har i sig självt verkningar på välfärden och hälsan samt ökar delaktigheten och samhörigheten. Dessa verkningar riktar sig beroende på hur kulturen konsumeras och tjänsterna används. Aktiva användare gynnas av fördelarna för välfärden och hälsan. Aktiv användning förutsätter att det finns tillgång till kultur- och konsttjänster. I många kommuner genomförs och utvecklas kulturverksamheten som en del av målen om att främja välfärden, hälsan, delaktigheten och samhörigheten i synnerhet inom ramen för den förebyggande verksamheten. När kulturen och konsten kan integreras i kommunens övriga funktioner kan även de som av olika anledningar använder kultur och konst i mindre omfattning ta del av kulturens och konstens positiva verkningar.

Med tanke på stödet till den lokala och regionala livskraften är det viktigt med exempelvis kreativa branscher och kulturföretagande, kulturevenemang, kulturturism och utnyttjande av kreativt kunnande inom andra sektorer och i olika innovationsmiljöer. Enligt förslaget ska kommunerna främja bildandet av sådana verksamhetsmiljöer där olika företag och konstnärer möts och där småföretag kan arbeta tillsammans med högklassig verksamhet som mål. Kommunerna kan främja projektverksamhet som har en positiv inverkan på livskraften och sysselsättningen och som ökar möjligheterna för konstnärer och andra yrkespersoner inom de kreativa branscherna att sysselsätta sig även utanför landskapscentrumen.

Enligt 1 mom. 6 punkten ska kommunen främja kulturell samverkan och internationell verksamhet samt andra åtgärder som anknyter till främjandet av kultur och konst. Enligt förslaget ska kommunerna genomföra kulturell samverkan och internationell verksamhet mångsidigt inom kulturens och konstens olika områden och utgående från sina egna premisser, men de kan stöda även kommunens allmänna mål som gäller främjandet av samverkan och internationalisering. Med kulturell samverkan avses exempelvis främjande av interkulturell dialog mellan

olika befolkningsgrupper. Åtgärder inom kulturell samverkan främjar även integrationen av invandrare genom konst och kultur. Enligt förslaget genomför kommunerna internationellt samarbete exempelvis genom att främja vänkommunsverksamhet, kulturutbyte eller kulturexport.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inte bestämmelser om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. Det är nödvändigt att bestämma om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet för att grunden för ordnandet ska vara den samma i alla kommuner.

I sitt betänkande (FvUB 10/2013 rd) har riksdagens förvaltningsutskott konstaterat bland annat att biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänsterna är till sin natur lagstadgade tjänster som hör till kommunens uppgifter, men kommunerna har behörighet att bestämma i vilken utsträckning och hur tjänsterna tillhandahålls.

Enligt 2 mom. ska kommunen vid ordnandet av uppgifterna enligt 1 mom. och tjänsterna i anknytning till dem beakta lokala förhållanden och resurser samt behoven hos olika befolkningsgrupper. Med lokala förhållanden avses bland annat kommunens storlek, läge samt verksamhetsmässiga och ekonomiska resurser. Med olika befolkningsgruppers behov avses behoven hos olika socioekonomiska grupper, såsom språk-, ålders- och specialgrupper och andra socialgrupper.

Enligt 3 mom. kan kommunen ordna kulturverksamheten själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. Enligt förslaget ska det finnas tillräcklig och mångsidig kompetens för ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. Närmare bestämmelser om samarbete ingår i 7 § i lagförslaget.

Enligt förslaget ska det finnas tillräcklig och mångsidig kompetens för ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. Liksom i nuläget kan kommunen själv bestämma hurudant kunnande och vilka personalresurser den behöver för att ordna kulturverksamheten. Kunnandet kan bestå exempelvis av personal som anställts för uppgifter inom kulturverksamheten, eller av kunnande som skaffats med kommunens övriga sektorer eller i samarbete med grannkommunerna eller på något annat sätt.

När kommunen ordnar kulturverksamhet ska den enligt 4 mom. beakta verksamhet som grundar sig på lagen om allmänna bibliotek, lagen om grundläggande konstundervisning, museilagen, teater- och orkesterlagen och lagen om fritt bildningsarbete. Allmänna bibliotek finns i alla kommuner och utbildningen inom det fria bildningsarbetet täcker alla kommuner. Grundläggande konstundervisning ordnas i största delen av kommunerna. Museer, teatrar och orkestrar som får statsandel finns huvudsakligen i landskapens centralstäder. Därmed berör verksamheten som avses i ovan nämnda lagar kommunerna på olika sätt, men den ger i varje fall kommunernas kulturverksamhet en möjlighet till samarbete. Inom kommunen kan man samarbeta med de allmänna biblioteken. Därtill kan man samarbeta med aktörer inom utbildning inom det fria bildningsarbetet och den grundläggande konstundervisningen. Tjänsterna som erbjuds av konst- och kulturinstitutioner som får statsandel är tillgängligare för invånare i placeringskommunen och i närmommunerna än för invånare i kommuner som ligger längre bort. Möjligheterna att utnyttja tjänsterna kan ökas exempelvis genom att ordna invånarbesök vid konst- och kulturinstitutionerna som får statsandel och på motsvarande sätt kan dessa institutioner genomföra besöks- och turnéverksamhet. I ordnandet av funktioner enligt denna lag och övriga ovannämnda lagar finns

det möjligheter till samarbete även i användningen av kulturverksamhetens kompetens och resurser.

4 §. Statliga myndigheters uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om statliga myndigheters uppgifter i anknytning till kommunernas kulturverksamhet. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet har statens uppgifter inte definierats. För att förtydliga olika aktörers roller är det nödvändigt med en definition.

Enligt 68 § i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om annan organisationsform för statsrådet genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde bland annat konst, kultur och kulturarv. Även om kultur- och konstrelaterade ärenden även hör till andra ministeriers uppgiftsområden så är det huvudsakligen undervisnings- och kulturministeriet som ansvarar för kultur och konst inom statsförvaltningen. Enligt 1 § 1 mom. 9 punkten i förordningen om undervisnings- och kulturministeriet (310/2010) hör kultur till undervisnings- och kulturministeriets uppgifter. I 15 § 1 mom. 2 punkten i undervisnings- och kulturministeriets förordning om undervisnings- och kulturministeriets arbetsordning anges att kultur hör till ministeriets uppgifter.

Enligt 17 § i reglementet för statsrådet hör bland annat kommunindelningen, kommunalförvaltning och kommunal ekonomi samt förhållandet mellan staten och kommunerna till finansministeriets ansvarsområde. Enligt 21 § hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde bland annat regionutvecklingen och näringspolitiken. Enligt 22 § hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde bland annat främjande av hälsa och social välfärd samt förebyggande av sjukdomar och sociala problem samt socialservice och hälsovårdsservice. Alla dessa uppgiftsområden innefattar ärenden som anknyter till kulturen. Även bland annat miljöministeriets uppgifter (områdesanvändning, kulturmiljö), jord- och skogsbruksministeriets (utveckling av landsbygden), justitieministeriets (rätt till det egna språket och den egna kulturen, mänskliga rättigheter och demokrati), kommunikationsministeriets (kommunikation) samt försvarsministeriets och inrikesministeriets (säkerhet) uppgifter har kopplingar till kulturpolitiken.

Enligt förslaget bestämmer 1 mom. på ett allmänt plan om de statliga myndigheternas olika roller. Enligt bestämmelsen skapar verksamheten hos undervisnings- och kulturministeriets myndigheter och myndigheter på andra förvaltningsområden förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriet är behörigt ministerium i ärenden som gäller kultur och konst och därmed har undervisnings- och kulturministeriet huvudansvaret för kulturfrågor. Även på andra förvaltningsområden finns verksamhet som bidrar till att skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. För att öka verksamhetens genomslag bör förvaltningsområdena bedriva ett nära samarbete.

Undervisnings- och kulturministeriet genomför sin uppgift genom att i enlighet med 11 § i reglementet för statsrådet ansvara för bland annat forskning, utveckling och övervakning, lagberedning och internationella frågor på sitt eget ansvarsområde. Ur tippningsvinstmedlen för konst finansierar undervisnings- och kulturministeriet utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet, genom vilken man strävar efter att främja förutsättningarna för kommunernas kulturverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriet svarar för den statliga finansieringen av museer,

testrar och orkestrar och läroanstalter inom fritt bildningsarbete samt för finansieringen av grundläggande konstundervisning enligt antalet undervisningstimmar. Kommunerna bidrar till finansieringen av verksamheten hos dessa.

Därtill svarar undervisnings- och kulturministeriet bland annat för den riksomfattande bibliotekspolitiken och utvecklingen av den när det gäller de allmänna biblioteken, ungdomsarbete och ungdomspolitik samt den allmänna styrningen, sammanjämkningen och utvecklingen av idrottspolitiken och för skapandet av allmänna förutsättningar för idrott och motion inom statsförvaltningen. Inom regionalförvaltningen svarar regionförvaltningsverken för uppgifter som anknyter till detta och från början av 2020 tas uppgifterna över av Tillstånds- och tillsynsverket. Inom statsförvaltningen svarar undervisnings- och kulturministeriet till nödvändiga delar för utvecklingen av samarbetet mellan kommunernas kulturverksamhet och andra sektorer.

Statsandelen för kommunernas allmänna kulturverksamhet, allmänna bibliotek och den invånarspecifika statsandelen för grundläggande konstundervisning ingår i statsandelen för basservice under finansministeriets huvudtitel i statsbudgeten.

Uppgifterna enligt 2 mom. som handlar om att främja kultur och konst handhas i regionerna av Museiverket och Centret för konstfrämjande enligt den lagstiftning som gäller dessa. Även andra ämbetsverk stöder kultur- och konstfrämjandet på sina egna områden. Ämbetsverken som nämns i paragrafen har uttryckliga lagstadgade uppgifter som handlar om att främja konst och kultur. Till deras uppgifter hör att på sina områden främja genomförandet av de riksomfattande målen som gäller kultur- och konstverksamhet.

Enligt 2 § 1 mom. 2 punkten i lagen om Museiverket (282/2004) har Museiverket till uppgift att vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet och kulturmiljön. Enligt lagens detaljmotivering deltar Museiverket som sakkunnigmyndighet i planeringen av markanvändningen genom att ge utlåtanden om beaktandet av kulturmiljön och genom att förhandla med kommuner, byggherrar och markanvändningsplanerare. Enligt 1 § 1 mom. i statsrådets förordning om Museiverket (407/2004) har Museiverket till uppgift att leda och utveckla den allmänna museiverksamheten i landet och att sörja för skyddet av kulturmiljön och skyddsövervakningen samt för att kulturmiljöområdet utvecklas, om ärendet inte hör till ansvarsområdet för någon annan myndighet.

För främjande av konst finns enligt 1 § 1 mom. i lagen om Centret för konstfrämjande (657/2012) ämbetsverket Centret för konstfrämjande som har regionala verksamhetsställen. Centret ska också främja kultur till den del den uppgiften hör till någon annan myndighet. För att genomföra sin uppgift kan Centret för konstfrämjande exempelvis främja uppnåendet av de riksomfattande kulturpolitiska mål i regionerna, stöda verksamheten hos nätverk som främjar kommunernas kulturverksamhet i den uppgiften, främja samarbetet mellan kommuner och andra kulturaktörer samt erbjuda stöd och sakkunnigtjänster till kommunerna för att utveckla kulturverksamheten. Centret för konstfrämjande och de statliga konstkommissioner, regionala konstkommissioner och särskilda nämnder som finns i anslutning till centret beviljar statsunderstöd och stipendier på sina områden.

5 §. Invånarnas deltagande. I paragrafen föreslås bestämmelser om invånarnas deltagande och olika språkgruppers behov.

Enligt 1 mom. ska kommunens invånare och de som använder kulturtjänsterna ha möjlighet att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet och beredningen av beslut som gäller den.

I 22 § i kommunallagen (410/2015) föreskrivs om skyldigheten att säkerställa invånarnas möjligheter att delta och påverka. Enligt den paragrafen har kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Fullmäktige ska sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter att delta, vilket i samband med denna lag innebär exempelvis möjligheter att påverka planeringen av kultur- och konsttjänsterna.

Undersökningar visar att det finns betydande skillnader i deltagandet i kultur, bland annat besök vid kulturevenemang, som beror på utbildnings- och inkomstnivån, den sociala ställningen, åldern, könet, besöksvanor och värderingar. Hörande av och samverkan med invånarna vid ordnandet och produktionen av kulturverksamhet och tjänster tryggar i synnerhet lagens syfte att stöda likvärdiga möjligheter att delta i kulturen och konsten och uppgiften som anknyter till detta och som handlar om att främja tillgången till kultur och konst samt mångsidig och likvärdig användning av kultur och konst. Deltagandet hos dem som deltar i mindre utsträckning kan ökas genom att man i sätten som verksamheten och tjänsterna ordnas och produceras på beaktar olika befolkningsgruppers förväntningar och behov samt genom samverkan med dessa grupper.

För att höra och samverka med kommuninvånarna kan man utnyttja olika metoder, såsom exempelvis genomförande av olika enkäter och kanaler för påverkan, invånarnas deltagande i konkret planering av konst- och kulturtjänster på olika sätt och medborgarbudgetering.

I tvåspråkiga kommuner ska det enligt 2 mom. vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas (på lika grunder). I kommuner inom samernas hembygdsområde ska det säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas.

Enligt 3 mom. ska utöver det som föreskrivs i tidigare moment också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet. Bestämmelsen innebär t.ex. att svenskspråkigas behov ska beaktas i enspråkiga kommuner och att samernas behov ska beaktas utanför samernas hembygdsområde. Dessutom ska teckenspråkigas och andra språkgruppers behov beaktas i enlighet med de lokala förhållandena.

6 §. Utvecklingsuppgift. I paragrafen föreslås bestämmelser om utvecklingsuppgifter som undervisnings- och kulturministeriet kan anvisa en kommun eller en annan aktör.

Enligt bestämmelsen skapar utvecklingsuppgifterna förutsättningar för utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. Genom utvecklingsuppgifterna stöds kvaliteten hos och genomslaget för kommunernas kulturverksamhet, personalens kompetens och kommunernas inbördes samarbete. De som sköter utvecklingsuppgifter ska med avseende på uppgiften ha mångsidig kännedom om kulturverksamheten på nationell eller regional nivå samt tillräcklig kompetens.

I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs inte om utvecklingsuppgifter. Den nya bestämmelsen är viktig för att utveckla genomslaget för kommunernas kulturverksamhet och den stärker förutsättningarna för att ordna kulturverksamhet i kommunerna i enlighet med syftena och uppgifterna i denna lag. På detta sätt kan kommunernas kulturverksamhet utvecklas på samma sätt som de övriga sektorerna inom bildningsväsendet.

7 §. Samarbete. I paragrafen föreslås bestämmelser om samarbete vid främjandet av kulturverksamhet. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs inte om samarbete. Samarbetet har stärkts i främjandet av kommunernas kulturverksamhet och dess betydelse ökar fortfarande, och därför är det nödvändigt att definiera det i lagstiftningen.

Enligt 1 mom. ska kommunen bedriva samarbete mellan olika kommunala sektorer för att främja syftena enligt denna lag och för att genomföra kommunens uppgifter. Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi, vars syfte är att stärka styrningen av kommunens verksamhet på ett helhetsinriktat sätt samt att koppla ihop kommunens strategiska planering och ekonomiplanering närmare än för närvarande.

Det är viktigt med samarbete mellan sektorerna eftersom uppgifterna och möjligheterna som handlar om att främja kultur och konst allt oftare berör uppgifterna inom andra sektorer. Samarbete med undervisnings-, ungdoms- och idrottsväsendena samt med den grundläggande konstundervisningen är nödvändigt i synnerhet för att utveckla hobbyverksamheten för barn och unga. Enligt förslaget innefattar samarbetet med det fria bildningsarbetet exempelvis stöd till hobbyverksamhet som gäller hela befolkningen. I främjandet av välfärden och hälsan kan samarbete göras med flera kommunala sektorer. I fråga om planläggningen kan man samarbeta till exempel för att utveckla en estetisk och trygg livsmiljö och för att genomföra procentprincipen i konsten. Samarbetet med näringslivet kan handla till exempel om att utveckla konst- och kultursektorns företagsverksamhet, konst- och kulturevenemangen och kulturturismen samt om att utnyttja kreativt kunnande på andra sektorer och i olika innovationsmiljöer. Enligt förslaget ska kommunens olika sektorer i samarbete främja gemensam användning av kommunens lokaler för ordnandet av kultur- och konsttjänster. Lokalerna för kultur- och konstverksamhet kan också vara någonting annat än fysiska platser, exempelvis digitala plattformar.

Enligt 2 mom. ska kommunen med beaktande av lokala omständigheter och resurser främja verksamhet som följer syftena och uppgifterna enligt denna lag i samarbete med andra kommuner, myndigheter och landskap samt med aktörer inom kultur- och konstsektorn och andra sektorer och med kommuninvånarna.

Vid sidan om kommunernas inbördes samarbete kan det finnas mer intensiv gemensam verksamhet, där samlingsformerna kan vara ett gemensamt organ, en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift eller en samkommun i enlighet med 49 § i kommunallagen. Genom samarbete mellan kommunerna är det möjligt att öka tillgången till kulturtjänster i synnerhet utanför landskapscentrumen.

I 4 § finns bestämmelser om samarbetet mellan kommunerna och olika myndigheter när det gäller de statliga myndigheterna. Samarbetet mellan kommunerna och landskapen handlar enligt förslaget om social- och hälsovård, främjande av välfärd, hälsa och säkerhet samt utveckling av näringslivet och innovationsmiljöer.

Samarbetet med aktörer inom kultur- och konstsektorn innefattar bland annat samarbete med konstnärer och konst- och kulturinstitutioner såsom professionella museer, teatrar, orkestrar och fria grupper. Samarbetet kan främjas bland annat i samlingsnätverk och genom besök, turnéverksamhet, publikarbete och utveckling av digitala tjänster.

Kommunerna kan samarbeta med konstnärer exempelvis genom att anställa dem eller genom att köpa tjänster av konstnärer och konstnärsgrepp. I kommunerna kan konstnärerna göra olika projekt inom gemenskapskonst med invånare i olika åldrar, skapa konstverk, delta i produktionen av evenemang samt i utvecklingsprojekt hos företag och olika kommunala sektorer. Samarbetet mellan kommunerna vid anställandet av konstnärer är nödvändigt i synnerhet i mindre kommuner, varvid arbetsförhållandena eller anskaffningarna blir tillräckliga med tanke på konstnärerna inkomstbildning.

För att främja kultur och konst kan kommunerna samarbeta även med aktörer inom andra sektorer, såsom exempelvis med läroanstalter och företag inom olika branscher. Samarbetet i kulturverksamhet mellan kommunen och dess invånare anknyter till kommuninvånarnas delaktighet samt utvidgandet av det kulturpolitiska påverkandet i kommunen. Ett övergripande arbetsätt och en metod som stöder den strategiska ledningen av kommunen och samarbetet mellan sektorerna är s.k. kulturplanering (cultural planning) som har prövats internationellt och ställvis även i Finland. Kulturplanering kan utnyttjas mångsidigt i kommunens verksamhet i allt från planering av kommunens verksamhet till utveckling som sker i samverkan med olika sektorer och stärkande av invånarnas deltagande.

8 §. Framtagande av information och utvärdering. I paragrafen föreslås bestämmelser om framtagande av information och utvärdering. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inte bestämmelser om framtagande av information och utvärdering. Både med tanke på staten och kommunerna är det nödvändigt med bestämmelser om framtagande av information och utvärdering i fråga om kommunernas kulturverksamhet för att kommunernas kulturverksamhet ska kunna utvecklas med större genomslag.

Enligt 1 mom. är syftet med framtagandet av information och utvärderingen som gäller kommunernas kulturverksamhet att trygga verkställandet av syftena och uppgifterna enligt denna lag samt att stöda utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. Framtagandet av information och utvärderingen främjar därtill utvecklingen av hälsan och välfärden samt livskraften.

Enligt 2 mom. beslutar undervisnings- och kulturministeriet om utveckling av riksomfattande framtagande av information och utvärdering. Kommunerna deltar i utvärderingen av basservicen och vid behov i annat framtagande av information. Enligt förslaget utarbetar och utvecklar undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med kommunerna, Finlands Kommunförbund och andra behövliga aktörer en modell för riksomfattande framtagande av information och utvärdering. Riksomfattande framtagande av information och utvärdering gäller exempelvis ordnandet av, tillgången till och användningen av tjänster, tjänsternas ekonomi, invånarnas deltagande och genomslaget. Enligt förslaget ansvarar undervisnings- och kulturministeriet för utvecklingen av utvärderingen av basservicen i fråga om kulturen.

Enligt 3 mom. ansvarar kommunen för framtagande av information om sin kulturverksamhet och för utvärdering av kulturverksamheten. Kommunen ska utvärdera genomförandet av kulturverksamheten som en del av utvärderingen och uppföljningen av kommunstrategin på det sätt som föreskrivs i 37 § i kommunallagen (268/2014) samt som en del av främjandet av välbefinnandet och hälsan enligt 12 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010). Syftet med utvärderingen är att stöda utvecklingen av kommunens kulturverksamhet och välbefinnandet och hälsan.

Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunstrategin ska hänsyn tas till bland annat främjandet av kommuninvånarnas välfärd, ordnandet och produktionen av tjänster, kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka samt utvecklandet av livsmiljöns och områdets livskraft. I kommunstrategin ska det anges hur genomförandet av strategin utvärderas och följs upp. Uppföljning av genomförandet av kultur- och konstverksamheten bör göras som en del av uppföljningen av kommunstrategin.

Enligt 12 § i hälso- och sjukvårdslagen ska kommunerna bevaka invånarnas hälsa och välfärd och de faktorer som påverkar dessa. Utnyttjande av kultur och konst ingår i denna helhet. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kommunerna ta fram en välfärdsberättelse som verktyg för planeringen, utvärderingen och rapporteringen av välfärdspolitiken. I välfärdsberättelserna vore det ändamålsenligt att ta in information om kultur och konst samt information om hur kulturen och konsten utnyttjats i främjandet av invånarnas välfärd och hälsa.

Kommunen kan följa upp livskraften exempelvis med indikatorer som gäller antalet företag inom kultursektorn, deras omsättning och sysselsättande verkan samt kulturevenemang och kulturturism.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om offentliggörandet av de centrala resultaten av utvärderingen. Enligt förslaget beslutar undervisnings- och kulturministeriet om hur de centrala resultaten av framtagandet av information och utvärderingarna som avses i 2 mom. offentliggörs och kommunen beslutar om hur de centrala resultaten av framtagandet av information och utvärderingarna som avses i 3 mom. offentliggörs.

9 §. Finansiering. I paragrafen föreslås bestämmelser om den statliga finansieringen. Till sitt innehåll motsvarar paragrafen 3 § i den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Kommunen får statsandel för driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet. Statsandelsfinansieringen för allmän kulturverksamhet utgör en del av det statsandelssystem för kommunal basservice som administreras av finansministeriet, i vilket ingår förutom den allmänna kulturverksamheten även social- och hälsovården, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, de allmänna biblioteken och den grundläggande konstundervisningen per invånare. Bestämmelser om statsandel som beviljas för driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Enligt 2 mom. kan en kommun samt i kommunen verksamma sammanslutningar och stiftelser som bedriver och främjar kulturverksamhet inom ramen för anslag i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för kulturverksamhet enligt vad som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Statsunderstöd kan beviljas exempelvis för utveckling av verksamheten, försök, inledande av verksamhet och nödvändiga specialuppgifter i anknytning till verksamheten.

Kommunen eller en sammanslutning som är ägarkontrollerad av kommunen kan därtill beviljas statsunderstöd för anläggningsprojekt för lokaler som behövs i kulturverksamheten och för att sköta utvecklingsuppgifter enligt 6 § i denna lag på det sätt som föreskrivs i den ovan nämnda lagen. Bestämmelser om anläggningsprojekt finns i 5 kap. och i 52 och 53 § i nämnda lag. Enligt 26 § i statsrådets förordning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

(1766/2009) betraktas som anläggningsprojekt en sådan åtgärd enligt 36 § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet vars beräknade totalkostnader uppgår till minst 80 000 euro. Understöd för anläggningsprojekt beviljas inte för anläggning av kulturlokaler för kommunala bibliotek eller skolor och inte heller för anläggningsprojekt för museer som inte omfattas av statsandelssystemet.

I fråga om utvecklingsuppgifter gäller 2 och 44 §. Enligt förslaget är undervisnings- och kulturministeriet statsbidragsmyndighet.

10 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. I 1 mom. finns en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse. Enligt 2 mom. upphäver lagen den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om kommunernas kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs i fråga om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet om mål och uppgifter, samarbete och invånarnas deltagande, framtagande av information och utvärdering samt om statlig finansiering och utveckling.

Med kommunens kulturverksamhet avses verksamhet genom vilken kommunen främjar konstnärligt skapande, utövande av kultur och konst, tillgång till och användning av kultur och konst, konst- och kulturfostran, kulturarv samt kulturens och konstens lokala, regionala och samhälleliga verkningar inom övriga funktioner och sektorer.

2 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att

- 1) stöda människors möjligheter till kreativt uttryck och kreativ verksamhet samt till att skapa och uppleva kultur och konst,
- 2) främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning,
- 3) stärka befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet genom kultur och konst,
- 4) genom kultur och konst skapa förutsättningar för utvecklingen av lokal och regional livskraft och kreativ verksamhet som stöder livskraften.

Dessa syften ska uppnås med utgångspunkt i demokrati, invånarorientering, jämställdhet, hållbar utveckling samt kulturell mångfald och dialog.

3 §

Kommunens uppgifter

Kommunen ska ordna kulturverksamhet. För att genomföra denna uppgift ska kommunen

- 1) främja likvärdig tillgång till och mångsidig användning av kultur och konst,
- 2) främja konstnärligt skapande, utövande av kultur och konst samt medborgarverksamhet som anknyter till dessa,
- 3) erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturfostran inom kulturens och konstens olika former och områden,
- 4) främja upprätthållande, användning och förnyande av kulturarvet och verksamhet som stöder och utvecklar den lokala identiteten,
- 5) främja kultur och konst som en del av invånarnas välfärd och hälsa, delaktighet och samhörighet samt den lokala och regionala livskraften,
- 6) främja kulturell samverkan och internationell verksamhet och andra åtgärder som anknyter till främjandet av kultur och konst.

Vid ordnandet av uppgifterna enligt 1 mom. och tjänster som anknyter till dessa ska kommunen beakta lokala förhållanden och resurser samt behoven hos olika befolkningsgrupper.

Kommunen kan ordna kulturverksamheten själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. Det ska finnas tillräcklig och mångsidig kompetens för ordnandet av kommunernas kulturverksamhet.

Vid ordnandet av kulturverksamhet ska kommunen beakta verksamhet som grundar sig på lagen om allmänna bibliotek (1492/2016), lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998), museilagen (729/1992), teater- och orkesterlagen (730/1992) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998).

4 §

Statliga myndigheters uppgifter

Myndigheter på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och på andra förvaltningsområden skapar förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriet är behörigt ministerium i ärenden som gäller kultur och konst.

Uppgifterna som handlar om att främja kultur och konst handhas i regionerna av Museiverket och Centret för konstfrämjande enligt den lagstiftning som gäller dessa.

5 §

Kommuninvånarnas deltagande

Kommuninvånarna ska ha möjlighet att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet och beredningen av beslut som gäller den.

I tvåspråkiga kommuner ska det vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas. I kommuner inom samernas hembygdsområde ska det säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas på lika grunder.

Dessutom ska också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av verksamhet.

6 §

Utvecklingsuppgift

Undervisnings- och kulturministeriet kan anvisa en kommun eller någon annan aktör en utvecklingsuppgift som skapar förutsättningar för utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. Genom utvecklingsuppgiften stöds genomslaget, personalens kompetens och kommunernas inbördes samarbete i fråga om kommunernas kulturverksamhet. Den som sköter en utvecklingsuppgift ska med avseende på uppgiften ha mångsidig kännedom om kulturverksamheten på nationell eller regional nivå och tillräcklig kompetens.

7 §

Samarbete

För att främja syftena enligt denna lag och för att genomföra kommunens uppgifter ska kommunen samarbeta med olika kommunala sektorer.

Kommunen ska med beaktande av lokala omständigheter och resurser främja verksamhet som följer syftena och uppgifterna enligt denna lag i samarbete med andra kommuner, myndigheter och landskap och med aktörer inom kultur- och konstsektorn och andra sektorer.

8 §

Framtagande av information och utvärdering

Syftet med framtagandet av information och utvärderingen som gäller kommunernas kulturverksamhet är att stöda verkställandet av syftena och uppgifterna enligt denna lag samt utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. Framtagandet av information och utvärderingen främjar därtill utvecklingen av hälsan och välfärden samt livskraften.

Undervisnings- och kulturministeriet beslutar om utveckling av riksomfattande framtagande av information och utvärdering. Kommunerna deltar i utvärderingen av basservicen och vid behov i annat framtagande av information.

Kommunen ansvarar för framtagande av information om sin kulturverksamhet och för utvärdering av kulturverksamheten. Kommunen ska utvärdera genomförandet av kulturverksamheten som en del av utvärderingen och uppföljningen av kommunstrategin på det sätt som bestäms i 37 § i kommunallagen (268/2014) samt som en del av främjandet av hälsan och välfärden enligt 12 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010).

De centrala resultaten av utvärderingen ska offentliggöras.

9 §

Statsfinansiering

Bestämmelser om statsandel som beviljas för driftkostnaderna för allmän kulturverksamhet finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

En kommun samt i kommunen verksamma sammanslutningar och stiftelser som bedriver och främjar kulturverksamhet kan inom ramen för anslag i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för kulturverksamhet enligt vad som förskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Kommunen eller en sammanslutning som är ägarkontrollerad av kommunen kan därtill beviljas statsunderstöd för anläggningsprojekt för lokaler som behövs i kulturverksamheten och för att sköta en utvecklingsuppgift på det sätt som föreskrivs i den ovan nämnda lagen.

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992).

Helsingfors den 20

Statsminister

Juha Sipilä

Europa-, kultur- och idrottsminister Sampo Terho



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-573-0 (PDF)

ISSN: 1799-0351 (PDF)