

SAMMANDRAG

Konstpolitikens käppar och morötter. Verksamhetsbidragen som beviljats av Centret för konstfrämjande till sammanslutningar inom olika konstarter 2013–2019.

Sakarias Sokka & Olli Jakonen, Det kulturpolitiska forskningscentret Cupore

UTVÄRDERINGENS SYFTE OCH BAKGRUND

Det kulturpolitiska forskningscentret (CUPORE) har på uppdrag av Centret för konstfrämjande (Taike) bedömt verksamhetsbidragen som Taike beviljat till sammanslutningar inom olika konstarter. Forskningsprojektet startade i början av 2018. Forskare i projektet var specialforskaren Sakarias Sokka och forskaren Olli Jakonen. Forskaren Ari Kurlin har bidragit med statistikanalyserna. Rapporten har kommenterats av specialforskaren Sari Karttunen och direktör Marjo Mäenpää.

Både undervisnings- och kulturministeriet (UKM) och Taike har under de senaste åren strävat efter att förbättra statsunderstödspolitiken, att koordinera sin verksamhet kring den och att utveckla strukturerna för konstfrämjande och -stöd (t.ex. UKM 2018).

Taike är efterföljare till centralkommissionen för konst (CKK) och startade sin verksamhet i början av 2013. Taike fungerar som ett resultatstyrt ämbetsverk och expertorgan inom konstpolitik, vars verksamhet förverkligar statens konst- och kulturpolitik. Den här granskningen koncentrerar sig speciellt på de verksamhetsbidrag till konstsammanslutningar som Taike administrerar, men den större ramen är statsunderstödspolitiken som UKM och Taike utövar. Granskningen sträcker sig utöver Taikes interna processer till verksamhetsbidragens målsättningar och praxis gällande resursallokering inom UKM:s förvaltningsområde. Utöver det har vi kartlagt synpunkter bland de sammanslutningar som beviljats eller sökt verksamhetsbidrag.

Bidragen till konstsammanslutningar som Taike beviljar enligt prövning utgör en viktig del av stödet till den finländska konsten tillsammans med konstnärstipendierna och konstinstitutionernas statsandelar (VOS). Taike delar årligen ut nästan 40 miljoner euro i stipendier och bidrag. Utöver det används ungefär 2,4 miljoner euro till projekt och länskonstnärernas arbete. Andelen av hela bidragssumman som delas ut till konstsammanslutningarna i form av verksamhetsbidrag har vuxit från 5,8 miljoner (2010) till 12,7 miljoner (2020) speciellt i och med tilläggsfinansieringen av scenkonst.

FORSKNINGSUPPLÄGG

Det är fråga om en kombination av s.k. summativ utvärdering och s.k. utvecklande utvärdering. Den summativa bedömningen granskar den tidigare verksamheten och material som beskriver resultaten. Den utvecklande bedömningen granskar bland annat nuläget och kartlägger utvecklingsbehoven genom intervjuer och annat material. Som en analytisk modell för hela utvärderingen använde vi i den ofta brukade logiska modellen. Som en teoretisk ram använde vi även statsunderstödsprocessens teori, där de som delar ut statsunderstöd ansvarar för den administrativa processen, och de samhälleliga processerna genomförs av mottagarna av statsunderstöd dvs.

förmånstagarna. Utvärderingens andra centrala teman är medborgarsamhället som delfaktor i kulturverksamheten samt den offentliga förvaltningens managerialism och resultatstyrning.

MATERIAL OCH METODER

Utvärderingens centrala material består av intervjuer med ämbetsmän och andra sakkunniga (sammanlagt 15 intervjuer + 1 gruppdiskussion). Kompletterande relevant material samlade vi in genom en enkät till sökande och mottagare av verksamhetsbidrag våren 2019 (urvalet 585, svarande 119, varav sökande 55 och mottagare 64). Vi använde även svaren från Taikes egna utvärderingsenkät om bidrag till sammanslutningar (94 svar från konstanslutningar som mottagit bidrag) samt Taikes enkät till referentgranskare. Viktigt material är även Taikes statistik om statsunderstöd. De innehåller information om sökande och mottagare 2013–2019. Som tillägg till Taikes statistikmaterial samlade vi jämförelsematerial om verksamhetsbidragen som UKM beviljat till nationella sammanslutningar inom konst och kultur åren 2013-2019. Som dokumentmaterial använde vi bland annat ansökningsaviseringar, -blanketter och föredragningspromemorior samt resultatavtal och budgetar. Sekundärmaterialet består av tidigare utredningar, forskning och utvecklingsrapporter.

UTVÄRDERINGENS MÅL OCH FRÅGOR

UKM har under de senaste åren utfört flera utredningar om utvecklandet av statsunderstödspolitiken. Vår granskning behandlar också till en del de s.k. evighetsfrågorna om förnyandet av konstadministrationen, såsom relationen mellan undervisnings- och kulturministeriets och CKK/Taike, referentgranskningen och konstkommissionernas ställning, samt statsunderstödssystemets flexibilitet då konstområdena utvecklas. Det har under de senaste åren utförts flera utredningar vid UKM om utvecklandet av statsunderstödspolitiken. Taikes verksamhetsbidrag är en del av genomförandet av UKM:s statsunderstödspolitik om konstens och kulturens förvaltningsområden.

Vår utvärdering har ändå specifikt koncentrerat sig på Taikes verksamhetsbidrag till konstområdena och svarar på följande frågor:

- Hur uppfyller Taike de fastställda uppgifterna i statsadministrationen genom utdelandet av verksamhetsbidrag?
- Hur fungerar verksamhetsbidragen i relation till statens allmänna kulturpolitiska målsättningar samt undervisnings- och kulturministeriets strategiska målsättningar, och hur kan man utveckla stödet till sammanslutningarnas verksamhet sett ur denna synvinkel?
- Hur fungerar de olika skedena i Taikes administrativa process gällande verksamhetsbidrag (från fastställningen av bidragsformerna till förberedandet av ansökningsaviseringar och uppföljande av beviljningar)?
- Hurdan verksamhet har man främjat med bidragen (s.k. produkter)?
- Hurdan effekt har bidragen haft speciellt ur aktörsfältets synvinkel?

- Hur kunde man i fortsättningen förbättra uppföljningen av åtgärderna riktade till att stöda sammanslutningar a) ur administrationens synvinkel och b) ur stödmottagarnas synvinkel?

CENTRALA RESULTAT

Grundandet av Centret för konstfrämjande hängde ihop med större utvecklingsmålsättningar från början av 1990-talet som betonade konst- och statsadministrationens managerialism och den gemensamma statskoncernen. Resultatstyrningen och lagstiftningen kopplar Taïke till de allmännare samhälls- och kulturpolitiska målsättningarna och till att genomföra dem starkare än CKK. Under grundandet gavs Taïke även en ny, lagstadgad uppgift som gäller stödande av kultur. På detta sätt gjordes ämbetsverket också till en utvecklare och utövare av kulturpolitik utöver de konstpolitiska uppgifterna.

Verksamhetsbidragen har en lång historia och i sig ett motiverat, tydligt kulturpolitiskt syfte. Verksamhetsbidragen som delas ut enligt prövning till konstsammanslutningarna är en central del av systemet att direkt stöda konsten vid sidan om konstnärstipendier och institutionerna inom statsandelssystemet. Enligt vår bedömning har man ändå tillämpat prövningen mindre än det i princip varit möjligt.

Enligt Taïkes egna linjedragning främjar man med verksamhetsbidrag konstnärernas försörjning och sysselsättning samt diversifierar förutsättningarna för konstnärligt arbete och annat kreativt arbete. På basen av vår bedömning stöder man konstnärernas försörjning ändå ganska lite, speciellt med de finansiellt sett små verksamhetsbidragen. Bidragens vanligaste storlek (median) har under tidsperioden 2013–2019 varit ungefär 30 000 euro (se figur 37). Samtidigt har Taïkes allokerade resurser till sammanslutningsbidrag vuxit mera än konstnärstipendierna. 2020 ökade bidragen till konstsammanslutningar till 12,7 miljoner euro, en summa som motsvarar den finansieringen som Taïke delar ut i statliga konstnärstipendier.

Finansieringen av de verksamhetsbidrag som Taïke delar ut kommer från avkastningen av penningpelsverksamheten. Summorna som allokerats både till konstområdena och de andra formerna av sammanslutningsbidrag bestäms på ministeriet i den plan som styr användningen av penningpelsverksamhetens avkastning. Taïke är alltså när det kommer till dessa resurser fortfarande ett starkt resursstyrkt ämbetsverk, även om meningen har varit att sluta med detaljerad resursstyrning i övergången till resultatstyrning.

Tendensen inom konst- och kulturadministrationen har varit att man flyttas mot allt formellare resultat- och bedömningskriterier samt uppföljning baserad på produkter och indikatorer. Även ämbetsmännens beslutsmakt i relation till konstfältet har ökat i sammanslutningsbidragen. Användningen av bedömningskriterier i beslutsfattande är ändå otydlig för aktörsfältet. I utvärderingen framkom det att det inte är klart för konstfältet vem som beslutar om verksamhetsbidragen idag. Beslutssystemet har i någon mån varit oklart och har upplevts som tungt till och med bland de referentgranskare som är verksamma i Taïkes förtroendeorgan.

Under varje år som granskats har sammanlagt ungefär 60 procent av det årliga anslaget (€) riktats till teater- och danssammanslutningar. Teaterns andel har årligen varit 35–42 % av verksamhetsbidraget. Dansens andel har varit mellan 15–26 %. Bildkonstens andel har varierat mellan 7–11 %, musikens 7–10 %, filmens 6–9 %, cirkusens 7–8 %, fotokonstens 4–6 %. Litteraturens, mediakonstens, seriekonstens och formgivningens andel har sammanlagt varit några procent. Fotokonstens, filmens och dansens andelar påverkas av systemet av stöd till regioncentra.

Sammanlagt 662 olika sammanslutningar sökte Taikes verksamhetsbidrag under den tidsperiod som granskades. Bidrag har beviljats 239 olika sammanslutningar. Sammanlagt 423 olika sammanslutningar, alltså 64 % av de sökande, har inte fått bidrag en enda gång.

Under tidsperioden 2013–2019 har nästan 60 procent av den ekonomiska andelen av Taikes verksamhetsbidrag riktats till Nyland. Resten av regionernas andel av hela finansieringen stannar under 10 procent. Den nyländska scenkonstens (teater, dans, cirkus) andel av alla verksamhetsbidrag under 2013–2019 har varit ungefär 44 procent. Utöver beslutskriterierna påverkas riktandet av pengarna av aktörsfältets storlek, aktörernas karaktär och ansökningsaktivitet. (Se figur 16.)

Med Taikes verksamhetsbidrag stöder man många olika verksamhetskoncept (intressebevakning/föreningsverksamhet, konstanslutningar och produktionsplattformar/ -hus, konstskolor/läroverk, regionala centra, regionala och lokala samfund). Sammanslutningarna som är verksamma inom olika konstarter utgör mångsidiga grupper som på olika sätt främjar konst. De strävar till och förverkligar också ofta andra målsättningar än konstutbud och konstfrämjande. Målsättningarna täcker bland annat tillämpad konst, delaktighet, gemenskap, välmående, utveckling av regionen och publikarbete. (Se figur 39.)

Konstanslutningarnas genomslagskraft förverkligas på olika sätt beroende på sammanslutningarnas verksamhetsbredd, natur och målsättningar. Fältet som stöds enligt prövning och dess effekter går inte att granskas med bara en mätare. De direkta, lättmätta effekterna berättar inte allt om fältets genomslagskraft. En del av sammanslutningarna påverkar deras konststartskontinuitet och tillgängliga utbud, en del koncentrerar sig på utbudets innehållsliga diversifiering. Även i produktionen och intressebevakandet av konsttjänster är det fråga om en annan typ av genomslagskraft. Vår synvinkel på genomslagskraften betonar behovet av att förtydliga definieringen av statsunderstödspolitikens målsättning, och genomförandets planmässighet.

FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER I FRAMTIDEN

Man måste få en helhetsbild av konstområdenas situation för att specificera statsunderstödspolitikens behov. Det måste bildas en helhetssyn på de konst- och kulturpolitiska bidragssystemen. Samtidigt bör man förtydliga arbetsfördelningen mellan undervisnings- och kulturministeriet och Taike när det kommer till stödandet av samfund samt öka på helhetskoordinationen av statsunderstödspolitiken. Man bör också fortsätta att förtydliga Taikes ansvar gällande stödet av kultur och som en utövare av kulturpolitik. Förtroendet mellan ministeriet och ämbetsverket måste förbättras.

Att statsunderstödspolitiken är baserad på en strikt indelning av konstområdena (administrativ organisation, budgetering, beredningsarbete, referentgranskning och intressebevakning) minskar flexibiliteten. För att göra ämbetsverkets verksamhet mera flexibel och främja sakkunnigrollen måste man överväga att den detaljerade resursstyrningen som är riktad på Taike ska lösas upp ytterligare. Resurserna ska hålla samma linje som målsättningarna och strategierna. Verksamhetsbidragen borde i huvudsak vara tillräckligt stora. Utöver det borde alla sammanslutningar som söker bidrag utgångsmässigt ges möjlighet till fleråriga bidrag. Valen gällande bidragens genomförande såsom budgetering och stöd av olika verksamhetskoncept måste göras öppet och baserat på behovsanalyser. Verksamhetsbidragen skall stöda mångfalden.

Det måste göras val för att förbättra verksamhetsbidragssystemet. Genomförandet måste vara långsiktigt, öppet och dialogiskt. Man bör undvika onödig byråkrati. Bidragsverksamheten och utvecklingsarbetet måste vara baserat på data. Statsunderstödsprocessen bör innehålla mekanismer som leder till en bättre uppfattning av konstaktörernas verksamhet. Målsättningen bör vara att verksamheten som finansieras med bidrag följs upp och uppföljningsinformationen används för att uppdatera lägesbilden. Referentgranskningen kunde utvecklas att bättre motsvara också olika informationsbehov. Vid behov kunde man ändra på bidragsverksamhetens linjedragningar på basen av data. Det har i praktiken saknats en sådan länk mellan bedömningen och understödspolitikens beredning.