



EMMI LAHTINEN  
SAKARIAS SOKKA  
OLLI JAKONEN

## YHDEN- VERTAINEN KULTTUURI!

Selvitys  
vammaisyhteisöjen  
kulttuuritoimintaan  
ja kulttuurin  
saavutettavuuden  
edistämiseen  
myönnettävistä  
valtionavustuksista



**Emmi Lahtinen & Sakarias Sokka & Olli Jakonen**

# **YHDENVERTAINEN KULTTUURI!**

Selvitys vammaisyhteisöjen  
kulttuuritoimintaan ja kulttuurin  
saavutettavuuden edistämiseen  
myönnettävistä valtionavustuksista

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus  
Maaliskuu 2017

Cuporen verkkojulkaisuja 41

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

© Tekijät ja Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore 2016

Ulkoasu ja taitto: Tiina Paju

ISBN 978-952-7200-17-9 (pdf)

ISSN 1796-9263 (pdf)

# SISÄLLYS

	Tiivistelmä ja toimenpide-ehdotukset	7
	Sammanfattning och rekommenderade åtgärder	10
	Summary and recommendations	13
	Esipuhe	17
<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>Arvioitava valtionavustusmuoto ja selvityksen viitekehys</b>	<b>23</b>
	2.1 Valtionavustukset ja vaikuttavuus	23
	2.2 Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta ja saavutettavuuden edistäminen	28
	2.3 Katsaus verrokkimaiden kehitykseen	33
	2.4 Saavutettavuuden käsitteen kehitys osana valtion ohjausta	36
<b>3</b>	<b>Valtionavustuksen linjaukset ja hakijat</b>	<b>45</b>
	3.1 Hakuilmoitukset ja hakemusten käsittelyä koskevat linjaukset	45
	3.2 Valtionavustuksen hakijat	51
<b>4</b>	<b>Valtionavustusten jakautuminen</b>	<b>61</b>
	4.1 Sama avustusmuoto, erilaiset avustettavat	61
	4.2 Avustusten jakautuminen	66
<b>5</b>	<b>Toteutuneen toiminnan kuvaus</b>	<b>83</b>
	5.1 Avustusten sisällöllinen kohdentuminen	83
	5.2 Saavutettavuus	86
	5.3 Yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet	91
	5.4 Yhteistyö	94
<b>6</b>	<b>Johtopäätökset: avustusmuodon merkitys, strategisuus ja vaikuttavuus</b>	<b>97</b>
	6.1 Avustuksen merkitys saajille	100
	6.2 Valtionavustusmuoto strategisena työkaluna	106

<b>7</b>	<b>Toimenpide-ehdotukset</b>	<b>112</b>
7.1	Nykyisen tukimuodon määrärahojen uudelleen kohdentaminen	113
7.2	Avustuskäytäntöjen parantaminen	114
7.3	Saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen julkisesti tuetussa taide- ja kulttuuritoiminnassa	118
7.4	Esteettömyyden edistäminen	119
7.5	Erityis- ja vähemmistöryhmien osallisuus päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä	120
7.6	Vaikuttavuuden kehittäminen OKM:n valtionavustuspolitiikassa	120
7.7	Saavutettavuuden asema Taiteen edistämiskeskuksessa	124
<b>8</b>	<b>Lähteet</b>	<b>126</b>
	Liitteet	131

## Luettelo kuvioista ja taulukoista

<b>Kuvio 1.</b> Valtionavustusten vuosittaiset haku- ja myöntömäärät vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen vuosina 2005–2015.	53
<b>Kuvio 2.</b> Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyt valtionavustukset vuosina 2005–2015 (yhteensä 5,56 M€).	67
<b>Kuvio 3.</b> Myönnettyt toiminta- ja hankeavustukset sekä avustusten kokonaissumma (€) vuosina 2005–2015.	68
<b>Kuvio 4.</b> Kulttuurin saavutettavuuden edistäminen toimijoiden edustamien taiteen ja kulttuurin alojen mukaisesti. Hakemusten ja myöntöjen lukumäärät (kpl) vuosina 2005–2015.	73
<b>Kuvio 5.</b> Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyt hankeavustukset (€) toimijoiden edustaman taiteen alan mukaisesti vuosina 2005–2015.	74
<b>Kuvio 6.</b> Myönnettyt hankeavustukset (€) maakunnittain vuosina 2005–2015 (yht. 1,9 M€).	78
<b>Kuvio 7.</b> Hakemukset ja myönnöt (kpl) vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan hankkeisiin maakunnittain 2005–2015.	80
<b>Kuvio 8.</b> Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettyt hankeavustukset (€) maakunnittain vuosina 2005–2015.	80
<b>Kuvio 9.</b> Hakemukset ja myönnöt (kpl) saavutettavuuden edistämisen maakunnittain vuosina 2005–2015.	81
<b>Kuvio 10.</b> Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyt hankeavustukset (€) maakunnittain vuosina 2005–2015.	82
<b>Taulukko 1.</b> Avustusmuodon tukien kohdennus ja kriteerit.	46
<b>Taulukko 2.</b> Valtionavustuksen haut ja myönnöt hakijan mukaisesti vuosina 2005–2015.	52
<b>Taulukko 3.</b> Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen hankeavustusta vuosina 2005–2015 hakeneet toimijat.	57
<b>Taulukko 4.</b> Toiminta-avustuksen saajat ja myönnetty avustukset 2005–2015.	70
<b>Taulukko 5.</b> Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnetty avustus toimijoittain vuosina 2005–2015.	72
<b>Taulukko 6.</b> Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja kulttuurin saavutettavuutta edistävät hankeavustukset maakunnittain 2005–2015.	77

## TIIVISTELMÄ JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Cupore arvioi opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) tilauksesta vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettäviä valtionavustuksia vuosien 2005–2015 ajalta. Selvityksessä tarkasteltiin avustusmuodon vaikuttavuutta suhteessa ministeriön kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin ja valtionavustuspolitiikan kehittämistavoitteisiin. Selvityksen perusteella saavutettavuus tulisi huomioida paremmin taide- ja kulttuuripolitiikassa.

Aineistona selvityksessä käytettiin keskeisiä strategioita ja ohjelmia, avustushakemuksia ja käyttöselvityksiä sekä OKM:n dokumentteja avustuksen saajista ja käyttötarkoituksesta. Kaikki seitsemän toiminta-avustusta saanutta valtakunnallista vammaisyhteisöä haastateltiin ja kysely lähetettiin lisäksi kaikille hankeavustuksia saaneille tahoille. Selvitystyössä hyödynnettiin Kulttuuria Kaikille -palvelun sekä asiantuntijoista nimetyn ohjausryhmän asiantuntemusta.

Valtionavustusmuoto perustettiin vuonna 2005, jolloin kulttuurin saavutettavuuden edistäminen yhdistettiin vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tukemisen kanssa. Avustusmuodosta on maksettu sekä toiminta- että hankeavustuksia. Saavutettavuutta edistävissä hankkeissa hakijoina ovat voineet vammaisyhteisöjen ohella olla myös erilaiset taide- ja kulttuurialojen toimijat.

Avustuksiin vuosittain käytetty summa on kasvanut asteittain 225 000 eurosta 691 000 euroon. Tarkasteluvälillä avustuksia on jaettu yhteensä 5 564 000 euroa, josta noin 70 % on kohdistunut toiminta-avustuksiin ja noin 30 % hankeavustuksiin. Avustuksia on myönnetty 198 eri yhteisölle, joista 43 on ollut vammaisyhteisöjä ja loput taide- ja kulttuuritoimijoita tai muita yhteiskunnallisia tahoja kuten kuntia. Taide- ja kulttuurilaitoksista selvästi aktiivisimpia ovat olleet museot.

Valtionavustusmuodon vaikuttavuuden arviointia hankaloittivat OKM:n asettamien tavoitteiden väljä ja puutteellinen määrittely. Pienten ja monimuotoisten hankkeiden vaikuttavuutta ei ole helppo jälkikäteen seurata. Avustusten taloudellinen merkitys on kuitenkin suuri etenkin vammaisyhteisöille. Avustusmuoto on vaikuttanut vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan säilymiseen ja kehittämiseen sekä saavutettavien taide- ja kulttuuripalvelujen lisääntymiseen.

Valtionavustuksilla järjestetty toiminta tavoittaa hyvin vammaisvähemmistöt, mutta ei kattavasti muita vähemmistöryhmiä. Tässä mielessä avustusmuoto ei toteuta OKM:n kulttuuripoliittisia linjauksia, joissa saavutettavuuden korostetaan koskevan kaikkia väestöryhmiä. Saavutettavuus on kymmenen vuoden aikana edistynyt, mutta yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia vaikeuttavat edelleen muun muassa fyysiset ja asenteelliset esteet sekä omakielisten palvelujen puute. Alueellisesti avustukset kohdistuvat usein Uudellemaalle ja toiminta-avustusta saavien yhteisöjen valtakunnallinen toiminta kärsii taloudellisten resurssien vuoksi.

Cuporen tehtävänä oli laatia toimenpidesuosituksia saavutettavuuden edistämisestä OKM:n valtionavustuspoliitikassa. Selvitystyön perusteella tutkimusryhmä on päättänyt esittämään 20 toimenpide-ehdotusta, joilla parannettaisiin saavutettavuuden laaja-alaisempaa huomioimista valtionavustuspoliitikassa ja joilla edistettäisiin valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia.

Avustus on siirretty syksyllä 2016 Taiteen edistämiskeskukseen.

### *Toimenpide-ehdotukset*

#### **Nykyisen tukimuodon määrärahojen uudelleen kohdentaminen**

1. Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa tuetaan omana kokonaisuutenaan
2. Määrärahat saavutettavuuden edistämiseen säilytetään ja myönnetään taide- ja kulttuuritoimintaa toteuttaville yhteisöille

#### **Avustuskäytäntöjen parantaminen**

3. Hakuilmoituksissa käytetyt käsitteet määritellään ja avustusta koskevia arviointikriteerejä tarkennetaan
4. Alueellinen tasa-arvo huomioidaan jatkossa entistä paremmin avustuspäätöksiä tehtäessä ja pohditaan keinoa siihen, miten hakemuksia saataisiin enemmän eri puolilta maata
5. Avustuspäätösten aikataulua aikaistetaan
6. Avustuspäätöksissä painotetaan enemmän pitkäjänteistä toimintaa
7. Avustuskriteereissä korostetaan myös jatkossa yhteistyön ja toimintojen jakamisen merkitystä
8. Myönnetty avustukset jaetaan riittävän suurina hakemuksessa tarkoitetun toiminnan toteuttamiseksi
9. Saavutettavuuden edistämiseksi asetetaan selkeät ja seurattavat tavoitteet sekä strategiakaudet tai painopistealueet

#### **Saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen julkisesti tuetussa taide- ja kulttuuritoiminnassa**

10. Saavutettavuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat integroidaan sisään taiteen ja kulttuurin julkiseen tukeen
11. Eniten julkista tukea saavien taide- ja kulttuuritoimijoiden tulee käyttää tietty prosenttiosuus saamastaan julkisesta tuesta saavutettavuuden edistämiseen
12. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä huomioidaan saavutettavuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat



**Esteettömyyden edistäminen**

13. Esteettömyyttä edistetään jatkossa erillisellä määrärahalla ja lisäksi kehitetään olemassa olevia ympäristön esteettömyyteen tarkoitettuja avustusmuotoja siten, että ne tukevat paremmin myös taiteen ja kulttuuriin esteettömyyttä. Esteettömyys huomioidaan valtionosuusudistuksen yhteydessä

**Erityis- ja vähemmistöryhmien osallisuus päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä**

14. Taiteen ja kulttuurin viranomaiskäytäntöjä ja valmisteluprosesseja sekä taide- ja kulttuuripalvelujen järjestämistä kehitetään läpinäkyvämmiksi siten, että ne kannustavat ja mahdollistavat helpomman osallistumisen keskusteluun ja päätöksentekoon.

**Vaikuttavuuden kehittäminen OKM:n valtionavustuspolitiikassa**

15. Saavutettavuutta edistetään ministeriön toiminnan strategisena painopisteenä.
16. Valtionavustusten tavoitteita tarkennetaan ja selkeytetään
17. Laadullisen arvioinnin merkitystä korostetaan vahvemmin
18. Taiteen ja kulttuurin alojen tilastoja ja indikaattoreita kehitetään entistä paremmin tunnistamaan yhdenvertaisuusnäkökulmia

**Saavutettavuuden asema Taiteen edistämiskeskuksessa**

19. Erityisryhmien asemaa selvennetään Taiteen toiminnassa
20. Avustuksen saajilta vaadittava omavastuuosuus pidetään maltillisena

## SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDERADE ÅTGÄRDER

Cupore utreder på beställning av undervisnings- och kulturministeriet statsbidragen som beviljats till handikappsammanslutningars kulturella verksamhet samt främjande av kulturell tillgänglighet under tio års tid (2005–2015). I utredningen granskades stödformens effektivitet i relation till ministeriets kulturpolitiska målsättningar och utvecklingsmålen inom statsbidragspolitiken. Utredningens resultat tyder på att tillgängligheten borde beaktas bättre inom konst- och kulturpolitiken.

Som material i utredningen användes centrala strategier och program, bidragsansökningar och rapporter om användningen av bidrag samt undervisnings- och kulturministeriets listor om bidragsmottagare. Alla nationella handikappsammanslutningar som fått verksamhetsbidrag intervjuades och enkäten riktades utöver dessa till alla instanser som fått projektbidrag. Vid utredningsarbetet utnyttjades expertis från Kultur för alla-tjänsten och styrgruppen som bestod av experter.

Statsbidragsformen grundades 2005 då främjandet av kulturens tillgänglighet kopplades samman med att stöda handikappsammanslutningarnas kulturverksamhet. Både verksamhets- och projektbidrag har betalats ur stödformen. Vid projekt som främjar tillgänglighet kan de sökande utöver handikappsammanslutningar vara olika aktörer inom konst- och kulturfälten.

Summan som årligen används till bidrag har vuxit gradvis från 225 000 euro till 691 000 euro. Under utredningens 10 år har det delats ut sammanlagt 5 564 000 euro i bidrag, av vilka ca 70 % har riktats till verksamhetsbidrag och ca 30 % till projektbidrag. Bidrag har beviljat sammanlagt 198 olika aktörer av vilka 43 har var handikappsammanslutningar och resten aktörer inom konst och kultur och andra samhälleliga instanser såsom kommuner. Sju handikappsammanslutningar har beviljats verksamhetsbidrag.

Utvärderingen av statsbidragsformens effektivitet försvåras av att undervisnings- och kulturministeriets målsättningar har lösa och bristfälliga definitioner. Det är svårt att i efterhand följa upp effektiviteten av små och mångsidiga projekt. Bidragens ekonomiska betydelse är dock stor för handikappsammanslutningarna. Bidragsformen har möjliggjort att handikappsammanslutningarnas kulturverksamhet överlevt och utvecklats, samt att antalet tillgängliga konst- och kulturtjänster till handikappade ökat.

Verksamhet som ordnats med statsbidrag når handikappsammanslutningarna, men den når inte på samma sätt andra minoritetsgrupper. Bidragsformen fullbordar alltså inte undervisnings- och kulturministeriets kulturpolitiska linjedragningar, där tillgängligheten betonas beröra alla befolkningsgrupper. Tillgängligheten har gått framåt de senaste tio åren, men lika möjligheter att delta försvåras bland annat av fysiska hinder och attityder samt brist på tjänster på det egna språket. Regionalt

betonas bidragen ofta till Nyland och den nationella verksamheten för samfund som får verksamhetsbidrag lider av bristfälliga ekonomiska resurser.

Cupores uppgift är att utarbeta rekommenderade åtgärder till att främja tillgänglighet i undervisnings- och kulturministeriets statsbidragspolitik. På basis av utredningsarbetet har forskningsgruppen bestämt sig för att presentera 20 rekommenderade åtgärder, med vilka man skulle förbättra den omfattande hänsynen till tillgänglighet inom statsbidragspolitik och med hjälp av vilka man skulle främja utvärderingen av statsbidragens effektivitet.

Bidragen har delegerats sedan hösten 2016 till Centret för konstfrämjande.

### *Rekommenderade åtgärder*

#### **Att rikta den nuvarande bidragsformens anslag på nytt**

1. Handikappsammanslutningarnas kulturverksamhet stöds som en egen helhet
2. Anslagen till att främja tillgänglighet bevaras och tilldelas samfund som stöder konst- och kulturverksamhet

#### **Förbättring av ansöknings- och behandlingsförfarande**

3. I ansökningsannonserna definieras de använda begreppen och specificeras utvärderingskriterierna som rör bidraget (t.ex. nationell verksamhet, tillgänglighet)
4. Regional jämlikhet beaktas i fortsättningen bättre när man gör bidragsbeslut och man funderar på sätt att få in fler ansökningar från olika delar av landet
5. Man påskyndar bidragsbeslutens tidtabell
6. Man betonar långsiktig verksamhet vid bidragsbeslut
7. Även i fortsättningen betonas vikten av samarbete och delad verksamhet
8. De beviljade bidragen delas ut som tillräckligt stora för att genomföra verksamheten i ansökan

#### **För att främja tillgängligheten ställer man upp klara målsättningar och strategiperioder eller tyngdpunktsområden, vars genomförande man följer**

9. Att stärka tillgänglighet och jämlikhet för konst- och kulturverksamhet som stöds med offentliga medel
10. Tillgänglighets- och jämlikhetssynvinklar integreras i det offentliga stödet för konst och kultur
11. De konst- och kulturaktörer som får mest offentligt stöd skall använda en bestämd procentandel av stödet till att främja tillgänglighet
12. I samband med förnyelsen av statsbidragen beaktas tillgänglighets- och jämlikhetssynvinklar

**Främjande av tillgänglighet**

13. I fortsättningen främjas tillgängligheten med skilda anslag och utöver detta utvecklas befintliga stödformer till omgivningens tillgänglighet så att de bättre stöder tillgänglighet också inom konst och kultur. Tillgängligheten beaktas i samband med förnyelsen av statsbidragen

**Att fästa uppmärksamhet på special- minoritetsgruppernas delaktighet i beslutsfattande och utveckling av tjänster**

14. Myndighetspraxis, förberedande arbete samt organiseringen av konst- och kulturtjänster utvecklas till att bli mera genomskinligt och uppmuntra till delaktighet

**Att utveckla effektiviteten inom undervisnings- och kulturministeriets bidragspolitik**

15. Tillgängligheten främjas som en strategisk tyngdpunkt i ministeriets verksamhet
16. Man specificerar och förtydligar statsbidragens målsättningar
17. I fortsättningen betonas den kvalitativa bedömningens betydelse mera än förut
18. Statistik och indikatorer från konst- och kulturbranscherna utvecklas till att bättre än förut identifiera jämlikhetsvinklar

**Tillgängligheten i Centret för konstfrämjande**

19. Specialgruppernas ställning i Centrets verksamhet förtydligas
20. Självriskandelen som krävs av bidragsmottagare hålls rimlig

## SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

One of the objectives of Finnish cultural policy is to support the accessibility of arts and culture. To implement the objective, Finnish Ministry of Education and Culture supports accessibility and the artistic and cultural activities of disability organization and communities with subsidies.

In 2016–2017 Cupore analyzed the effectiveness of the subsidies awarded to support accessibility and disability communities between 2005 and 2015. The research was commissioned by the Finnish Ministry of Education and Culture and it examines the effectiveness of the subsidies in relation to cultural policy objectives and ways to improve accessibility through public funding for arts and culture.

The analyzed subsidies dates back to 2005 when accessibility was included into the subsidies for disability communities. Subsidies to promote accessibility had not been awarded before. The analyzed subsidy is the only form of public funding available for disability organizations' cultural activities and one of very few to promote accessibility.

The research materials and data consisted of relevant strategies and publications, project applications and reports as well as lists of successful applicants. In addition seven disability organizations that work nationwide and who were major beneficiaries were interviewed. A questionnaire was sent to all successful applicants. Culture for All Service, which offers information and support to cultural operators on questions connected with accessibility and diversity, and a steering group consisting of specialists of the subject offered valuable support and information in the course of the research.

The total amount of subsidies granted to support accessibility and disability communities cultural activities between 2005 and 2015 was approximately 5,6 million euros. The annual amounts have gradually grown from 225 000 euros to 691 000 euros. The subsidies can be granted either as operational subsidies or as special subsidies. Subsidies to improve the accessibility of culture can be applied by both disability organizations as well as various arts and culture organizations. Around 70 % of the subsidies have been granted as operational subsidies and about 30 % to various projects. Subsidies have been granted to 198 different organizations out of which 43 have been disability communities. Compared to other arts and culture institutions, museums have been the most active in applying subsidies to improve accessibility.

In Cupore's research the analysis of the effectiveness of the subsidies was challenging due to the lack of explicit and relevant objectives set by the Ministry of Education and Culture. The impacts of small and varied projects are also challenging to evaluate afterwards. The financial importance of the subsidies is anyhow important to disability communities. The subsidies have helped to maintain and develop

disability communities' own cultural activities. They have also increased the number of accessible arts and culture services for disabled people.

The organized activities and projects reach well disabled people but not other minority groups. As such the subsidies do not meet the objectives of cultural policy strategies where accessibility is understood to include everyone. Within ten years, accessibility to arts and culture has improved. However physical objectives, negative attitudes and insufficient possibilities to participate by using native language (e.g. sign language) weaken the equal access and participation to arts and culture. Geographical analysis shows that majority of the successful applicants are located in southern Finland and activities cannot be organized nationwide due to the lack of financial resources.

As a part of the study Cupore was to present a proposal and recommendations on how the access and equal participation to arts and culture could be better achieved through state subsidies. As a result the research group has presented 20 proposals that aim to mainstream accessibility as a part of the discretionary state subsidies for arts and culture and to further develop ways to evaluate the impacts and effectiveness of state subsidies.

Since 2016 the subsidies have been awarded by the Arts Promotion Center Finland

*Cupore's recommendations to improve the access and equal participation to art and culture and to enhance the strategic effectiveness of the overall subsidy process:*

### **Redefining the current support mechanism**

1. Subsidies for disability organizations should be set apart from the subsidies for accessibility.
2. Subsidies for accessibility should be allocated to communities working with arts and culture.

### **Improving application procedure**

3. Concepts used should be clearly defined (e.g. nationwide activity, disability community and accessibility) and the assessing criteria should be made accurate and transparent.
4. Regional equality should be taken better in to account when awarding grants. Ways to promote regional equality and to encourage applications from around Finland should be considered.
5. Funding decisions should be published in the beginning of the year.
6. Long-term activity should be emphasized when making decisions concerning grants.

7. Criteria should continue to enhance collaboration between different communities and organizations.
8. The amount of subsidies granted should secure the planned activities in their entirety.
9. Improving accessibility should have explicit objectives and strategic periods that are followed.

#### **Improving equality and accessibility of publicly funded art and culture activities**

10. Accessibility and equality should be included in the criteria of public funding for arts and culture.
11. Major beneficiaries should use a defined percentage of their subsidies to improve accessibility.
12. Accessibility and equality should be taken account when developing statutory government transfers to arts and culture institutions.

#### **Improving physical accessibility**

13. A separate subsidy or a grant should be available for arts and culture organizations and communities to improve physical accessibility. Existing subsidies and grants to improve physical accessibility should be further developed to support also accessibility to arts and culture. Physical accessibility should be taken account when developing statutory government transfers to arts and culture institutions.

#### **Paying attention to participation and involvement of minority groups in the decision-making and development processes**

14. Procedures of public authorities and the organizing of arts and cultural services should be more transparent and encourage different minorities to take part in the processes.

#### **Developing effectiveness of the state subsidies for art and culture**

15. The Finnish Ministry of Education and Culture should improve accessibility as a strategic objective.
16. The objectives of state subsidies should be clarified.
17. The importance of qualitative evaluation should be emphasized in the future.
18. Statistics and indicators should be developed to better recognize equality.

**Defining the status of accessibility in the Arts Promotion Center Finland**

19. Arts Promotion Center Finland should define the status of people with disabilities in all its activities.
20. The required excess share of the project funding should be kept reasonable.



## ESIPUHE

Juhlapuheissa ja komiteamietinnöissä kulttuuri kuuluu tasapuolisesti kaikille. Taide ja kulttuuri kuuluvat suomalaiseen arkeen ja juhlaan. Satavuotias Suomi juhlii tuhansin taide- ja kulttuuritapahtumin syntymäpäiviään. Pääsevätkö kaikki kansalaiset syntäreille?

Saavutettavuus on yhdenvertaisuuden edellytys. Valtion kulttuurimäärärahoista on myönnetty yli kymmenen vuoden ajan vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen kohdennettua valtionavustusta. Tavoitteena on ollut yhdenvertaisuuden lisääminen. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut selvittää, miten hyvin eri vuosina erilaisille toimijoille myönnetty valtionavustus on auttanut kulttuurielämän ja taiteen saavutettavuutta ja kuinka paljon avustuksen avulla on onnistuttu lisäämään – tai ainakin ylläpitämään – yhdenvertaisuutta.

Cuporessa tehty tutkimus osoittaa, että jälleen kerran taiteen ja kulttuurin yhteisöt ovat onnistuneet tuottamaan euroja suurempaa arvoa. Tutkittujen yhteisöjen toiminta on sitoutunutta ja näkemyksellistä. Kuten usein taide- ja kulttuurialalla, suuri osa toiminnasta tehdään varsin niukoin resurssein tai talkoilla. Valtionavustuksella toteutetun toiminnan vaikuttavuuden voidaan arvioida olevan suurta keskustelun herättäjänä ja asenteiden muokkaajana.

Tämä tutkimus kartoittaa niin valtion kulttuuripoliittisia periaatteita kuin saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen käytäntöjä ja arkea. Cuporen tutkijatiimin tukena näiden asioiden analysoimisessa on ollut useita asiantuntijoita, joille tahdomme lausua lämpimät kiitokset. Tutkimuksen ohjausryhmässä ovat olleet Sari Salovaara ja Outi Salonlahti Kulttuuri kaikille -palvelusta, Esa Pirnes opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Lea Halttunen Taiteen edistämiskeskuksesta sekä Jutta Virolainen ja Marjo Mäenpää Cuporesta. Tietojen seulonnessa ja tutkimuksen toimittamisessa ovat auttaneet saavutettavuusasiantuntija Kirsi Yläne Celiasta ja Aura Linnapuomi Kulttuuria kaikille -palvelusta. Tutkimukselle arvokkaita tietoja antoivat haastatellut toimijat Marita S. Barber Teatteri Totista, Ismo Helén Suomen kulttuuriyhdistys EUCREAsta, Susanna Hintsala Kettuki ry:stä, Markku Jokinen, Laura Pajunen, Helena Torboli ja Teemu Lipasti-Sjöroos Kuurojen Liitosta, Kalle Könkkölä Kynnys ry:stä, Eija-Liisa Markkula, Tanja Rantalainen ja Airi Lehtonen Näkövammaisten kulttuuripalvelusta sekä Kati Lehtonen Mielenterveyden keskusliitosta. Kiitämme myös kaikkia kyselyyn vastanneita vammaisyhteisöjen ja taide- ja kulttuuripalvelujen edustajia.

Marjo Mäenpää, johtaja

KULTTUURIPOLITIIKAN TUTKIMUSKESKUS

## 1 JOHDANTO

### Selvityksen kohde ja tarkoitus

Käsillä on selvitys vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen vuosina 2005–2015 osoitettujen valtionavustusten vaikuttavuudesta. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore toteutti selvityksen opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) tilauksesta. Selvityksen kohteena oleva valtionavustusmuoto perustettiin vuonna 2005. Tuolloin kulttuurin saavutettavuuden edistäminen yhdistettiin samaan avustusmuotoon vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tukemisen kanssa.

Valtionavustuksesta tuetaan vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen. Avustuksia jaetaan yleis- ja erityisavustuksina (tässä selvityksessä käytetään jatkossa termejä toiminta- ja hankeavustukset). Kaikki avustusmuodon kautta kanavoitavat tuet myönnetään taiteen ja kulttuurin veikkausvoittovaroista. Valtionavustusten hallinnoinnista ja kohdennuksista vastasi selvityksen kattamina vuosina opetus- ja kulttuuriministeriö. Vuonna 2016 avustukset siirrettiin Taiteen edistämiskeskukseen (Taike).<sup>1</sup>

Valtionavustusmuodosta maksettujen avustusten lukumäärä on vuosittain vaihdellut 25–37 välillä. Toiminta-avustusta on maksettu kymmenen vuoden aikana kaikkiaan seitsemälle vammaisyhteisölle.<sup>2</sup> Avustuksiin käytetty summa on kasvanut asteittain vuodesta 2005, jolloin se kaksinkertaistui edellisestä vuodesta 225 000 euroon.<sup>3</sup> Vuosina 2014–2015 avustuksia myönnettiin 691 000 euroa vuodessa. Yksittäiselle saajalle maksetut hankeavustussummat ovat vaihdelleet 500–33 000 euron välillä. Toiminta-avustukset ovat vaihdelleet 6 500–135 000 euron välillä.

Cuporea on pyydetty esittämään selvityksessä näkemys nykyisen avustusmuodon toimivuudesta ja kehittämisehdotuksia siitä, miten kulttuurin saavutettavuuden

1 Ensimmäisiä Taiken jakamia avustuksia haettiin syksyllä 2016: <http://www.taike.fi/fi/kaikki-apurahat> (katsottu 3.3.2017)

2 Vuonna 2013 osa avustuksista muutettiin lainopillisten tulkintojen vuoksi toiminta-avustuksista hankeavustuksiksi: tuolloin katsottiin, että OKM ei voi myöntää toimintaan kohdistuvaa yleisavustusta yhdistykselle, joka jo saa yleisavustuksen Raha-automaattiyhdistykseltä (RAY). Muutoksia on voinut seurata myös siitä, että tuensaajien toiminnan vakiintumisen myötä toiminnan kehittämiseen myönnetty hankeavustus on muutettu toiminta-avustukseksi. Ks. avustusmuotojen tarkemmista ehdoista: <http://minedu.fi/valtionavustusten-hakeminen-kaytto-ja-valvonta> (katsottu 3.3.2017)

3 Vuoden 2004 talousarvioesityksessä vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ehdotettiin 112 000 euroa. Tällöin mukana ei vielä ollut kulttuurin saavutettavuutta.

edistämistavoitetta<sup>4</sup> voitaisiin parhaiten toteuttaa valtionavustuspolitiikassa. Tärkeä osa selvityksen tiedonkeruuta on siten liittynyt paitsi toteutuneen kehityksen ja toiminnan vaikuttavuuden arviointiin, myös avustusmuodon strategisuuden arviointiin ja kehittämistarpeiden kartoittamiseen.

Valtionavustusmuodon siirtämisestä Taikeen ei selvitystä tehtäessä ollut vielä kokemuksia. Raportti sisältää silti selvityksen tekemisen yhteydessä esiin nousseita käsityksiä ja arvioita siirrosta ja sen vaikutuksista. Avustusten siirtoa ministeriöstä virastoon käsitellään myös toimenpide-ehdotuksissa.

## Selvityksen aineistot ja toteutus

Selvitys on kohdennettu avustusten jakamisen eri vaiheisiin ja perustuu keräämäämme dokumentti-, haastattelu- ja kyselyaineistoon. Erikseen kerättyjen aineistojen lisäksi käytettävissä on ollut excel-tiedostot haetuista ja myönnettyistä avustuksista sekä hakijoista ja toiminnan kuvauksista (hankkeen otsikko, suppea kuvaus) vuosilta 2005–2015.

Raportissa kuvataan avustusmuodon, sitä koskevien linjausten ja strategioiden sekä keskeisten käsitteiden, erityisesti saavutettavuuden, kehitys valtionhallinnossa. Näin luomme kehityksen arvioitavan valtionavustusmuodon tavoitteiden ymmärtämiseksi. Avustusten toteutumista ja vaikuttavuutta tarkastelemme tätä kehystä vasten (ks. OKM 2014, 41). Olemme kartoittaneet ministeriön aiempien selvitysten sekä työryhmä- ja toimikuntaraporttien kautta vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja saavutettavuuden tukemisen taustan. Avustusmuotoa laajempaa strategista tasoa olemme kehystäneet OKM:n kulttuuripolitiikan strategioiden, valtioneuvoston selvitysten sekä hallitusohjelmien kautta. Kontekstia paremmin ymmärtääksemme olemme ottaneet huomioon myös vammaisten ja viittomakielisten henkilöiden asemaa, saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta koskevaa lainsäädäntöä.

Itse valtionavustusprosessin vaiheita avaamme hallintodokumenttien, hakuilmoitusten, hakemusten ja käyttöselvitysten kautta. Kiinnitämme strategisuuden näkökulmasta huomiota siihen, millä tavalla hakuilmoituksissa kuvataan keskeisiä käsitteitä, avustusten tavoitteita ja käyttötarkoituksia, miten hakijoita ohjeistetaan ja millaisin perustein avustuksia myönnetään. Hakuilmoitukset ja -ohjeet ovat tärkeitä avustustoiminnan strategisen vaikuttavuuden kannalta. Ne ovat keskeisin kanava tiedottaa hakijoille haun kriteereistä. Hakuilmoitusten vastaavuutta strategiaan linjauksiin arvioimme suhteuttamalla niitä keskeisiin kulttuuripoliittisiin linjauksiin.

4 OKM:n saavutettavuuteen liittyvien linjausten kehitystä arvioitavan valtionavustusmuodon kannalta kuvataan tarkemmin luvussa 2. Ajankohtaiset ministeriön linjaukset on kuvattu tiiviisti ministeriön internetsivuilla: <http://okm.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus> ja <http://okm.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus/linjaukset.html> (katsottu 17.2.2017).

Olemme käyneet läpi yhteensä 44 avustushakemusta ja selvitystä, joista 12:sta saajana oli vammaisyhteisö<sup>5</sup> ja 32:ssa taide- ja kulttuuritoimija<sup>6</sup> (liite 1). Hakemukset ja selvitykset saimme käyttöömme valtioneuvoston kanslian kirjaamosta. Nämä lähempään tarkasteluun otetut avustuksensaajat valikoimme yhdessä Kulttuuria kaikille -palvelun<sup>7</sup> asiantuntijoiden kanssa. Tavoitteena oli saada monipuolinen käsitys avustusten tuella toteutetusta toiminnasta. Samalla painotimme vuosia 2013–2015 saadaksemme mahdollisimman realistisen käsityksen avustuksin toteutettavan toiminnan nykytilanteesta. Hakemuksista ja käyttöselvityksistä analysoimme strategisuutta, avustuksen turvin tehtyjä toimenpiteitä ja niiden vastaavuutta avustusmuodon tavoitteisiin. Harkitulla näytteellä hakemuksista ja käyttöselvityksistä hahmotetaan myös sitä, millaista raportointi strategisessa mielessä on, ja kuinka hyödyllisiä hakemukset ja selvitykset ylipäänsä ovat vaikuttavuuden arvioinnin kannalta (ks. OKM 2016).

Avustusmuodon tavoitteena on vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tukeminen ja kulttuurin saavutettavuuden edistäminen. Tämän vuoksi kentän tason toimijoiden ja toiminnan tutkiminen ovat yksi selvityksen keskeinen sisältö. Tavoitteena on ymmärtää, miten avustusten saajat kokevat avustukset ja niiden merkityksen. Näin voidaan hahmottaa tekijöitä, joiden kautta avustuksen vaikuttavuus ja erilaiset vaikutukset toteutuvat tai jäävät toteutumatta. Samoin saadaan tietoa siitä, kuinka OKM:n asettamien erilaisten tavoitteiden saavuttamisessa ja halutun muutoksen aikaansaamisessa on onnistuttu. Tarkastelemme myös, miten avustuksen saajien omat toiminnalleen asettamat tavoitteet ovat toteutuneet.

Haastattelimme kaikki toiminta-avustusta saaneet valtakunnalliset vammaisyhteisöt. Vuosien 2005–2015 aikana toiminta-avustusta saivat Mielenterveyden keskusliitto ry, Näkövammaisten Kulttuuripalvelu ry, Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki Kettuki ry, Kuurojen Liitto ry, Kynnys ry, Suomen kulttuuriyhdistys EUCREA ry ja Teatteri Totti ry.

5 Avustuksia on jaettu vammaisjärjestöille ja -yhteisöille. Käytämme selvityksessä muotoa vammaisyhteisö, jolla viitataan kaikkiin valtioneuvostusta hakeneisiin ja/tai saaneisiin vammaisyhdistyksiin, -järjestöihin ja -yhteisöihin.

6 Taide- ja kulttuuritoimijoilla viitataan selvityksessä kaikkiin saavutettavuuden edistämiseen avustusta hakeneisiin ja/tai saaneisiin toimijoihin. Hakukäytäntöjä ja hakijoita käsitellään luvussa 3.

7 Kulttuuria kaikille -palvelu toimii valtakunnallisesti taiteen ja kulttuurin alalla. Sen tehtävänä on tarjota tietoa ja tukea kulttuuritoimijoille saavutettavuuden ja moninaisuuden kysymyksissä. Palvelu tekee yhteistyötä taide- ja kulttuuriorganisaatioiden sekä erilaisten yleisöryhmien kanssa. Palvelu on toiminut vuodesta 2003. Toiminnasta vastaa Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry. Kulttuuria kaikille -palvelua tukee opetus- ja kulttuuriministeriö.

Lähetimme kaikille<sup>8</sup> valtionavustusta saaneille tahoille sähköisen kyselyn, jolla haettiin vastauksia avustuksen hakemiseen, käyttöön, vaikutuksiin ja merkityksiin. Kysely toteutettiin Surveypal -ohjelmalla kahdella kielellä (suomi ja ruotsi) ja se koostui sekä avoimista- että monivalintakysymyksistä. Monivalintakysymyksissä oli mahdollisuus valita useampi kuin yksi vaihtoehto. Kyselyssä oli yhteinen kysymysosio kaikille avustusta saaneille sekä erilliset kysymysosiot toiminta-avustusta, vammaisyhteisöjen hankeavustusta sekä saavutettavuuden edistämiseen tukea saaneille. Kaikkiaan kysely lähetettiin 137<sup>9</sup> vastaanottajalle, joista 39 vastasi kyselyyn. Toiminta-avustuksia saaneiden vastausprosentti oli 71, vammaisyhteisöjen hankeavustusten<sup>10</sup> 35 % ja taide- ja kulttuuritoimijoiden hankeavustusten 23 %. Kysely oli auki vastaajille 31.8.2016–30.9.2016. Lähetimme kyselyn kohderyhmälle vastaamiseen kannustavat muistutusviestit 13.9. ja 27.9.

## Tutkimuskysymykset

Aineistoa olemme keränneet, analysoineet ja tulkinneet vastataksemme seuraaviin kysymyksiin:

- Millainen merkitys valtionavustuksilla on niitä saaneille toimijoille?
- Miten arvioitava valtionavustusmuoto kokonaisuutena vastaa ministeriön toimialapolitiikan strategisia tavoitteita?
- Kuinka avustusten mahdollistama toiminta toteuttaa OKM:n vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa sekä taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta koskevia linjauksia sekä valtion kulttuuripoliittisia strategioita ja ohjelmia?
- Kuinka kulttuurin saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta voitaisiin nykyistä paremmin edistää valtionavustuspolitiikassa?<sup>11</sup>

8 Joitakin yksittäisiä hankeavustuksia saaneita tahoja ei tavoitettu erilaisista syistä johtuen. Avustusmuodon analyysi keskittyi kymmenen vuoden aikajänteelle, mikä vaikeutti useita vuosia sitten avustusta saaneiden pienten toimijoiden tavoittamista. Osa toimijoista oli lopettanut toimintansa, osassa tapauksia valtionavustuksen käytöstä vastannut henkilö oli jäänyt eläkkeelle tai avustuksesta vastannutta henkilöä tai hänen yhteystietojaan ei pystytty selvittämään.

9 Kysely lähetettiin yhteensä seitsemälle toiminta-avustusta saaneelle sekä hankeavustusten osalta 34 vammaisyhteisölle ja 96 taide- ja kulttuuritoimijalle.

10 Yksi vastaaja vastasi toiminta-avustuksen osalta hankeavustuksia koskeneeseen kyselyyn. Kyseisen vastaajan vastauksia on tarkasteltu osana toiminta-avustuksia. Näin ollen toiminta-avustusten vastausprosentti oli 86 ja vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan hankeavustusten 33 %.

11 Tässä on käytetty hyväksi Cuporen tekemää (hallinnon sisäiseen käyttöön tarkoitettua ja ei-julkista) selvitystä opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvistä valtionavustuksista. Selvityksen lopussa annetaan kehittämissuhteita avustustoiminnan strategisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. (Karttunen ym. 2014, 67–70; myös OKM 2016, 9.)

## Tutkijat ja ohjausryhmä

Selvitystyön toteuttivat Cuporessa projektitutkija Emmi Lahtinen, tutkija Olli Jakonen ja erikoistutkija Sakarias Sokka toukokuun 2016 ja helmikuun 2017 välisenä aikana. Tutkimusryhmän työskentelyä tuki ohjausryhmä, jonka jäseniä olivat erityisasiantuntija Lea Halttunen (Taike), johtaja Marjo Mäenpää (Cupore), kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnes (OKM), suunnittelija ja saavutettavuusasiantuntija Outi Salonlahti (Kulttuuria kaikille -palvelu), erityisasiantuntija Sari Salovaara (Kulttuuria kaikille -palvelu) ja tutkija Jutta Virolainen (Cupore). Ohjausryhmä kokoontui kaikkiaan neljä kertaa ajanjaksolla 9.8.2016–17.1.2017. Kokoontumisissa tutkimusryhmä raportoi tutkimuksen etenemisestä ja sai palautetta alustavista tuloksista ja jatkosuunnitelmista. Raporttiin kirjatut ehdotukset ovat kuitenkin tutkimusryhmän omaan tilannearvioon perustuvia esityksiä. Ohjausryhmän rooli on ollut keskusteleva ja tukeva, eikä ohjausryhmä ole pyrkinyt vaikuttamaan tutkijoiden tulkintoihin. Tutkimusryhmä vastaa kaikesta raportin sisällöstä.

## 2 ARVIOITAVA VALTIONAVUSTUSMUOTO JA SELVITYKSEN VIIITEKEHYS

### 2.1 Valtionavustukset ja vaikuttavuus

#### Valtionavustukset kulttuuripolitiikassa

Valtionavustuksella<sup>12</sup> tarkoitetaan valtion varoista myönnettävää rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti hyödylliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään kirjallisen hakemuksen perusteella valtion talousarvion eri momenteille sijoitetuista määrärahoista. Määrärahoista voidaan julistaa auki valtionavustushakuja, joissa määritellään myönnettävien avustusten käyttötarkoitus, myöntökriteerit ja muut tarpeelliset seikat. Samasta määrärahasta samalla haulla samoin perustein jaettavia avustusten kokonaisuuksia voidaan kutsua valtionavustusmuodoiksi. Valtionavustuslain mukaan avustukset voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. (OKM 2014b.)

Jonkin valtionavustusmuodon kautta resursseja jaettaessa lähtökohtana on valtionavustuslaki (688/2001 ja erityisesti sen 7 § ”Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset”). Sen mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa<sup>13</sup>, jos:

1. tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
2. valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
3. valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä
4. valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Myös hallintolaki (6.6.2003/434) vaikuttaa yleisesti siihen, millä tavoin avustuksia voidaan jakaa.

Valtionavustukset ovat keskeisiä taiteen ja kulttuurin toimialan rahoittamisen välineitä suoran budjettirahoituksen (valtion virastoille) ja valtionosuuksien (taide- ja kulttuurilaitoksille, yleisille kirjastoille, kuntien kulttuuritoimintaan) ohella. Kulttuuripolitiikan välineenä valtionavustukset ovat eri asemassa kuin lakiin perustuva

12 Ks. Valtionavustuslaki 27.7.2001/688. <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

13 Lain mukaan myös talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa.

rahoitus: avustukset ovat aina harkinnanvaraisia. (OKM 2016.) Valtionavustukset kuuluvat politiikkavälineiden näkökulmasta valtion positiivisiin taloudellisiin ohjauskeinoihin eli ”porkkanoihin” (esim. Bemelmans-Videc ym. 1998). Niihin liittyy olennaisesti informaatio-ohjausta, jossa keskeisiä ovat toimialastrategiat sekä toiminta- ja muut ohjelmat (ks. OKM 2011, 31). Tässä arvioitavan avustusmuodon informaatio-ohjauksen kannalta keskeisiä strategioita ja ohjelmia käsitellään seuraavissa luvuissa.

Yleisesti ottaen taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuksilla tavoitellaan jonkinlaista toivottua vaikutusta tai muutosta yhteiskunnassa. Valtionavustusten strategisuus ja asema kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteuttajana kytkeytyvät kysymyksiin toiminnan autonomiasta ja ohjauksen luonteesta. Perinteisesti valtionavustukset on mielletty epäsuoran, etäisyyttä ottavan ohjauksen lajiksi. Vuorovaikutus rahoittajan ja rahoitettavan välillä voi viedä joissain tapauksissa valtionavustustoimintaa suoran ohjauksen suuntaan. Varsinaiselle tavoiteohjaukselle ei ole kuitenkaan tällä hetkellä olemassa juridista pohjaa. Kysymys on relevantti itsenäisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuten vammaisyhteisöjen kohdalla, jotta kumppanuutta ja strategisuutta tavoittelevaa ohjausotetta ei tulkita käskytykseksi. (Karttunen ym. 2014; Karttunen 2015, 118.)

## Vaikuttavuus ja kulttuuripolitiikka

Vaikuttavuudesta on alettu viime vuosikymmeninä puhua julkisella sektorilla ja entistä enemmän myös kulttuuripolitiikan parissa. Tällä keskustelulla on haluttu kohdentaa aiempaa enemmän huomiota siihen, mitä toiminnalla ja toimenpiteillä saadaan aikaan. Vaikuttavuuden ja sen arvioimisen korostuminen liittyy osaltaan hyvinvointivaltioiden muutoksiin. Julkisella sektorilla on omaksuttu ”uuden julkisjohtamisen” (*New public management*) oppien mukaisesti yksityisellä sektorilla hyödynnettyjä ajattelu- ja toimintatapoja. Myös julkisen rahoituksen väheneminen ja leikkaukset yhdistettynä taiteen kentän monimuotoistumiseen ovat johtaneet yhä suurempaan tarpeeseen osoittaa taiteen ja kulttuurin erilaisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta (esim. Saukkonen 2014; Jansson 2014).

Vaikuttavuus on käsitteenä etenkin taide- ja kulttuuritoiminnan parissa moniulotteinen ja usein vaikeasti määriteltävä. Se on ensinnäkin eri asia kuin toiminnan välittömät tuotokset (kuten esimerkiksi hankkeesta tuotettu julkaisu) tai tulokset. Vaikuttavuus voidaan nähdä sellaisiksi lyhyen aikavälin tuloksia laajemmiksi vaikutuksiksi, joita toiminnalla on saatu aikaan. Sillä voidaan myös ymmärtää toiminnan aikaansaamien erilaisten vaikutusten kokonaisuutta. Vaikuttavuuden tarkastelussa on tällöin tärkeää tunnistaa myös niitä taustalla olevia tekijöitä (esim. hallinnon menetelmät ja käytännöt, erilaiset toimijat, rahoituslähteet, toimintaympäristön tuki, asenteet), joiden yhteisvaikutuksesta erilaiset tulokset syntyvät tai jäävät syntymättä. Tavoitelähtöinen vaikuttavuuden arviointi kertoo yksinkertaisesti



ilmaistuna siitä, kuinka hyvin toiminnan kautta saavutetut vaikutukset vastaavat asetettuja tavoitteita. (Kuntaliitto 2016, 5; Rajahonka 2013, 12.)

Vaikuttavuudella voidaan siis kootusti tarkoittaa erityisesti niitä laajempia ja ajallisesti kestävämpiä vaikutuksia, jotka vastaavat toiminnalle ennalta asetettuja tavoitteita. Vaikuttavuus on tästä näkökulmasta tavoiteltua muutosta (suuntaan tai toiseen; myös muutoksen vastustaminen tai säilyttäminen voi olla tavoite) ja aina tarkoituksellisen toiminnan tulos. (Saukkonen 2014, 32; Suvikumpu ym. 2014.)<sup>14</sup>

OKM:n tavoitteena on yleisesti terävöittää taiteen ja kulttuurin alojen valtionavustusten vaikuttavuutta ja strategisuutta; täten myös avustusmuotojen arviointiin tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota (ks. OKM 2016; OKM 2014b).<sup>15</sup> Kulttuuripolitiikan parissa voidaan puhua vaikuttavuudesta ja vaikutusten arvioinnista eri näkökulmista (ks. esim. Jakonen 2016). Tässä selvityksessä arvioimme yhden valtionavustusmuodon organisoimista ja sen avulla toteutuneen toiminnan vaikuttavuutta suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin. Toteutuneen toiminnan arvioimiseksi tarkastelemme myös, miten avustuksen saajat kokevat avustusten merkityksen ja miten he ovat arvioineet toimintansa vaikutuksia ja mahdollista vaikuttavuutta.<sup>16</sup> Selvityksessämme on kyse laadullisesta näkökulmasta vaikuttavuuteen, jolloin keskiössä on mittaamisen sijaan subjektiivinen kokemus (ks. Kivipelto 2008, 35).

Aiemmissa analyysissä on havaittu, että taiteen ja kulttuurin toimialan tavoitteiden epäselvyys vaikeuttaa yleisesti kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden arviointia. Taide- ja kulttuuritoiminnalle on usein hankalaa asettaa ennakkoon täsmällisiä tavoitteita, joiden toteutumista voisi seurata. Tavoitteita kyllä löytyy erilaisista strategioista ja asiakirjoista, mutta niitä ei ole aina priorisoitu tai suhteutettu toisiinsa tai laajempiin tavoitteisiin. Myös taiteen ja kulttuurin valtionavustusten tavoitteet on usein määritelty strategisessa mielessä väljästi ja lavein käsittein. (Karttunen ym. 2014; Karttunen 2015.)

Taiteen ja kulttuurin valtionavustustoiminnassa on kyse monivaiheisesta, pitkäkestoisesta ja laaja-alaisesta prosessista. OKM:n täytyy kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tukeutua toimijoihin, jotka eivät ole ministeriön omistuksessa

14 Keskustelu liittyy myös kulttuuripolitiikan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja kulttuuristen vaikutusten eroihin. Kulttuuriset vaikutukset eivät ole sama asia kuin politiikkatavoitteiden toteutumiseen kytkeytyvä kulttuuripolitiikan vaikuttavuus, mutta niillä on keskinäisiä yhteyksiä. Kulttuurisia vaikutuksia voi olla muillakin politiikka-alueilla, ja vastaavasti kulttuuripolitiikalla voi olla muita kuin puhtaasti kulttuurisia vaikutuksia. (Ks. OPM 2009; Häyrynen 2004.)

15 [http://okm.fi/OPM/Kulttuuri/kulttuuripolitiikka/linjaukset\\_ohjelmat\\_ja\\_hankkeet/avustuspolitiikka/index.html](http://okm.fi/OPM/Kulttuuri/kulttuuripolitiikka/linjaukset_ohjelmat_ja_hankkeet/avustuspolitiikka/index.html) (katsottu 17.2.2017)

16 On huomattava, että tässä selvityksessä ei puhuta kustannusvaikuttavuudesta, jolla tarkoitetaan toimintaan sijoitettujen resurssien ja saavutettujen vaikutusten suhdetta. Lisää kulttuuripolitiikan vaikuttavuuskeskustelua ks. esim. Jakonen 2016; Kettunen 2016 ja OPM 2009.

tai ohjauksessa. Myös rahoituslähteitä voi olla useita, ja valtionavustus saattaa kattaa toiminnasta vain pienen osan. Näin on myös tämän selvityksen kohteena olevan toiminnan suhteen. On syytä korostaa, että kulttuuripolitiikan parissa vaikuttavuutta yleensä arvioidaan, ei mitata (vrt. esim. Kivipelto 2008, 35). Vaikka kulttuuripolitiikan tavoitteita saataisiinkin toteutetuksi, erilaisten vaikutus- ja syy-seuraus -ketjujen sekä toiminnan ja arvioinnin erilaisten aikajänteiden vuoksi valtionavustusten merkitystä voi olla vaikea todentaa. (Ks. myös Karttunen 2015, 117.) Taiteen ja kulttuurin piirissä ei esimerkiksi yleensä ole mahdollisuutta testata aukottomasti, mitä olisi tapahtunut tai jäänyt tapahtumatta ilman arvioinnin kohteena olevaa tukea. Tämä ei kuitenkaan estä pohtimasta ja selvittämästä vaikuttavuutta eri tavoin.

Arviointitutkimus voidaan ajallisesti erottaa kolmeen vaiheeseen: tuen ennakkoarviointiin, tuella aikaansaatuisten vaikutusten arviointiin ja vaikuttavuuden jälkikäteisarviointiin. Tämä selvitys kuuluu viimeiseen kategoriaan. Selvityksessä arvioimme valtionavustusmuotoa ja sillä toteutettua toimintaa jälkikäteen sen kymmenen vuoden ajalta (2005–2015), jonka avustusmuoto on ollut olemassa.<sup>17</sup>

## Opetusministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2020

Opetusministeriö julkaisi vuonna 2009 *Kulttuuripolitiikan strategia 2020*. Strategian tarkoituksena oli ohjata opetusministeriön omaa toimintaa kulttuuripolitiikan alueella vuoteen 2020 saakka (ks. OPM 2009b). Tässä selvityksessä analysoitava avustusmuoto on ollut olemassa vuodesta 2005, joten kyseinen strategia ei ole ohjannut toimintaa alusta asti.

Valtion kulttuuripolitiikan tavoitteiksi strategiassa listattiin “luovuuden, moninaisuuden ja osallisuuden edistäminen”. Tätä tahtotilaa toteutettaisiin muun muassa edistämällä “kulttuurin tasa-arvoista ja monipuolista saatavuutta, saavutettavuutta ja käyttöä”. Yksi sivu strategiassa omistettiin kulttuurisille ja sivistyksellisille oikeuksille, joiden osana korostettiin saavutettavuutta: “...oikeuteen osallistua kulttuurielämään, yhtäläisesti saataviin ja saavutettaviin kulttuuripalveluihin, kirjasto- ja tietopalveluihin sekä vapaa-ajan palveluihin.”

Kulttuuripolitiikan neljäksi tavoitealueeksi strategia 2020 linjasi: 1) yhteiskunnan kulttuurisen perustan vahvistaminen, 2) luovan työn tekijöiden ja kulttuuripalveluiden tuottajien toimintaedellytysten parantaminen, 3) kansalaisten kulttuuriin osallistumisen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä 4) kulttuurin taloudellisten vaikutusten vahvistaminen. Tässä selvityksessä käsiteltävän valtionavustusmuodon kannalta keskeisimmät linjaukset sisältyvät kolmanteen tavoitealueeseen, jonka tavoitteet oli asetettu seuraavasti:

17 Avustusmuodon siirtyminen Taiteen edistämiskeskukseen vuodelle 2017 on rajattu tämän selvityksen ulkopuolella. Luvussa 7 esitämme kuitenkin aiheeseen liittyviä kehittämissuhteita.

*“Kansalaiset osallistuvat aktiivisesti kulttuurielämään monikulttuurisessa Suomessa. Kulttuuri- ja kirjastopalvelut ovat tasa-arvoisesti kaikkien saatavissa ja saavutettavissa ja eri väestöryhmien osallisuus ja harrastusmahdollisuudet suomalaisessa kulttuurissa toteutuvat. Saamelaiskulttuurin asema alkuperäiskulttuurina on vahvistunut. Kielivähemmistöjen kulttuuriset oikeudet on turvattu. Tieto- ja viestintäteknikkaa hyödynnetään tehokkaasti palveluiden tarjonnassa. Keskeisten kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikais säilytys on turvattu ja ne ovat saatavilla digitaalisesti. Taiteen ja kulttuurin hyödyntäminen ja sovellukset eri aloilla parantavat yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointia ja elämäntilintaa.” (OPM 2009b, 24.)*

## Kulttuuripolitiikan strategian 2025 vaikuttavuustavoitteet

*Kulttuuripolitiikan strategia 2025* (OKM 2016b) julkaistaneen vuoden 2017 aikana. Siinä taiteen ja kulttuurin alan valtionavustukset ryhmitellään kolmen tavoitealueen mukaisesti (ks. myös OKM 2016, 12–13). Tulevassa strategiassa tavoitealueet ja niihin liittyvät kulttuuripolitiikan tavoitteet on listattu seuraavasti:

### 1. **Luova työ ja tuotanto**

”Taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytykset ovat parantuneet ja tuotannon ja jakelun muodot monipuolistuneet”

### 2. **Osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin**

”Osallisuus kulttuuriin on lisääntynyt ja eri väestöryhmien erot osallistumisessa ovat kaventuneet”

### 3. **Kulttuurin perusta ja jatkuvuus**

”Kulttuurin perusta on vahva ja elinvoimainen”

Tämän selvityksen kannalta keskeinen on toinen tavoitealue, jossa korostetaan osallisuutta ja osallistumista kulttuuriin.<sup>18</sup> Yleisesti ottaen suomalaisen kulttuuripolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat kansalaisten omaehtoisuuden, aktiivisuuden ja osallistumisen tukeminen sekä tasa-arvon mahdollistaminen taide- ja kulttuuripalvelujen saatavuudessa ja saavutettavuudessa (OKM 2009, 34).

Strategian (OKM 2016b) mukaan kulttuuripolitiikan yhteiskunnallista vaikuttavuutta voi arvioida osallisuuden ja osallistumisen tavoitealueella erilaisilla ulottuvuuksilla, joista osa on keskeisiä myös tässä selvityksessä arvioitavan valtionavustusmuodon kannalta. Selvityksemme johtopäätöksissä pyrimme yleisesti arvioimaan vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja kulttuurin

<sup>18</sup> Myös 1. ja 3. tavoitealueen on helppo nähdä liittyvän arvioitavan valtionavustusmuodon käsittämään kokonaisuuteen. Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tukeminen sekä saavutettavuuden edistäminen koskevat monin paikoin luovan työn edellytyksiä ja jakelun muotoja. Kulttuurin perustan elinvoimaisuus taas rakentuu onnistumisille kahdella muulla tavoitealueella, ja toisaalta ruokkii niiden kehitystä.

saavutettavuuden edistämiseen myönnettävien valtionavustusten merkitystä ja vaikuttavuutta suhteessa seuraaviin strategian ulottuvuuksiin:

- eri ryhmien mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan
- kulttuuristen ja kielellisten oikeuksien toteutuminen
- saavutettavuuden, esteettömyyden ja tasa-arvon toteutuminen taide- ja kulttuuritoiminnoissa sekä niihin liittyvissä palveluissa
- kulttuurin alueellinen ja paikallinen saatavuus
- kansalaisten kulttuuriharrastusten ja omaehtoisen toiminnan määrä ja aktiivisuus
- kulttuuritarjonnan ja palvelujen käyttäminen
- taide- ja kulttuurialan käyttäjä- ja yleisösuuntautunut kehittämistoiminta sisältöjen (esim. laatu), tarjonnan (esim. moninaisuus) ja palvelujen (esim. saatavuus/erilaiset palvelumuodot) osalta

Seuraavassa luvussa kuvaamme avustusmuodon, sitä koskevien linjausten ja strategioiden sekä keskeisten käsitteiden, erityisesti saavutettavuuden, kehitystä. Koska kulttuuripoliittisessa vaikuttavuudessa on kyse politiikan tavoitteiden toteutumisesta, luomme näin kehyksen arvioitavan valtionavustusmuodon tavoitteiden ymmärtämiseksi. Esittelemme lisäksi Suomen rahoitusmallista poikkeavat Ruotsin Kulturrådetin ja Arts Council Englandin rahoituskäytännöt, joilla tähdätään saavutettavuuden, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen.

## **2.2 Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta ja saavutettavuuden edistäminen**

Tämän selvityksen kohteena olevan valtionavustusmuodon syntyyn vaikutti osaltaan vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan epäyhtenäinen ja sattumanvarainen rahoittaminen 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa. OKM ja RAY tukivat joidenkin vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa, mutta RAY katsoi sen tukemisen kuuluvan etupäässä OKM:n vastuualueelle. Kulttuuritoimintaa tukivat lisäksi muun muassa EU (ESR), yksityiset rahastot ja säätiöt sekä kaupungit. Yhtenäisen linjan puuttuessa osa valtakunnallisista vammaisyhteisöistä ei saanut rahoitusta kulttuuritoimintaansa lainkaan, eikä saatu tuki usein ollut pysyvää, mikä hankaloitti toiminnan järjestämistä.<sup>19</sup>

Valtionavustuksen syntyyn vaikutti myös vammaiskulttuuria ja saavutettavuuden edistämistä koskenut 1900-luvun lopun kansainvälinen keskustelu. Mallia avustukseen haettiin etenkin Isosta-Britanniasta. Opetusministeriön vuonna 2001 asettamalla Kulttuuria kaikille -työryhmällä oli olennainen osa keskustelun siirtämisessä Suomeen.

19 Lähde: toteutetut haastattelut ja kysely

Työryhmän tehtävänä oli selvittää, kuinka ”vammainen oman kulttuuritoiminnan edellytyksiä voitaisiin parantaa ja kulttuurin saavutettavuutta edistää julkisissa kulttuurilaitoksissa sekä tehdä ehdotus siitä, miten vammaiskulttuurin edistämistoimet tulisi organisoida valtionhallinnossa.” Raportissaan *Kulttuuria kaikille* (OPM 2002) ryhmä totesi vammaiskulttuurin tukimuotojen olevan hajanaisia ja määrärahojen pieniä sekä vammaiskulttuuria ja saavutettavuutta koskevan poliittisen linjanvedon puuttuvan. Työryhmä esitti määrärahojen nostamista useissa eri tukimuodoissa ja eri tasoilla (valtio, RAY, kunnat).<sup>20</sup> Lisäksi esitettiin useita toimenpiteitä taide- ja kulttuuritoiminnan esteiden poistamiseksi. Ehdotukset koskivat valtionohjauksen täsmennysten ohella myös taide- ja kulttuurilaitosten omia toimia sekä laitosten ja vammaisyhteisöjen välistä yhteistyötä.

Myöhempien toimien ja suositusten kannalta keskeinen Kulttuuria kaikille -työryhmän toteutunut ehdotus oli opetusministeriön Vammaiset ja kulttuuri -toimikunnan asettaminen. Toimikunnan asema ja tehtävä perustuivat julkaisuus *Valtioneuvoston periaatepäätös taide- ja taiteilijapolitiikasta* (OPM 2003). Siinä edellytettiin opetusministeriöltä toimenpideohjelman laatimista saavutettavuuden lisäämiseksi julkisissa taide- ja kulttuurilaitoksissa (OPM 2006, 4). Toimikunta aloitti työskentelynsä vuonna 2003 ja sen ehdotus toimenpideohjelmaksi, *Taide tarjolle, kulttuuri kaikille*, julkaistiin vuonna 2004. Työssään toimikunta hyödynsi laajasti Kulttuuria kaikille -työryhmän tekemää taustatyötä (OPM 2004, 8).

Vammaiset ja kulttuuri -toimikunta esitti ministeriölle saavutettavuuden ottamista yhdeksi arviointikriteeriksi virastojen kanssa käytävissä tulossopimusneuvotteluissa sekä kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten ja muiden suurien, harkinnanvaraista tukea saavien kulttuuritoimijoiden (esim. taiteilijajärjestöt, tapahtumat) kanssa käytävissä tavoitekeskusteluissa. Siirtymäajan jälkeen kriteerien täyttäminen olisi toimikunnan mukaan voitu ottaa huomioon jaettaessa resursseja. Vastaavaa menettelyä esitettiin soveltuvin osin noudatettavaksi myös ”harkinnanvaraista tukea saavien muiden kulttuurialan toimijoiden ja erilaisten rakentamis- ja korjaushankkeiden” kohdalla. Lisäksi toimikunta suositteli edistämään vammaisten ihmisten omaa taide- ja kulttuuritoimintaa. Keskeinen keino tähän oli tarkoitukseen kohdennettujen avustusten lisääminen. Jo *Kulttuuria kaikille* -raportin jälkeen ministeriö oli ottanut erityisryhmien kulttuuritoiminnan tukemisen yhdeksi painopistealakseksi, mutta siihen suunnatut summat olivat edelleen varsin pieniä (OPM 2004, 50–55).

Määräraha vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan kaksinkertaistui 112 000 eurosta 225 000 euroon vuonna 2005. Tässä yhteydessä samasta määrärahasta alettiin myöntää tukea myös yleisen kulttuuritoiminnan saavutettavuutta parantaviin

20 Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan osoitettu määräraha, RAY:n kuntouttavan kulttuuritoiminnan avustukset, avustukset kulttuuritilojen peruskorjauksiin ja perustamishankkeisiin, kuntien kulttuuritoiminnan avustukset kehittämis- ja kokeilutoimintaan, valtionosuudet kirjastojen perustamishankkeisiin.

hankkeisiin ja avustuksen mahdollista saajajoukkoa laajennettiin vammaisyhteisöjen lisäksi taide- ja kulttuurialan toimijoihin. (OPM 2006, 19.) Tässä on selvityksen kohteena olevan valtionavustusmuodon konkreettinen lähtöpiste.

Vuonna 2005 työnsä aloitti kaksi uutta ryhmää, joista toinen käsitteli viittomakielisten teatteripalvelujen kehittämistä. Työryhmän raportissa *Viittomakielisten teatteripalveluiden kehittäminen* esitettiin Teatteri Totin kehittämistä siten, että sillä olisi mahdollisuudet toimia tulevaisuudessa viittomakielisenä ammattiteatterina (OPM 2005). Teatteri Totti on saanut toiminta-avustuksia tämän selvityksen kohteena olevan avustusmuodon kautta vuodesta 2008.

---

## Teatteri Totti

Teatteri Totin osalta valtionavustuksen merkitystä ja vaikuttavuutta voi tutkia tarkastelemalla opetusministeriön selvitystä viittomakielisten teatteripalveluiden kehittämisestä (2005) ja vertaamalla siinä esitettyjä tavoitteita Totin nykytilaan.

*”Teatteri Totti vastaa teatteritoiminnan sisällöstä ja toteutuksesta itsenäisesti. Sen tavoitteena olisi tuottaa vuosittain 2 viittomakielistä produktiota ja noin 40 esityskertaa. Näistä puolet toteutettaisiin Helsingissä ja puolet koko maata kattavilla kiertueilla. Kohderyhmä kattaisi sekä kuuroja että kuulevia katsojia, koska esitykset pääsääntöisesti puhetulkataan suomen kielelle.*

*Kiertueiden yhteydessä Teatteri Totti voisi toteuttaa teatteriesitysten lisäksi teatterityöpajoja kuulovammaisten kouluissa ja tukea myös muutoin koulujen teatterikasvatusta. Tämä edellyttäisi, että teatterilla olisi noin 5 työntekijää: johtaja/tuottaja, tulkki/tuotantoavustaja, teatteriteknikko sekä 1 vakinainen ja 2 freelancenäyttelijää.” (OPM 2005, 16.)*

Perustehtävänsä lisäksi Teatteri Totin toimintaan voi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää muun muassa vierailuesityksiä kuulevien kouluissa, viittomakielisten lastenkulttuuriohjelmien tuottamista, yhteistyötä teattereiden kanssa viittomakielelle tulkattujen teatteriesitysten lisäämiseksi ja kulttuurivaihtoa muiden maiden kuurojen teattereiden kanssa. Lisäksi Totti voi osallistua teatterikoulutuksen järjestämiseen harrastajateatterista kiinnostuneille sekä osallistua teatteritulkki- ja näyttelijäkoulutuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen. (OPM 2005, 16.)

Selvityksessä Totille ehdotettiin noin 160 000 euron vuosittaista valtionavustusta. Tästä tavoitteesta ollaan jäljessä. Teatteri Totin toiminta-avustuksen suuruus on vaihdellut 50 000 ja 135 000 euron

välillä. Vuonna 2015 valtionavustuksen suuruus oli 132 000 euroa ja suunta on ollut laskeva. Rahoituksen vuoksi esitetyistä tavoitteista on jouduttu karsimaan, mikä on vaikuttanut suoraan Totin kohde-ryhmään, esitysten sisältöön ja viittomakielisten palvelujen määrään. Vakituksia työntekijöitä Totissa on tällä hetkellä kaksi. Pääsääntöisesti vuosittain toteutetaan vain yksi teatteriesitys, vuorovuosin lapsille ja aikuisille. Näytösten ja näyttelijöiden määrää on jouduttu supistamaan ja vuosittaisista kiertueista huolimatta näytökset keskittyvät Helsinkiin.

Teatteri Totti on ollut mukana edistämässä viittomakielisen teatterialan koulutusta ja tehnyt yhteistyötä HUMAK:n kanssa tulk-kauskoulutuksen osalta. Yhteistyö koulujen kanssa on jäänyt haluttua vähäisemmäksi taloudellisista syistä johtuen. Totti tekee pohjoismaista yhteistyötä Ruotsin Tyst Teaterin ja Norjan Teater Manun kanssa. Yhteistyön mahdollistaa osaltaan Tyst Teaterin taloudellinen tuki.

---

Toisen vuonna 2005 työnsä aloittaneen ryhmän tehtävänä oli valmistella opetusministeriön toimenpideohjelma vuosille 2006–2010 taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantamiseksi. Työryhmä jatkoi työskentelyään Vammaiset ja kulttuuri-toimikunnan tekemän työn pohjalta tehtävänä ”keskittyä [...] ensisijaisesti toimenpiteisiin, jotka ovat opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston ja sen alaisen hallinnon toteutettavissa tai joihin opetusministeriö voi vaikuttaa tulosohjauksen keinoin.” Toimenpideohjelman kohderyhmäksi määriteltiin kieli- ja kulttuurivähemmistöt (muun muassa saamelaiset, romanit, viittomakieliset ja maahanmuuttajat) sekä vammaisvähemmistöt. Taiteen opetus ja koulutus jätettiin toimeksiannosta pois ja työn painopisteeksi määriteltiin julkisten taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuus. Samalla ryhmän tuli käsitellä erityis- ja vähemmistöryhmien mahdollisuuksia omaehtoisen kulttuuritoiminnan harjoittamiseen. (OPM 2006, 4–5.)

Vuoteen 2010 ulottuvan ohjelman *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Opetusministeriön toimenpideohjelma 2006-2010* toimenpiteisiin lukeutui harkinnanvaraisina valtionavustuksina jaettavien määrärahojen kasvattaminen. Konkreettiseksi tavoitteeksi kirjattiin ”vammaisjärjestöjen ja -yhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen” osoitetun valtionavustuksen määrärahan kaksinkertaistaminen siten, että vuonna 2010 sen suuruus olisi 450 000 euroa (OPM 2006, 27).

Toimenpide-ehdotuksessa otettiin myös kantaa tämän selvityksen kohteena olevan valtionavustuksen ensimmäisen haun tuloksiin:

*”Vuoden 2005 hakukierrokselta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että kulttuurilaitoksilla ja muilla kulttuurialan toimijoilla on halua ja kiinnostusta parantaa toimintojensa saavutettavuutta. Mahdollisuus saada tukea erilaisiin saavutettavuutta parantaviin pilottihankkeisiin toimii kannustimena ja saattaa johtaa pitkäjänteisempään kehittämistyöhön. Lopullisena tavoitteena on, että siirtymäkauden jälkeen alan toimijat ottaisivat saavutettavuusnäkökulman automaattisesti huomioon kaikessa toiminnassaan.” (OPM 2006, 19–20.)*

Toimenpideohjelmassa toimenpiteiden seuranta linjattiin siten, että opetusministeriö laatisi vuoden 2011 aikana ohjelman toteutumisesta kokonaisarvion jatkotoimien perustaksi (OPM 2006, 30). Toteutumista seurattiin hallinnon sisällä ja vuonna 2009 aloittanut Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus -työryhmä käytti arviota oman työnsä pohjalla. Ministeriössä toteutettiin vuonna 2012 myös valtiosuuden (VOS) piirissä olevien taide- ja kulttuurilaitosten saavutettavuutta ja moninaisuutta koskeva kysely, joka luettiin jatkoksi vuoden 2006 toimenpideohjelmalle (OKM 2012, 3).

Vuoden 2012 VOS-kyselyä esittelevässä raportissa *Kyselyraportti 2012. Valtiosuuden piirissä olevien taide- ja kulttuurilaitosten moninaisuus ja saavutettavuus* kyselytuloksia verrattiin aiempiin tuloksiin. Vastaava kysely oli tehty vuonna 2007 ja raportin mukaan suhtautuminen saavutettavuuteen oli muuttunut myönteisempään suuntaan vuosien 2007 ja 2012 välillä. Aikaisempaa huomattavasti useampi taide- ja kulttuurilaitos oli laatinut esteettömyys- tai saavutettavuuskartoituksen ja useimmat olivat tehneet jonkinlaisia saavutettavuutta tai moninaisuutta huomioivia toimenpiteitä. (OKM 2012, 5–6.) Toisaalta vammaisten henkilöiden näkökulmasta taide- ja kulttuuripalveluiden saavutettavuus ei samaan aikaan näyttänyt lisääntyneen (Kähkönen 2012, 46–47).

Seuraava laajempi ministeriön toimeksiannosta tehty saavutettavuutta koskeva selvitys julkaistiin vasta vuonna 2014. Selvitys oli pitkän työn tulos, sillä sen valmistellut ryhmä oli nimetty jo vuoden 2009 alussa. Ryhmän työskentely oli sitä nimettäessä ajateltu suoraksi jatkoksi vuosien 2006–2010 toimenpideohjelmalle. Myös työryhmän raportti *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Loppuraportti* (OKM 2014) nimettiin identtiseksi vuonna 2006 julkaistun toimenpideohjelman kanssa.

Vuoden 2014 raportin ja vuoden 2006 toimenpideohjelman välissä ehdittiin julkaista useita selvityksiä ja raportteja, jotka vaikuttivat vuoden 2014 raportin sisältöön. Näihin lukeutuivat muun muassa *Reilu Kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet* -raportti (Koivunen & Marsio 2006), *Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta* (OKM 2011) sekä vammaisten ihmisten



kokemuksia kulttuuripalveluiden käyttäjinä kartoittanut selvitys (Kähkönen 2012).<sup>21</sup> Työryhmän kannalta olennaisia olivat myös *romanipoliittinen ohjelma* (2009) ja *vammaispoliittinen ohjelma* (2010).

Raportissaan työryhmä esitti useita erilaisia toimenpiteitä, jotka tiivistyivät kysymyksiin erityis- ja vähemmistöryhmien oikeudesta omaan kieleen ja kulttuurin sekä kysymyksiin oman kulttuurin huomioon ottamisesta taide- ja kulttuuripalvelujen tarjonnassa, hankinnoissa, tallentamisessa ja dokumentoinnissa (OKM 2014, 57). Työryhmä teki myös suoraan valtionavustuksiin liittyviä käytännöllisiä toimenpide-ehdotuksia, jotka koskivat muun muassa avustusten hakuprosesseissa käytettäviä kieliä, avustusten hakemista koskevaa ohjausta ja koulutusta, sekä rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden lisäämistä (OKM 2014, 32,36–37,72).

### 2.3 Katsaus verrokkimaiden kehitykseen

Ruotsissa ja Englannissa taiteen ja kulttuurin julkista rahoitusta hallinnoivien Kulturrådetin ja Arts Council Englandin rahoitusmallit edustavat kahta erilaista Suomen avustuspolitiikasta poikkeavaa ajattelutapaa. Kulturrådet on poistanut kaikki saavutettavuuden edistämiseen jaettavat erillisavustukset ja integroinut saavutettavuusnäkökulman osaksi kaikkia avustusmuotoja.<sup>22</sup> Arts Council England puolestaan jakaa avustuksia kohdennetusti erilaisiin saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta edistäviin hankkeisiin, minkä lisäksi kaikkien avustusta saavien on otettava yhdenvertaisuuden edistäminen huomioon toiminnassaan.<sup>23</sup>

#### Ruotsi: Kulturrådet

Ruotsin hallituksen edellyttämänä vammaisnäkökulma on vuodesta 2011 alkaen ollut integroitu kaikkiin Kulturrådetin myöntämiin avustuksiin. Stategiamuutos

21 Selvitys liittyi työryhmän työskentelyyn ja tuotti tietoa työryhmän tueksi (Kähkönen 2012, 3). Ministeriön tuella toteutettiin työryhmän työskentelyn tueksi myös useita muita selvityksiä: *Kulttuurifestivaalien ja -tapahtumien saavutettavuus – Keväällä 2011 toteutetun kyselyn tulokset* (2011); *Esiselvitys: taide- ja kulttuurialojen opiskelun esteettömyys ja saavutettavuus* (2012); *Romanien osallisuus ja osallistuminen kulttuuritoimintaan Suomessa* (2012); *Selvitys maahanmuuttajien edustuksellisuudesta Suomen kulttuuripolitiikassa ja taide- ja kulttuurikentän päätöksenteossa* (2012); *Suomen venäjänkieliset kulttuuripalveluiden käyttäjät ja tuottajat* (2012); *Vironkielisten maahanmuuttajien osallistuminen kulttuuri- ja yhdistyselämään* (2011). Näiden lisäksi Taiteen keskustoimikunta toteutti saamelaisia taiteilijoita koskevan tutkimuksen *Käsin, sävelin, sanoin ja kuvin - saamelaiset taiteilijat Suomessa* (2011).

22 Lähteenä Kulturrådetin avustusmallin tarkastelussa on käytetty Kulttuuria kaikille -palvelulta saatua koostetta aiheesta sekä Kulturrådetin Kultur för Alla – Inget Hinder -loppuraporttia: [http://www.kulturradet.se/Documents/publikationer/2016/kultur\\_f%c3%b6r\\_alla.pdf](http://www.kulturradet.se/Documents/publikationer/2016/kultur_f%c3%b6r_alla.pdf) (katsottu 3.3.2017)

23 Arts Council Englandin raportti: <http://www.artscouncil.org.uk/publication/equality-diversity-creative-case> (katsottu 3.3.2017)

pohjautuu YK:n yleissopimukseen vammaisten ihmisten oikeuksista. Tavoitteena on ollut saada saavutettavuus koko taide- ja kulttuurihallinnon läpäiseväksi teemaksi. Myös muut hallinnonalat on määrätty integroimaan vammaisnäkökulma osaksi toimintaansa.

Kulturrådet asetti tavoitteet saavutettavuuden edistämiseksi vuosille 2011–2016. Tavoitteet luotiin mahdollisimman konkreettisiksi ja ne valikoituivat aieman tiedon ja kokemuksen pohjalta. Myndigheten för Delaktighet (MDF), joka on Ruotsissa yhdenvertaisuuden toteutumista vammaisten henkilöiden osalta valvova viranomainen, oli mukana muotoilemassa tavoitteita. Muutoksella on pyritty muun muassa valtavirtaistamaan saavutettavuusnäkökulmat.

Kulturrådetin asettamat velvoitteet julkista tukea saaville taide- ja kulttuuri-toimijoille:

- Luoda suunnitelma saavutettavuuden edistämiseksi
- Olla toimimatta tiloissa, joissa on helposti poistettavia esteitä
- Tehdä verkkosivuista ja -palveluista saavutettavia

Avustuksen saajilta edellytetään saavutettavuusnäkökulmien huomioimista sekä avustushakemuksissa että käyttöselvityksissä. Avustuksia arvioitaessa ja myönnettäessä saavutettavuutta pidetään yhtenä laatukriteerinä. Uudistuksen yhteydessä saavutettavuuden edistämiseen suunnatut erillisavustukset poistettiin, mikä tarkoittaa, että asetetut velvoitteet on täytettävä ilman erillis- tai lisärahoitusta.<sup>24</sup>

Kulturrådet on pyrkinyt tukemaan taide- ja kulttuuritoimijoita velvoitteiden täyttämässä muun muassa järjestämällä saavutettavuutta käsitteleviä koulutuksia ja seminaareja. Taide- ja kulttuuritoimijoille on myös tarjottu valmis malli saavutettavuussuunnitelman toteuttamiseen. Tavoitteiden toteutumista on tarkasteltu uudistuksen alkuvaiheessa joustavasti eikä taloudellisia sanktioita ole annettu. Kulturrådetin loppuraportin mukaan osa tavoitteista osoittautui etenkin pienten toimijoiden osalta liian korkeiksi ja tavoitteita on madallettu tai niissä on joustettu. Kaikkien kolmen asetetun velvoitteen osalta tilanne on kuitenkin kehittynyt vähitellen oikeaan suuntaan.

Velvoitteiden täyttämisen arvioinnin osalta on jouduttu pohtimaan sitä, kuka on oikea taho valvomaan niiden toteutumista. Kulturrådet ei esimerkiksi koe olevansa verkkosivujen esteettömyyden tai rakennetun ympäristön asiantuntija. Kulturrådet raportoi vuosittain tavoitteiden edistymisestä MDF:lle.

Kulturrådetin mukaan taide- ja kulttuurialan toimijoilta saatu palaute on ollut sekä positiivista että negatiivista. Selkeitä tavoitteita ja kriteereitä on kiitelty. Säädösten suhteen on toisaalta esiintynyt myös epätietoisuutta, ja siitä mikä luokitellaan

24 Aiemmin saavutettavuuden edistämiseen tarkoitettut varat integroitiin linjauksen yhteydessä osaksi Kulturrådetin muita avustusmuotoja ja ohjattiin Kulturrådetin priorisoimien hankkeiden tukemiseen. Avustuksia saavutettavuuden edistämiseen on edelleen mahdollista hakea muilta avustuksilta myöntäviltä tahoilta. Lähde: Karin Westlingin sähköposti, 23.1.2017

helposti poistettavaksi esteeksi on avustuksen saajilla ollut erilaisia näkemyksiä. Velvollisuuksien lisääntyminen, mutta rahoituksen vähentyminen on huolestuttanut etenkin pieniä toimijoita. Esimerkiksi integroiduille ryhmille ei ole nykyisin entisenkaltaista mahdollisuutta hakea erillisrahoitusta, mikä voi johtaa toiminnan väheneemiseen. Samaan aikaan integroidun toiminnan on kuitenkin raportoitu yleistyneen.

Loppuraportin mukaan rahoitusmallia tullaan mahdollisesti vielä tarkentamaan, mutta asetetut velvoitteet tulevat säilymään ehtoina rahoituksen myöntämiselle eikä erillisrahoitusmallia olla palauttamassa. Kulturrådetin mukaan vielä on liian aikaista sanoa, onko integroitu rahoitusmalli erillisrahoitusta parempi, mutta tuntuma on, että integroidun mallin myötä saavutettavuus on noussut enemmän keskustelun aiheeksi.

### Englanti: Arts Council England

Arts Council Englandilla on meneillään kolmivuotinen moninaisuuden<sup>25</sup> ja yhdenvertaisuuden edistämishanke Creative Case for Diversity 2015–2018, jonka osana kaikki avustusta saavat tahot (National Portfolio Organisations ja Major Partner Museums) ovat sitoutuneet moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen toiminnassaan.

Hankkeen lähtökohtana on, että taide- ja kulttuurihallinnon, alan työntekijöiden ja julkista rahaa saavien taide- ja kulttuuritoimijoiden tulisi heijastaa yhteiskunnan moninaisuutta. Keskeinen keino edistää moninaisuutta ja yhdenvertaisuutta on kiinnittää huomiota siihen, millaisia päätöksiä taide- ja kulttuuritoimijat tekevät ohjelmasisältöjen suhteen ja millaisia taidetta koskevia hankintapäätöksiä tehdään. Tästä syystä rahaa ohjataan muun muassa taide- ja kulttuurialan päättävässä asemassa olevien henkilöiden koulutukseen.

Sen lisäksi, että moninaisuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat on integroitu (ainakin edistämishankkeen aikana) kaikkiin avustusmuotoihin, jakaa Arts Council England myös erillistä rahaa moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Erillisrahoituksen painopistealueita ja tavoitteita ovat:

- tukea sekä uransa alussa olevia että asemansa jo vakiinnuttaneita teatterialan tummaihoisia ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvia ammattilaisia
- tukea organisaatioita moninaisuuden huomioimisessa, jotta heillä olisi tulevaisuudessa mahdollisuus hakea Arts Council Englandin rahoituksen piiriin
- tukea kuurojen ja vammaisten taiteilijoiden urakehitystä sekä edistää heidän asemaansa taidetta koskevia hankintapäätöksiä tehtäessä
- tukea moninaisuuden parempaa huomioimista taide- ja kulttuurialan organisaatioiden johtotasolla

25 Moninaisuus (diversity) tarkoittaa tässä yhteydessä tummaihoista vähemmistöä, etnisiä vähemmistöjä ja vammaisvähemmistöä.

Lisäksi erillisrahaa ohjataan alueelliseen ja taloudelliseen saavutettavuuden edistämiseen.

Kaikkien avustuksen saajien tulee laatia ja toimittaa Arts Council Englandille yhdenvertaisuussuunnitelma (*Equality Action Plan*), joka käsittelee muun muassa rekrytointikäytäntöjä. Tavoitteissa pysymistä seurataan, jotta vaaditut toimenpiteet saadaan vakiinnutettua osaksi rahoitettujen organisaatioiden pysyviä käytäntöjä ja että avustuksen saajat huomioivat moninaisuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat sekä taloudellisissa että taiteellisissa päätöksissä. Arviot moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisestä voidaan ottaa huomioon tulevia avustuspäätöksiä tehtäessä.

Tärkeässä osassa hanketta on tilastotiedon kerääminen taide- ja kulttuuritoimijoilta. Tavoitteena on muodostaa entistä laajempi ja tarkempi kuva moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden nykytilasta ja muutoksesta taide- ja kulttuurikentällä, jotta resursseja pystytään tulevaisuudessa kohdentamaan paremmin. Kaikki avustuksen saajat ovat sitoutuneet käyttämään sähköistä järjestelmää (Audience Finder), jonka avulla kerätään tietoja muun muassa yleisöjen moninaisuudesta. Lisäksi kaikki museot sekä muut suurimmat edunsaajat ovat sitoutuneet toimittamaan tarkempaa taustatietoa yleisöstä (mm. ikä, sukupuoli, etninen tausta ja vammaisuus).

Arts Council England on antanut lisäksi toimeksiantona selvittää, miksi vammaiset ihmiset ovat aliedustettuina taide- ja kulttuurialalla kaikissa työtehtävissä ja kaikilla työtasoilla.

## 2.4 Saavutettavuuden käsitteen kehitys osana valtion ohjausta

### Saavutettavuus 2000-luvun alusta: kansainvälinen keskustelu jalkautuu Suomeen

*Kulttuuria kaikille* -työryhmäraportissa (OPM 2002) kerrotaan, kuinka saavutettavuuden käsittely raportissa kuvatulla tavalla ja taide- ja kulttuuripalveluihin yhdistettynä oli melko uusi ilmiö tuolloisessa Suomessa. Raportissa kuvataan, kuinka Valtion taidemuseo toteutti vuosituhanen vaihteessa yhdessä vammaisyhteisöjen edustajista koostuneen asiantuntijaryhmän kanssa Saavutettavuus-projektin. Siinä saavutettavuutta katsottiin edistettävän sekä oman toiminnan edellytyksiä parantamalla että olemassa oleviin palveluihin pääsyn esteitä poistamalla:

*”Hyvä saavutettavuus tuo kulttuuripalvelut kaikkien ulottuville ja tarjoaa mahdollisuuden osallistumiseen ja elämyksiin yksilöiden erilaisista ominaisuuksista riippumatta. Saavutettavuus kulttuurin yhteydessä viittaa toisaalta osallistumismahdollisuuksiin itse tekemällä, esimerkiksi toimimalla ammatinharjoittajana kulttuurin alalla. Toisaalta on kysymys kulttuuripalvelujen käyttämisestä ja elämysten hankkimisesta. [...] Saavutettavuus*

*syntyy poistamalla liikkumisen, näkemisen, kuulemisen ja ymmärtämisen esteitä.” (OPM 2002, 14–15.)*

Saavutettavuus rinnastettiin englannin- ja ruotsinkielisiin käsitteisiin accessibility ja tillgänglighet. Työryhmän omaksuma ymmärrys saavutettavuudesta nojasi Isossa-Britanniassa käyttöön otettuun saavutettavuuden eri osa-alueita havainnollistavaan luokitteluun (*Museums and Galleries Commission 1997*), joka oli kehitetty alun perin museoiden saavutettavuuden parantamiseksi. Luokittelun mukaan saavutettavuus jakautuu seitsemään osa-alueeseen:

- fyysinen saavutettavuus
- saavutettavuus eri aistien avulla
- tiedollinen saavutettavuus
- tiedottamisen saavutettavuus
- taloudellinen saavutettavuus
- sosiaalinen ja kulttuurinen saavutettavuus
- asenteellinen saavutettavuus (OPM 2002, 16)

Lisäksi työryhmä pohjusti omia esityksiään viittaamalla Yhdysvalloissa arkkitehtuurin piirissä kehitettyihin ”Universal Design”-periaatteisiin (School of Design, North Carolina State University of Raleigh 1997), joiden mukaan ihmiset on otettava yksilöinä huomioon suunnittelussa. Myös nämä periaatteet koostuvat seitsemästä osa-alueesta:

- oikeudenmukainen käyttö (suunniteltu malli ei aseta käyttäjiä keskenään erilaiseen asemaan eikä käyttö ole leimaavaa)
- joustava käyttö (malli on muunneltavissa laajalle kirjolle yksilöllisiä toimintakykyjä ja -mieltymyksiä)
- yksinkertainen, helposti oivallettava käyttö (mallin käyttö on helposti ymmärrettävissä riippumatta käyttäjän kokemuksesta, tiedoista, kieli- taidosta tai keskittymiskyvystä)
- aisti-informaatio (malli antaa käyttäjälle tarpeellisen informaation olosuhteista tai käyttäjän aistimiskyvystä riippumatta)
- virheiden salliminen (malli vähentää minimiin käyttäjän tahattomien toimintojen aiheuttamat vahingot)
- vähäinen fyysinen ponnistelu (mallia voidaan käyttää tehokkaasti ja miellyttävästi siten, että käyttäjä väsy fyysisesti mahdollisimman vähän)
- mitat ja tilat lähestyttävyyden ja käytön kannalta (malli on käyttäjälle sopivan kokoinen ja tarjoaa hänelle sopivasti tilaa lähestymiseen, ylettymiseen ja operoimiseen riippumatta hänen koostaan, asennostaan tai liikkumiskyvystään) (OPM 2002, 17.)

Työryhmä katsoi työnsä koskevan vammaisten ohella toimimisesteisiä. Näin saavutettavuus kosketti myös ikääntyneitä, maahanmuuttajia (kielelliset esteet) tai eri syistä liikkumisesteitä kokevia (esimerkiksi lastenvaunujen kanssa liikkuvat). Lopulta työryhmä kuitenkin rajasi varsinaiseksi kohderyhmäkseen vammaiset.<sup>26</sup> (OPM 2002, 18.)

Kulttuuria kaikille -työryhmää seuranneessa Vammaiset ja kulttuuri -toimikunnassa saavutettavuutta lähestyttiin Kulttuuria kaikille -ryhmän tavoin. Ison-Britannian museoiden kehittämiseen luotu seitsenluokkaisen kategorisointi näkyy selvästi toimikunnan raportin taustalla. Toimikunta lisäsi mukaan vielä kahdeksannen luokan, päätöksenteon saavutettavuuden, jolla se viittasi päätöksentekoprosessien avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen (2004, 15).

Toimikunta esitti toimenpideohjelmahdotuksensa osana sanallisen määritelmän saavutettavuudelle:

*”Hyvä saavutettavuus kertoo erilaisten yleisöjen tarpeiden huomioimisesta ja kohteen tarjonnan helposta lähestyttävyydestä. Saavutettava palvelu on kaikkien ulottuvilla ja tarjoaa mahdollisuuden osallistumiseen ja elämyksiin yksilöiden erilaisista ominaisuuksista riippumatta. Saavutettavuus on yhdenvertaisuuden edistämistä. Saavutettavuus merkitsee kohteen helppoa lähestyttävyyttä kaikenlaisille ihmisille, ei esimerkiksi pelkästään vammaisten tai toimimisesteisten ihmisten näkökulmasta.” (2004, 74.)*

Hallitusohjelmiin ja Matti Vanhasen pääministerikausilla käyttöön otettuihin hallituksen strategia-asiakirjoihin saavutettavuus ilmaantui 2000-luvun puolivälissä. Vanhasen hallituksen vuoden 2003 ohjelman kulttuuri-osuudessa todettiin tuettavan muun muassa “kulttuurista ja taiteellista monimuotoisuutta” sekä “lasten, vammaisten ja vähemmistöryhmien kulttuurisia oikeuksia” (Valtioneuvosto 2003, 30–31). Saavutettavuudesta ei vielä tämän hallitusohjelman kulttuuripolitiikassa puhuttu, mutta vuoden 2005 hallituksen strategia-asiakirjaan (Valtioneuvosto 2005) käsite oli tullut mukaan painottaen vammaisten henkilöiden lisäksi maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöryhmiä koskevaa toimenpideohjelmaa: “Vuonna 2005 valmistellaan erityisryhmiä (vammaiset, maahanmuuttajat, etniset vähemmistöryhmät) koskeva toimenpideohjelma taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantamiseksi.”

Vuosille 2006–2010 kohdennetussa toimenpideohjelmassa saavutettavuuden ymmärrettiin koskettavan kaikkia ihmisiä. Ohjelmaan kirjattiin kuinka ”loppujen lopuksi saavutettavuuden parantaminen helpottaa kaikkien ihmisten osallistumista kulttuuritarjontaan” ja ”hyvin saavutettava palvelu on kaikkien ulottuvilla, ja se tarjoaa mahdollisuuden osallistumiseen ja elämyksiin yksilöiden erilaisista ominaisuuksista riippumatta” (OPM 2006, 5, 7).

26 Raportissa eritellään seuraavat vammaisryhmät: liikuntavammaiset, kuulovammaiset (kuurot, huonokuuloiset, kuuroutuneet, viittomakieliset), näkövammaiset, kuurosokeat ja kehitysvammaiset.

Saavutettavuus oli ensimmäistä kertaa käsitteenä mukana hallitusohjelman kulttuuripolitiikassa vuonna 2007 Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa: ”Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikkaa kehitetään koko maassa tavoitteena alueellinen ja sukupuolten välinen tasa-arvoisuus ja hyvä saavutettavuus. Tuetaan kansalaisten osallisuutta ja yhteisöllisyyttä vahvistavaa toimintaa etenkin erityisryhmien osalta.” (Valtioneuvosto 2007.)

Yhteenvetona ajatellen saavutettavuuden linjattiin 2000-luvun alussa kattavan laajan skaalan erilaisia toiminnan ulottuvuuksia ja tasoja, fyysisistä esteistä päätöksentekoprosesseihin. Samalla saavutettavuus ulotettiin määritelmällisesti koskemaan kaikkia väestöryhmiä riippumatta siitä, onko kyse vähemmistöstä tai valtaväestöstä.

### Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus -työryhmä ja -raportti (2009–2014)

Kulttuuria kaikille -työryhmän 2000-luvun alussa omaksumat seitsemän saavutettavuuden ulottuvuutta näkyvät edelleen saavutettavuuteen edistämiseen tähtäävän kulttuuripolitiikan taustalla. Myös vuonna 2009 nimetty työryhmä määritteli raportissaan (OKM 2014) saavutettavuuden paljolti aiempien työryhmien tekemän työn pohjalta. Mainitut seitsemän ulottuvuutta voidaan tunnistaa ryhmän listaamissa saavutettavuuden osa-alueissa:

*”Taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan [...] sitä, kuinka hyvin taide- ja kulttuuripalvelut ovat kaikille avoimia ja monenlaisia yleisöjä huomioivia ja miten taide- ja kulttuuritoimijat huomioivat palveluissaan seuraavia saavutettavuuden osa-alueita: viestinnän saavutettavuus, sosiaalinen ja taloudellinen saavutettavuus, rakennetun ympäristön saavutettavuus, saavutettavuus eri aistien avulla ja ymmärtämisen tukeminen. Lisäksi taide- ja kulttuuritoimijoiden asenteet sekä saavutettavuusnäkökulmien näkyminen toimijoiden päätöksenteossa ja strategisessa työssä liittyvät siihen, millaiset valmiudet toimijoilla on huomioida palveluissaan saavutettavuutta.” (OKM 2014, 15.)*

Raportissaan työryhmä päätyi kuitenkin myös laajentamaan saavutettavuuden käsittämisalaa. Tämä toteutettiin paradoksaalisesti poistamalla aiemmin nimetyistä saavutettavuuden alueista ”kulttuurinen saavutettavuus”. Ryhmä tulkitsi sen liian kapeaksi kuvaamaan taide- ja kulttuuripalveluiden moninaisuutta sekä oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen liittyviä kysymyksiä (OKM 2014, 57). Katse kohdistettiin sen sijaan aiempaa suurempaan kulttuuristen oikeuksien toteutumiseen: ”Jokaisella kansalla, ryhmällä ja ihmisellä on oikeus omaan kulttuurinsa ja jokaisen kansan yksittäisellä jäsenellä on oikeus omaan äidinkieleen tai -kieliinsä” (OKM 2014, 10). Kulttuuristen oikeuksien kautta saavutettavuuden rinnalle nostettiin moninaisuuden käsite.

Raportissa taide- ja kulttuuripalvelujen moninaisuus määriteltiin erilaisten kokemusten ja vähemmistöjen tukemisen kautta:

*”[...] kuinka hyvin erilaisten yleisöjen kiinnostuksen kohteita huomioidaan taide- ja kulttuuripalvelujen tarjonnassa ja kuinka hyvin erilaiset kokemukset ja vähemmistökulttuurit pääsevät esille. Yksittäiset taiteen- ja kulttuurin tuotteet eivät voi koskaan puhutella kaikkia mahdollisia yleisöjä, mutta laajasta taide- ja kulttuuritarjonnasta tulisi löytyä jokaiselle jotain. Taide- ja kulttuuripalvelujen moninaisuuteen liittyvät kysymykset siitä, miten eri erityis- ja vähemmistöryhmien omaa kulttuuria huomioidaan taide- ja kulttuuripalvelujen tarjonnassa, hankinnoissa sekä tallentamisessa ja dokumentoinnissa. Lisäksi taide- ja kulttuuritoimijoiden asenteet sekä moninaisuusnäkökulmien näkyminen toimijoiden päätöksenteossa ja strategisessa työssä liittyvät siihen, millaiset valmiudet toimijoilla on huomioida palveluissaan moninaisuutta.” (OKM 2014, 15-16.)*

## Käsitteellisen kehyksen laajeneminen: moninaisuus ja yhdenvertaisuus

Työryhmän aloituksen (2009) ja sen raportin julkaisun (2014) välisen viiden vuoden aikana laaditut useat raportit, selvitykset ja ohjelmat nostivat yhdenvertaisuuden ja osallisuuden keskeisiksi saavutettavuutta määrittäviksi teemoiksi. Nämä käsitteet nousivat esiin myös *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus* -raportissa (OKM 2014). Raportissa viitattiin myös suoraan Kataisen hallituksen hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2011) toteamukseen moninaisuuden tunnistavasta kulttuuripolitiikasta, ”jossa kulttuuri on kaikkien kansalaisten tavoitettavissa”. Samalla havaittiin yhteys taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden sekä köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisen välillä.

*Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta* (OKM 2011) tunnisti kulttuurioikeudet osana taiteen ja tulevaisuuden eettisiä arvoja rinnakkain sivistyksellisten oikeuksien sekä taide- ja kulttuuripalvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja osallisuuden turvaamisen kanssa. Kulttuurioikeuksiin kiinnitetyn uuden huomion taustalla vaikutti opetusministeriön vuonna 2006 julkaisema *Reilu Kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet* -raportti (Koivunen & Marsio 2006). Siinä korostettiin kulttuurisia oikeuksia ja niiden toteutumisen kulttuurisen moninaisuuden kautta.<sup>27</sup>

27 Julkaisun mukaan reiluun kulttuuriin kuuluu pääsy ihmiskunnan ja oman kulttuuripiirin traditioon, fyysinen, alueellinen ja kulttuurinen saavutettavuus ja saatavuus, kulttuuritarjonnan moninaisuus ja osuvuus, kulttuuritarjontaan osallistuminen sekä mahdollisuus, osallisuus ja kyky kulttuuriseen itseilmaisuun ja merkitystuotantoon (Koivunen & Marsio 2006, 15).



Käsitteen laajenemisesta huolimatta vammaiskulttuuri tunnustettiin edelleen tärkeäksi osaksi saavutettavuus- ja moninaisuuskeskustelua. Vammaisten henkilöiden ja vammaistaiteilijoiden kuuleminen ja näkyminen taide- ja kulttuuripalveluiden käyttäjinä ja tuottajina edistävät ja toteuttavat saavutettavuutta ja moninaisuutta.

Käytännössä kulttuurista moninaisuutta tukeva saavutettavuus edellyttää osallistumista tukevia toimia, jollaisiksi raportti (OKM 2014, 44) nimesi järjestöjen kulttuuritoiminnan tukemisen lisäksi muun muassa mahdollisuuden avustajiin, tulkkeihin, kuljetuspalveluihin, apuvälineisiin ja kouluttautumismahdollisuuksiin. Tärkeään osaan nostettiin lisäksi asenteet sekä erityis- ja vähemmistöryhmien edustuksellisuus päätöksentekoprosesseissa. Varsin konkreettiset toimet havaittiin näin tärkeiksi osallistumisen mahdollistajina ja sitä kautta saavutettavuuden parantamisen olennaisiksi keinoiksi.

Vastaavia tukitoimia voidaan helposti ajatella myös muiden kuin vammaisten kohdalle, jolloin osallistumista tukemalla edistettäisiin työryhmän toivomaa kulttuurista moninaisuutta. Työryhmä toi esiin *romanipoliittisen ohjelman* (STM 2009) linjaukset esimerkkinä siitä, kuinka vähemmistöjen osallistumista taide- ja kulttuuritoimintaan sekä tekijöinä että kokijoina tulisi vahvistaa. Työryhmä muistutti myös *vammaispoliittisesta ohjelmasta* (STM 2010), joka korosti yhdenvertaisuuslain (21/2004) hengessä yhdenvertaisia oikeuksia ja mahdollisuuksia taide- ja kulttuuritoimintaan osallistumiseen.

Näin moninaisuutta tukeva erilaisten osallistumisen esteiden poistaminen ja kulttuurisia oikeuksia toteuttava yhdenvertaisuus nostettiin keskeisiksi saavutettavuutta parantaviksi tekijöiksi. Jokaisen yksittäisen ihmisen oikeudet ovat tärkeitä, unohtamatta kuitenkin erityis- ja vähemmistöryhmien vaatimaa erityishuomiota (esim. OKM 2014, 19–23).

### **Saavutettavuus, osallistuminen ja osallisuus: ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteutuminen keskeisinä kysymyksinä**

Tutkimustiedon perusteella on selvää, että psykologiset ja sosiaaliset tekijät vaikuttavat osallistumiseen. Osallistujien kyvyt ja valmiudet vaikuttavat olemassa olevaan toimintaan sisään pääsemiseen, tai vaihtoehtoisesti omaan aktiivisuuteen pohjaavien uudenlaisten osallistumisen tapojen luomiseen. Osallistuminen kytkeytyy muun muassa sukupuoleen, koulutukseen, tulotasoon, siviilisäätyyn ja ikään. Myös lapsuudenkodista omaksutut kokemukset ja maailmaa jäsentävät suhtautumistavat vaikuttavat siihen. (esim. van Eijck 1997; Neisser U. & Jopling, D.A. 1997; Swindler 2001; Roose 2008.)

Saavutettavuuden edistäminen tarkoittaa erilaisten, ei vain fyysisten esteiden tunnistamista ja poistamista. Puhumalla myös kulttuurioikeuksien toteutumisesta laajennetaan keskustelua suuntaan, jota Virolainen (2015, 97) on nimittänyt

osallisuudeksi. Osallisuus tarkoittaa tilannetta, jossa rakenteet mahdollistavat, sallivat ja tukevat itselle tutun ja omaksi koetun kokemusmaailman ja toimintamallien mukaista toimintaa.

Osallisuuteen liittyy sekä poliittisia että sosiaalisia ulottuvuuksia. Poliittisessa osallisuudessa keskeisiä ovat demokratia, aktiivinen kansalaisuus ja päätöksentekojärjestelmä. Näin ajatellen poliittiseen osallisuuteen liittyy myös oikeus toteuttaa kulttuurisia oikeuksiaan. Sosiaaliseen osallisuuteen taas kuuluvat yhteisön turva ja toimintakyky sekä yksilön perusturva ja identiteetti, johon yksilön kokemusperusta kietoutuu. (Virolainen 2015, 26–27.) Tätä kautta edellä viitattu Kataisen hallitusohjelmassa mainittu kytkös saavutettavuuden ja sosiaalisen eriarvoisuuden välillä tulee helposti näkyväksi ja ymmärrettäväksi. Samalla huomataan, että saavutettavuus ja kulttuuriset oikeudet pohjautuvat lopulta paljolti samoihin asioihin kuin 1960- ja 1970-luvuille ajoitettu keskustelu kulttuuridemokratiasta, vaikka nykyaikana konteksti, tavoitteet ja idealit ovat myös muuttuneet. Kulttuuridemokratiassa kyse oli ihmisten omasta elinympäristöstä ja kokemusmaailmasta nousevien kulttuuristen tarpeiden kohtaamisesta ja tukemisesta kulttuuripolitiikan keinoin (esim. Kangas 2004, 24).<sup>28</sup>

*Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta* -raportissa (OKM 2011) todettiin, kuinka kestävä kulttuurinen arvopohja rakentuu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioitukselle. Nykyisen hallitusohjelman (2015) mukaan Suomi on vuonna 2025 avoin ja kansainvälinen, kieliltään ja kulttuuriltaan rikas maa. Hallitusohjelmassa tämän tavoitteen toteutumisen katsotaan edellyttävän ihmisoikeuksien toteutumista ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja. Tämän julkaisun käsittelemän valtionavustusmuodon kannalta viimeisin tavoitetta toteuttava laajemman mittakaavan toimenpide on YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnainen pöytäkirja.

Selvityksen kohteena olevassa valtionavustusmuodossa ollaan varsin tärkeiden inhimillistä elämää reunustavien kysymysten äärellä. Perustuslain (731/1999) 6 § mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällöin lähtökohtana on tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen, johon saavutettavuuden edistäminen ja osallistumisen esteiden poistaminen keskeisesti liittyvät. Kyseeseen tulee myös ns. positiivinen erityiskohtelu, kuten yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6 §:ssä todetaan. Johtavana periaatteena on tällöin

28 On myös huomioitava, että kulttuuripolitiikan ja kulttuurin saavutettavuutta käsittelevissä keskusteluissa pyritään sovittamaan yhteen kulttuurin demokratisoinnin ja toisaalta kulttuuridemokratian periaatteet. Keskustelu voidaan ymmärtää jonkin tietyn kulttuurin ilmiön tekemiseksi kaikille saavutettavaksi tai kulttuurisen moninaisuuden, kulttuurien välisen tasa-arvon ja yhteisöjen omien kulttuurien edistämiseksi. (Ks. myös Häyrynen 2015.)

syrjinnän kieltö, mutta samalla yhdenvertaisuuden tavoitteellinen ja suunnitelmallinen edistäminen.

---

### **YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja**

Suomi ratifioi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan 11.5.2016. Sopimus ja sen pöytäkirja takaavat vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Tämän selvityksen kannalta tärkeää on etenkin sopimuksen artikla 30, jossa määritellään vammaisten henkilöiden oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus osallistua yhdenvertaisesti taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaan sekä oikeus taiteellisten kykyjen kehittämiseen:

- ”1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään ja toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt:
    - a) saavat käyttöönsä kulttuuriaineistoa saavutettavassa muodossa;
    - b) voivat seurata televisio-ohjelmia, elokuvia, teatteria ja muuta kulttuuritoimintaa saavutettavassa muodossa;
    - c) pääsevät paikkoihin, joissa tarjotaan kulttuuriesityksiä tai -palveluja, kuten teattereihin, museoihin, elokuvateattereihin, kirjastoihin ja matkailupalveluihin, ja pääsevät mahdollisuuksien mukaan kansallisen kulttuurin kannalta merkittäviin monumentteihin ja kohteisiin.
  2. Sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisille henkilöille mahdollisuuden kehittää ja käyttää luovia, taiteellisia ja älyllisiä kykyjään paitsi omaksi hyödykseen myös yhteiskunnan rikastamiseksi.
  3. Sopimuspuolet toteuttavat kansainvälisen oikeuden mukaisesti kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että teollis- ja tekijänoikeuksia suojaava lainsäädäntö ei kohtuuttomasti tai syrjivästi estä kulttuuriaineiston saatavuutta vammaisille henkilöille.
  4. Vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus erityisen kulttuuri- ja kieli-identiteettinsä, kuten viittomakielten ja kuo-rojen kulttuurin, tunnustamiseen ja tukeen.”
-

## Sipilän hallituksen kärkihanke: parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus on vahvasti painotettuna myös nykyisessä Juha Sipilän hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2015). Ohjelma sisältää useita kärkihankkeita, joista yksi koskee taiteen ja kulttuurin toimialaa otsikolla “parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta”. Kyseinen kärkihanke sisältää kaksi toimenpidekokonaisuutta: 1) Parannetaan epätasaisesti jakautunutta taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta taiteenalakohtaisesti maan eri osissa ja 2) laajennetaan prosenttitaiteen periaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi.<sup>29</sup> Toimenpiteiden tarkoituksena on lisätä lasten tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua taiteeseen ja kulttuuriin sekä laajentaa prosenttiperiaatetta koskemaan myös esittävää taidetta ja edistää taide- ja kulttuuripalvelujen käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

29 Ks. OKM: kulttuuri hallitusohjelmassa: <http://minedu.fi/kulttuuri/linjaukset> (katsottu 3.3.2017)

### 3 VALTIONAVUSTUKSEN LINJAUKSET JA HAKIJAT

#### 3.1 Hakuilmoitukset ja hakemusten käsittelyä koskevat linjaukset

##### Hakuilmoitukset

Kuten jo aiemmin on todettu, valtionavustuksen hakuilmoitukset ja -ohjeet ovat tärkeitä kanavia valtionavustustoiminnan strategisen vaikuttavuuden tavoitteiden tiedottamisen kannalta. Ne ovat myös keskeisin kanava tiedottaa hakijoille avustusten tarkoituksesta ja haun kriteereistä.

Valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Yleis- ja erityisavustusten (tässä selvityksessä toiminta- ja hankeavustusten) käytön ehdot eroavat jonkin verran toisistaan. Kartoittamissamme hakuilmoituksissa<sup>30</sup> on kautta linjan eroteltu valtionavustuksen kaksi osaa: vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta ja kulttuurin saavutettavuuden edistäminen. Otteet vuoden 2006 hakuilmoituksesta kuvaavat hyvin valtionavustusmuodon sisällä toteutettua perusjakoa erilaisiin tukimuotoihin:

*“Opetusministeriö myöntää vuosittain valtionavustuksia vammaisjärjestöille ja -yhteisöille niiden taide- ja kulttuuritoimintaan. Vuodesta 2005 lähtien avustuksia on myönnetty myös kulttuurin saavutettavuutta parantaviin hankkeisiin. Hakijoina voivat tällöin olla myös erilaiset kulttuurialan toimijat.” (Vuoden 2006 hakuilmoitus.)*

Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettävät toiminta-avustukset ovat kohdistuneet avustusmuodon alusta alkaen vain muutamalle yhteisölle:

*“Toiminta-avustuksia (yleisavustukset) myönnetään ensisijaisesti valtakunnallisten vammaisjärjestöjen ja -yhteisöjen taide- ja kulttuuritoimintaan.” (Vuoden 2006 hakuilmoitus.)*

Valtakunnallisuuden lisäksi toiminta-avustukselle ei ole asetettu muita kriteerejä yhtenäkkään tarkastelemanamme vuonna. Myöskään valtakunnallisuuden ehtoja ei hakuilmoituksissa ole määritelty.

Toiminta-avustusten lisäksi vammaisyhteisöjä tuetaan hankeavustuksin:

*“Tukea myönnetään myös erilaisiin vammaisjärjestöjen ja -yhteisöjen taide- ja kulttuurihankkeisiin (erityisavustukset). Etusija annetaan hankkeille, jotka luovat uudenlaisia toimintamalleja ja/tai perustuvat vammaisjärjestöjen ja -yhteisöjen keskinäiseen yhteistyöhön. Myös vammaisyhteisöjen ja kulttuuritoimijoiden yhteistyöhankkeisiin voidaan myöntää tukea. Tukea ei*

30 Hakuilmoitukset eivät olleet käytettävissä vuosilta 2005, 2007 ja 2011.

*myönnetä pelkkään vapaa-ajan toimintaan (esim. retket, jublat).” (Vuoden 2006 hakuilmoitus.)*

Hankeavustusta hakeneiden ja saaneiden joukko on ollut toiminta-avustusten saajia huomattavasti kirjavampi ja lukuisampi. Hakijoita ja saajia käsitellään tarkemmin luvuissa 3.2 ja 4.

Avustusmuodon toiseen osaan, saavutettavuuden edistämiseen, myönnetään vain hankeavustuksia erilaisiin kulttuurin saavutettavuutta parantaviin hankkeisiin:

*“Avustuksia myönnetään erilaisiin kulttuurin saavutettavuutta parantaviin hankkeisiin (erityisavustukset). Etusijalla ovat hankkeet, jotka luovat uudenlaisia toimintamalleja ja toimivat näin esimerkkinä muille. Tukea ei myönnetä investointeihin, laitehankintoihin tai rakennusten esteettömyyden parantamiseen.” (Vuoden 2006 hakuilmoitus.)*

Lainaukseen sisältyvästä uudenlaisten toimintamallien painottamisesta luovuttiin varsin pian. Saavutettavuuden edistämiseen kanavoitujen avustusten osalta ei ole käytetty erityispainotuksia vuoden 2008 jälkeen.

Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja saavutettavuuden edistämiseen myönnetyn avustusmuodon kohdentaminen ja kriteerit käyvät ilmi taulukosta 1.

TAULUKKO 1. *Avustusmuodon tukien kohdennus ja kriteerit.*

Tukemisen tapa	Kohdennus	Avustuksen tarkoitus	Kriteerit
Toiminta-avustus	Valtakunnalliset vammaisyhteisöt	Taide- ja kulttuuritoiminta	Ensisijaisesti valtakunnallisten vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan.
Taide- ja kulttuurihankkeet	Vammaisyhteisöt	Taide- ja kulttuuritoiminta	Etusija hankkeille, jotka luovat uudenlaisia toimintamalleja ja/tai perustuvat vammaisyhteisöjen keskinäiseen yhteistyöhön. Myös vammaisyhteisöjen ja taide- ja kulttuuritoimijoiden yhteistyöhankkeita voidaan tukea. Ei pelkkään vapaa-ajan toimintaan.
Saavutettavuuden edistäminen	Vammaisyhteisöt Erilaiset taide- ja kulttuuritoimijat (yhteisöt tai työryhmät)	Kulttuurin saavutettavuuden edistäminen	Aluksi: Etusijalla hankkeet, jotka luovat uudenlaisia toimintamalleja ja toimivat näin esimerkkeinä muille. Ei investointeihin, laitehankintoihin tai rakennusten esteettömyyden parantamiseen. Vuodesta 2008 alkaen: Ei erityispainotuksia (”Erilaisiin kulttuurin saavutettavuutta parantaviin hankkeisiin”). Tukea ei ole myönnetty selkokielen kirjallisuuden kirjoittamiseen, kääntämiseen tai julkaisemiseen, sillä niitä varten on olemassa erillinen määräraha

Perussisällöltään hakuilmoitukset ovat olleet pitkälti samanlaisia koko selvityksen kattaman ajan. Niihin on kuitenkin myös tehty pieniä muutoksia (täsmennyksiä,

poistoja, lisäyksiä) aika ajoin. Esimerkiksi joinakin vuosina hakuilmoituksessa on mainittu jaettava summa tai vaihtoehtoisesti edellisenä vuonna jaettu summa, jos jaettavan rahasumman suuruus ei vielä hakuvaiheessa<sup>31</sup> ole ollut tiedossa. Joinakin vuosina on painotettu avustuksen kohdentamista tietyille hakijoille tai tiettyyn tarkoitukseen (esim. taide- ja kulttuurilaitosten saavutettavuusselvitykset).

Hakuilmoituksissa on tuotu selvästi esiin, että kaikki avustusmuodon kautta jaettava tuki on tarkoitettu oikeustoimikelpoisille yhteisöille. Ilmoituksissa on myös erikseen mainittu, että avustusta saavutettavuuden edistämiseen voivat hakea myös muut kuin vammaisyhteisöt. Aluksi tukea myönnettiin myös työryhmille, mutta tämä linjaus poistettiin hakuilmoituksesta viimeistään vuonna 2008. Avustusta ei missään vaiheessa ole tarkoitettu yksityishenkilöille.

Hakuilmoituksissa mainitut erityispainotukset vuosittain:

- Vuodesta 2008 alkaen saavutettavuuden edistämisen tukea on kohdennettu erityisesti taide- ja kulttuurilaitosten saavutettavuuskartoitusten toteuttamiseen ja saavutettavuussuunnitelmien laatimiseen. Hakuilmoituksissa painotus on kuvattu kuin se olisi ao. vuotta koskeva erityispainopiste: ”vuonna XX tukea kohdennetaan erityisesti - - saavutettavuuskartoitusten tekemiseen ja saavutettavuussuunnitelmien toteuttamiseen”, mutta käytännössä tästä ”erityispainotuksesta” on tullut vuosittain toistuva pysyvä linjaus.
- Vuonna 2010 hakuilmoituksen saavutettavuutta koskevassa osassa mainittiin, että ”Opetusministeriö varaa mahdollisesti osan määrärahasta myöhemmin jaettavaksi saavutettavuuteen liittyvien selvityshankkeiden sekä alueellisen saavutettavuusneuvonnan edistämiseen.”
- Vuonna 2011 hakuilmoitukseen lisättiin selvänä linjauksena mahdollisuus hakea avustusta saavutettavuuteen liittyviin selvityshankkeisiin. Lisäys on edelleen voimassa.
- Vuonna 2012 hakuilmoitukseen lisättiin, että tukea kohdennetaan myös muiden toimijoiden saavutettavuuskartoitusten toteuttamiseen ja saavutettavuussuunnitelmien laatimiseen. Tämä mahdollisti muun muassa taide- ja kulttuuritapahtumien saavutettavuuskartoitusten- ja suunnitelmien tukemisen. Lisäyksen taustalla oli Kulttuuria kaikille -palvelun keväällä 2011 tekemä kulttuurifestivaalien ja -tapahtumien saavutettavuutta koskeva kysely ja sen tulokset<sup>32</sup>. Lisäys on edelleen voimassa. Vuoden 2012 ilmoituksessa painopisteenä mainittiin myös World

31 Eduskunta varmistaa valtion budjetin ja jaettavana olevien veikkausvoittovarojen määrän yleensä vasta joulukuussa.

32 Kulttuurifestivaalien ja -tapahtumien saavutettavuus – keväällä 2011 toteutetun kyselyn tulokset (2011)

Design Capital -vuoden (Helsinki designpääkaupunki 2012) johdosta muotoiluun liittyvät hankkeet. Lisäys koski vain kyseistä vuotta.<sup>33</sup>

- Vuonna 2014 hakuilmoitukseen lisättiin seuraavat maininnat:
  - ”Avustusta ei myönnetä, mikäli hakemus ei saavu opetus- ja kulttuuriministeriöön määräaikaan mennessä tai mikäli hakija ei ole toimittanut selvitystä aiemmin saamiensa valtionavustusten käytöstä.”
  - ”Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on valtionavustuslain 16 § tarkoitettu oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.”
- Vuonna 2016 hakuilmoitusta muutettiin enemmän, sillä ilmoitus oli ensimmäinen Taiken hallinnoima haku. Käytännössä muutos perustui ilmoituksen ohjeiden muuttamiseen vastaamaan paremmin Taiken olemassa olevia hakukäytäntöjä. Samalla hakuilmoitukseen tulivat auki kirjoitetuiksi arviointi- ja vertailuperusteet, jotka käsittävät alueellisten ja kielellisten seikkojen lisäksi kysymyksiä toiminnan laadusta, vaikuttavuudesta, taloudesta ja toteutuksesta. Uutta on myös 20 %:n omavastuuosuus<sup>34</sup>, joka koskee myönnettäviä toiminta-avustuksia.

Hakuilmoitusten perusteella Kulttuuria kaikille -palvelu on aihepiirin merkittävin asiantuntija Suomessa, sillä linkki palvelun sivulle on sisältynyt ilmoituksiin alusta alkaen. Samoin alusta alkaen ilmoituksissa on viitattu *Taide tarjolle, kulttuuri kaikille* -julkaisuun (OPM 2004). Vuonna 2008 näiden rinnalle lisättiin *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuusohjelma* (OPM 2006) ja vuonna 2015 sen korvasi *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Loppuraportti* (OKM 2014). Hakuilmoituksissa ei ole viitattu tai ohjattu OKM:n omilta internetsivuilta löytyvään saavutettavuutta, moninaisuutta ja vähemmistökuultuureita käsitteleviä ministeriön linjauksia koskevaan osuuteen.<sup>35</sup>

Laajempiin tavoitteisiin tai strategisempaan keskusteluun ei hakuilmoituksissa viitata muuten kuin lisätietona olevien linkkien kautta. Tämä ei ole poikkeuksellista tai yllättävää, sillä myös OKM:n raportissa *Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus* (OKM 2016, 9) todetaan, että kaikissa hakuilmoituksissa yhteys kulttuuripolitiikan tavoitteisiin ei käy kovin selkeästi tai lainkaan ilmi. Arvioimissamme hakuilmoituksissa ei ole mainintoja toiminnan vaikuttavuudesta, jatkuvuudesta tai

33 Lähde: Lea Halttusen sähköposti, 6.6.2016.

34 Taiken yleisesti käyttämä toiminta-avustuksia koskeva omavastuuosuus on 30 %, mutta osuuden suuruus vaihtelee avustusmuotojen välillä.

35 Monikulttuurisuus ja saavutettavuus OKM:n internetsivuilla: <http://okm.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus> (katsottu 17.2.2017)



tavoitteiden saavuttamisesta. Ilmoituksiin on kuitenkin sisällynyt linkitys aiempien vuosien myönteisiin valtionavustuspäätöksiin vuodesta 2007 alkaen.

Käytettyjä käsitteitä ei hakuilmoituksissa juurikaan määritellä. Esimerkiksi valtakunnallisen toiminnan kriteerejä ei ole täsmennetty. Voidaan myös kysyä, pitäisikö ilmoituksessa määritellä tarkemmin, mitä vammaisyhteisöllä tarkoitetaan.<sup>36</sup> Käsitteistä varsinkin saavutettavuus on monitahoinen ja edellyttäisi jonkinlaista määrittelyä, etenkin jos toiminnan haluttaisiin olevan strategista. Käytännössä hakijan oletetaan selvittävän käsitteiden merkitykset ja valtionavustuksen tarkemmat strategiset tavoitteet itsenäisesti (melko pitkistä) raporteista ja strategioista, joiden sisältöä ei ole hakuilmoituksissa avattu. Vastuu tulkinnoista on siten siirretty hakijoille. On epätodennäköistä, että hakijoille syntyisi tällöin keskenään yhtenevää käsitystä siitä, mihin avustus on tarkoitettu.

## Hakemusten käsittely

Hakemusten käsittelyyn liittyvä näkemyksemme perustuu käytettävissämme olleisiin esittelymuistioihin ja haastatteluaineistoon.<sup>37</sup> Niiden perusteella päätöksissä on painotettu hakuilmoituksissa ilmoitettujen linjausten mukaisesti valtakunnallisiksi tulkittuja hankkeita sekä hankkeita, joiden toivotaan luovan uudenlaisia toimintamalleja ja toimivan esimerkkinä muille toimijoille. Myöntökäytännöt ovat myös hieman vaihdelleet hakuilmoitusten muutosten ja käytettävissä olevien määrärahojen mukaan, joten hakuilmoituksissa on annettu oikeaa tietoa hakemusten käsittelyyn vaikuttavista linjauksista.

Hakemusten käsittelyyn ovat lisäksi kuitenkin vaikuttaneet monet sellaiset painotukset, joita hakijoille ei ole etukäteen kerrottu. Etusijalle on esimerkiksi vuosina 2005–2007 asetettu esittelymuistioiden perusteella lasten- ja nuorten kulttuurihankkeet. Toisaalta eräs vuodesta toiseen säilynyt kriteeri on ollut asettaa etusijalle taiteellisesti kunnianhimoiset tai muuten laadukkaat hankkeet. Tukea ei ole myönnetty taidekoulutukseen, mutta oppilaitokset ovat voineet saada tukea uudenvuorokentän sektorirajat ylittäviin yhteistyöhankkeisiin (ainakin vuonna 2007). Näistä kriteereistä ei ole mainintoja hakuilmoituksissa, vaan niitä on hallinnossa pidetty yleisesti tiedossa olevina taiteen ja kulttuurin määrärahojen jakoa ohjaavina tekijöinä.<sup>38</sup> On kuitenkin mahdollista, että tällaiset näkökulmat eivät ole olleet itsestään selvästi hakijoiden tiedossa ja linjaukset ovat saattaneet suosia niihin sopivia hakemuksia.

Yleisenä jakoperiaatteena on myös ollut se, että toiminta-avustusta saaneiden valtakunnallisten vammaisyhteisöjen alueellisille jäsenjärjestöille ei yleensä ole

36 Vrt. seuraavan luvun keskustelu tukea saaneista tahoista.

37 Vuosien 2005–2015 esittelymuistiot olivat käytettävissämme kaikilta vuosilta lukuun ottamatta vuosia 2008 & 2013

38 Lähde: Lea Halttusen suullinen tiedonanto 19.1.2017.

myönnetty avustusta, koska kaikille jäsenjärjestöille ei ole sitä rahallisista syistä voitu myöntää. Toiminta-avustukset ovat heijastuneet hankeavustuksiin myös siten, että hankeavustusta hakenut taho ei ole voinut saada tukea kulttuuritapahtumaan, mikäli yhteistyökumppanina on ollut toiminta-avustuksen saaja. Myöskään saavutettavuuskartoitusten täytäntöön panemista ei ole voitu määrärahojen riittämättömyyden vuoksi tukea.<sup>39</sup>

Vuonna 2009 alettiin kiinnittää enemmän huomiota saavutettavuuden eri osa-alueisiin: “Saavutettavuuden eri osa-alueita [on] pyritty huomioimaan. Näitä ovat mm. fyysinen, eri aisteihin liittyvä, tiedollinen ja kulttuurinen saavutettavuus (mukana myös maahanmuuttajiin kohdistuva hanke).” Vuonna 2010 tukea kohdistettiin “isompiin, laajemmalle alueelle suunnattuihin sekä pidemmän aikavälin vaikuttaviin hankkeisiin.” Näistä linjauksista ei ole ollut mainintaa hakuilmoituksissa.

Hakemuksia käsiteltäessä on vuodesta toiseen kiinnitetty huomiota myös siihen, että tuki jakaantuu eri vammaisryhmille, eri taiteenaloille sekä suomen- että ruotsinkielisille hankkeille. Lisäksi on tavoiteltu sitä, että mukana olisi eri puolilla Suomea toteutettavia hankkeita. Nämä ovat yleisiä toiminnan tasavertaisuutta tukevia periaatteita, mutta myös hakemusten käsittelyyn suoraan vaikuttavia kriteereitä, joita ei ole mainittu hakuilmoituksissa.

Hakuilmoituksen muokkaaminen yhteensopivaksi Taiteen edistämiskeskuksen hakukäytäntöjen kanssa vuonna 2016 on tuonut näkyvämmäksi, millaisiin asioihin hakemuksia arvioitaessa kiinnitetään huomiota, mutta parannettavaa löytyy edelleen.

---

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus saavutettavuuden edistämiseen**

Saavutettavuus on huomioitu seuraavien kulttuurin alalle jaettavien valtionavustusten<sup>40</sup> yhteydessä:

- Kulttuuritilojen peruskorjaus ja perustamishankkeet
- Valtakunnallisten taide- ja kulttuurifestivaalien toiminta
- Taiteen ja kulttuurin kehittämis- ja kokeilutoiminta kunnissa ja alueilla
- Lastenkulttuurin sekä lasten ja nuorten kulttuuri- ja media-kasvatuksen edistäminen

Lisäksi mediakasvatuksen kehittämiseen myönnettävän valtionavustuksen yhteydessä mainitaan erityisryhmien osalta esteetön mediaympäristö.

39 Lähde: Lea Halttusen sähköposti 26.1.2017.

40 Tässä yhteydessä ei ole otettu huomioon virastoille delegoituja avustuksia eikä VOS-laitosten rahoitusta.

Käytännöt siitä, kuinka saavutettavuus on tuotu hakuilmoituksessa esille ja millaista lisäinformaatiota asiasta on tarjolla, vaihtelevat valtionavustusten välillä. Yhdessäkään hakuilmoituksissa ei ole suoraan määriteltä sitä, mitä saavutettavuudella tarkoitetaan, eikä tämän selvityksen osana ole pystytty selvittämään sitä, miten saavutettavuus on huomioitu edellä mainittuja avustuksia jaettaessa.

Parhaiten saavutettavuus tulee esille valtakunnallisten taide- ja kulttuurifestivaalien tukemiseen tarkoitettun valtionavustuksen hakuilmoituksessa, josta on suora linkki Kulttuuria kaikille -palvelun sivulle festivaalien saavutettavuutta käsitteleviin oppaisiin ja ohjeistuksiin. Kulttuuritilojen peruskorjausta ja perustamishankkeita koskevan avustusmuotojen yhteydessä saavutettavuutta ja esteettömyyttä käsitellään hakuilmoituksen liitteenä olevassa ohjeessa.

Useissa OKM:n valtionavustusten hakuilmoituksissa mainitaan uuden kulttuuripolitiikan strategian 2025 *osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin* -vaikuttavuustavoite. Sen yhteydessä ei mainita saavutettavuutta, mutta strategian tavoitteena on lisätä kaikkien osallisuutta kulttuuriin sekä kaventaa eri väestöryhmien eroja kulttuuriin osallistumisessa.

---

## 3.2 Valtionavustuksen hakijat

Tässä luvussa tarkastellaan valtionavustusten hakukokonaisuutta: yleisiä hakemiseen liittyviä trendejä ja kehityskulkuja, hakijoita sekä valittuja avustushakemuksia. Käytetty aineisto koostuu OKM:ltä saaduista excel-tiedostoista, jotka sisältävät tiedot avustuksen hakijoista ja saajista (toimijan nimi), lyhyen kuvauksen hankkeesta, myönnetyn avustuksen määrän sekä toimijan maakunnan.

Avustuksia tarkastellaan kokonaisuutena, mutta myös erottamalla toisistaan hakuilmoituksen mukaisesti vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta ja avustukset kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen. Avustusta kulttuuriin saavutettavuuden edistämiseen ovat voineet hakea sekä taide- ja kulttuuritoimijat<sup>41</sup> että vammaisyhteisöt, jotka ovat hankkeellaan edistäneet kulttuurin saavutettavuutta (ks. taulukko 1). Excel-aineiston lyhyiden ja suppeiden hankekuvausten vuoksi emme kuitenkaan pystyneet luokittelemaan hankkeita kattavasti ja yksiselitteisesti niiden sisällön perusteella. Siksi jaotteluissa on käytetty toimijaan perustavaa jakoa ja tarkastelemme erikseen vammaisyhteisöjä sekä taide- ja kulttuuritoimijoita. On siis huomattava, että

<sup>41</sup> Taide- ja kulttuuritoimijoilla viitataan kaikkiin saavutettavuuden edistämiseen avustusta saaneisiin toimijoihin.

jaottelumme poikkeaa taulukossa 1 esitetystä kriteereistä, mutta havainnollistaa ja erottelee kuitenkin toimijakenttää, jolle avustus on jaettu.

## Valtionavustuksen kokonaisuus: avustushaut ja myönnot vuosina 2005–2015

Vuosina 2005–2015 valtionavustusta haki yhteensä 337 eri toimijatahoa,<sup>42</sup> joista vain 7 haki toiminta-avustusta vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan. Toiminta-avustushakemuksia tuli tarkastelujaksolla yhteensä 64, joista kaikille myönnettiin avustusta.

Avustusta vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja kulttuurin saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin haettiin vuosina 2005–2015 yhteensä 632 kertaa. Vammaisyhteisöt hakivat avustusta 239 kertaa (38 % hakemuksista) ja taide- ja kulttuuritoimijat 393 kertaa (62 % hakemuksista).

Toiminta- ja hankeavustushakemusten kokonaismäärä on ollut 696. Avustuksia on myönnetty 335 kappaletta. Myöntöprosentiksi muodostuu 48.

TAULUKKO 2. *Valtionavustuksen haut ja myönnot hakijan mukaisesti vuosina 2005–2015.*

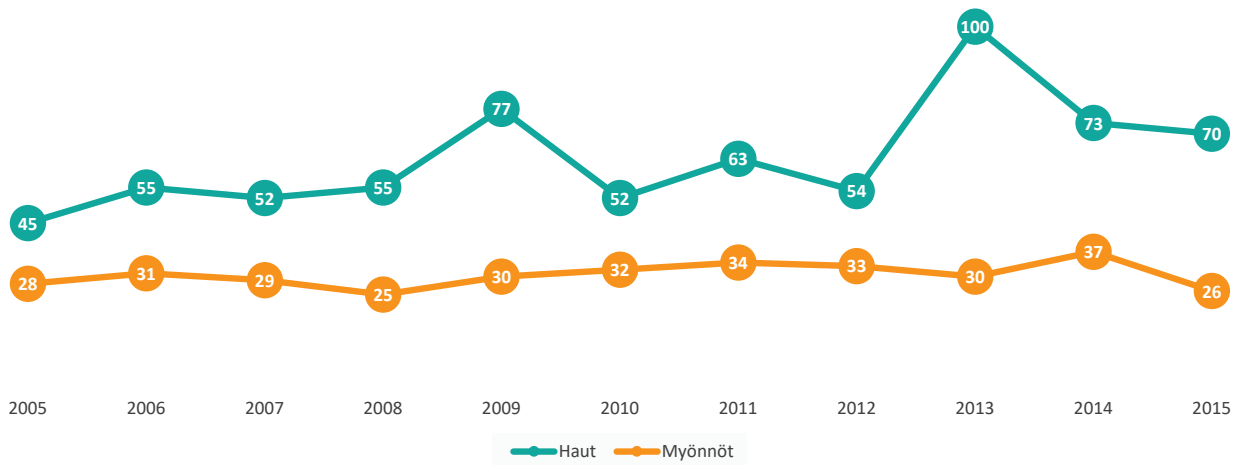
Hakija/tukemisen tapa	Hakemusten määrä	Myöntöjen määrä	Myöntö-%
Vammaisyhteisöt / toiminta-avustus	64	64	100
Vammaisyhteisöt / hankeavustus	239	117	49
Taide- tai kulttuuritoimijat / hankeavustus	393	154	39
Yhteensä	696	335	48

Tarkasteltaessa koko valtionavustusmuodon vuosittaisia hakemus- ja myöntömääriä (kuvio 1) kiinnittyy huomio siihen, että hakemusmäärissä on nähtävissä vuosina 2009 ja 2013 jyrkkää nousua. Mikään yksittäinen linjanmuutos ei selitä nousua vuoden 2009 hakemusmäärissä. Vuoden 2013 määrärahoja koskevassa hakuilmoituksessa mainittiin ensimmäisen kerran, että avustuksia myönnetään myös taide- ja kulttuurilaitoksille ja muille kulttuurialan toimijoille. Aiemmissä ilmoituksissa taide- ja kulttuurilaitokset mainittiin ainoastaan saavutettavuuskartoitusten ja -suunnitelmien

42 Lukema on suuntaa-antava, koska jossain tapauksissa on ollut vaikeaa erottaa aineistoon merkittyjä avustuksen hakijoita erilleen toisistaan. Esimerkiksi jossain tapauksessa hakijaksi oli merkitty pelkkä kunta ja toisessa tapauksessa kunta/museo, vaikka hankkeen sisällön perusteella kyse on ollut samasta kehittämisen kohteesta. Tällaisissa tapauksissa voi olettaa, että hakijana on ollut sama taho, vaikka aineistosta tällaista päätelmää ei voi suoraan tehdä.

yhteydessä, vaikka avustus on ollut heidän haettavissaan myös muuhun tarkoitukseen. On vaikea arvioida, vaikuttiko sanamuodon muutos yksinään hakijamäärän nousuun.

Hakijajoukon monimuotoistuminen ja hakuilmoituksissa mainittujen painotusten vähittäinen lisääntyminen eivät ole näkyneet myönteisten päätösten määrissä. Hauissa trendi on ollut vaihteleva ja osittain nouseva, mutta myöntöjen osalta määrä on seurannut tasaisempaa vuosittaista trendiä ilman merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi vuodelle 2013 avustuksia haettiin peräti 100 kertaa, mutta avustusta myönnettiin 30 kertaa. Hakemusmäärien keskiarvo on tarkastelujaksolla ollut 63 ja myöntöjen 30.



KUVIO 1. Valtionavustusten vuosittaiset haku- ja myöntömäärät vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen vuosina 2005–2015.

Hakemus- ja myöntömääriä voidaan suhteuttaa ottamalla vertailukohtaksi Cuporen selvitys taiteen ja kulttuurin avustuksista. Selvityksessä OKM:n kulttuuripolitiikan valtionavustusten vaikuttavuudesta (Karttunen ym. 2014) tarkasteltiin yhteensä 41 opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilla otsikon “kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät avustukset” alla vuonna 2013 haussa ollutta valtionavustusmuotoa.<sup>43</sup> Selvityksen mukaan valtionavustusten hakemusten lukumäärä vaihteli avustusmuodoittain 3:sta 238:aan keskiarvon ollessa 52. Myöntöjen lukumäärä puolestaan vaihteli 2:sta 168:aan. Keskimäärin myöntöjä oli 26 avustusmuotoa kohden. Myöntöprosentin

43 Cuporen selvityksen ulkopuolelle jätettiin joitakin avustusmuotoja, kuten valtion ylimääräiset taiteilijaeläkkeet, jotkin kertaluonteiset avustukset sekä erityistapauksina museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet. Tarkastelu ei kattanut kaikkia kulttuuribudjettiin sisältyviä valtionavustuksia, sillä merkittävä osa niistä on delegoitu OKM:n ulkopuolelle. Samoin tarkastelun ulkopuolelle jäivät kirjastojen ja tekijänoikeusalan avustukset, koska selvitys rajattiin taiteen ja kulttuurin avustuksiin OKM:n verkkosivujen mukaisesti.

keskiarvo oli selvityksen mukaan 50, mutta erot avustusmuotojen välillä olivat suuria: myöntöprosentit vaihtelivat 3:n ja 100:n välillä. Tarkastelemamme avustusmuodon myöntöprosentti (48) on siten ollut linjassa Cuporen selvityksessä tarkastellun kokonaisuuden kanssa. Myös myöntöjen määrä tarkastellussa avustusmuodossa (30) on vuosittain ollut lähellä selvityksessä esitettyä keskiarvoa (26).

## Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen haetut hankeavustukset

### *Vammaisyhteisöt*

Vuosina 2005–2015 valtionavustusmuodosta haki hankerahoitusta yhteensä 91 eri vammaisyhteisöä. Yhteensä yhteisöt jättivät kaikkiaan 239 hakemusta. Tämä tekee keskiarvoksi noin 2,6 hakemusta yhtä yhteisöä kohti. On kuitenkin huomioitava, että jotkut tahot ovat hakeneet (ja myös saaneet) avustusta tarkastelujaksolla jopa 10 kertaa, kun taas osa yhteisöistä on hakenut avustusta vain kerran koko kymmenen vuoden aikana.

Vammaisyhteisöjen määrästä Suomessa on vaikea saada kokonaiskuvaa, minkä vuoksi hakijamääriä on hankala suhteuttaa yhteisöjen kokonaismäärään. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ole tietoa vammaisyhdistysten määrästä eikä yhdistyksiä ole mahdollista löytää tietyllä hakusanalla. Yhdistyshaun mukaan sana “vammais” esiintyy 419 yhdistyksen nimessä. Tämän lisäksi on olemassa suuri joukko vammaisyhdistyksiä, joita ei pysty millään tietyllä hakusanalla löytämään. Vammaisneuvosto VANE:n pääsihteerin mukaan Suomessa on noin 70 valtakunnallista vammaisjärjestöä.<sup>44</sup>

---

### **Aktiivisimmat vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan hanke-avustusten hakijat (väh. 5 hakemusta) vuosina 2005–2015 (maakunta, hakukerrat ja hyväksytyt hakemukset):**

*Finlandssvenska teckenspråkiga rf (Uusimaa, 12 hakemusta, 9 hyväksyttyä)*

*Näkövammaisten Kulttuuripalvelu ry (Uusimaa, 11 hakemusta, 10 hyväksyttyä)*

*Kaarisilta ry (Päijät-Häme, 10 hakemusta, kaikki hyväksytty)*

*Helsinkimissio ry (Uusimaa, 9 hakemusta, 6 hyväksyttyä)*

*De Utvecklingsstördas Väl i Mellersta Nyland rf (Uusimaa, 9 hakemusta, 4 hyväksyttyä)*

*Suomen CP-liitto ry (Uusimaa, 8 hakemusta, 6 hyväksyttyä)*

44 Lähde: Merja Heikkosen sähköposti, 12.1.2017

**Kehitysvammaisten Tukiliitto ry** (Pirkanmaa, 7 hakemusta, 5 hyväksytty)

**Kehitysvammaliitto ry** (Uusimaa, 7 hakemusta, 3 hyväksytty)

**Maahanmuuttajavammaisten tukiyhdistys ry** (Uusimaa, 6 hakemusta, kaikki hyväksytty)

**Kynnys ry - Tröskeln rf** (Uusimaa, 6 hakemusta, 4 hyväksytty)

**Helsingin lyhytaikaiskoti ja työpaja Lyhty ry** (Uusimaa, 6 hakemusta, 3 hyväksyttyä)

**Kuurojen Liitto ry** (Uusimaa, 6 hakemusta, 2 hyväksytty)

**Joensuun Parafest ry** (Pohjois-Karjala, 5 hakemusta, kaikki hyväksytty)

**Keski-Uudenmaan erilaiset oppijat ry** (Uusimaa, 5 hakemusta, 4 hyväksytty)

**Keski-Suomen Näkövammaiset ry** (Keski-Suomi, 5 hakemusta, kaikki hylätty)

---

Valtioneuvoston kanslian arkistoon tekemämme tietopyynnön perusteella saimme tarkasteltaviksi 12 valitsemaamme hankeavustushakemusta eri vammaisyhteisöiltä vuosilta 2005, 2007, 2009, 2010, 2011 (2 kpl), 2012 (5 kpl) ja 2013. Kaikille hakemuksissa esitellyille hankkeille myönnettiin avustus.

Käsittelimämme hakemusten otoksen perusteella vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan hakemukset kohdentuvat kahdella tavalla: 1) vammaisten henkilöiden oman taiteellisen toiminnan edistämiseen ja 2) vammaisille henkilöille saavutettavan taide- ja kulttuuritarjonnan lisäämiseen ja tarjonnan esteiden poistamiseen. Tarkastelemistamme hakemuksista viisi kohdistui vammaisten henkilöiden oman taiteellisen toiminnan edistämiseen. Näistä kaikissa hakijana oli yhteisö, joka joko ensisijaisen tarkoituksensa mukaisesti tai laajemman toimintansa yhtenä osa-alueena toteutti vammaisten henkilöiden taiteellista toimintaa tukevan hankkeen. Loput seitsemän hakemusta kohdentuivat taide- ja kulttuuritapahtumien ja taide- ja kulttuuritarjonnan kehittämiseen vammaisryhmien tarpeet paremmin huomioon ottaviksi ja osallistumisen mahdollistaviksi.

Vammaisten henkilöiden oman taiteellisen toiminnan edistämiseen kohdentuneet hakemukset ovat ymmärrettävissä uusia toimintamalleja tavoittelevaksi toiminnaksi. Ne vastasivat tältä osin hakuilmoituksessa mainittua tarkoitusta. Hakuilmoituksessa painotettu yhteistyö toteutui kuitenkin melko vaatimattomassa mittakaavassa. Hakemukset olivat lähinnä hakemuksen tehneen yhteisön sisäisiä kehittämishankkeita. Vain yhdessä hakemuksista suunniteltiin toiminnan toteuttamista taide- ja kulttuurilaitosten kanssa tehtävän yhteistyön varaan.

Taide- ja kulttuuripalveluiden kehittämiseen tähtäävissä hankkeissa vammaisia henkilöitä näytetään usein ajateltavan lähtökohtaisesti pikemmin yleisöpohjana kuin oman taiteellisen sisällön tuottajina. Näihin hakemuksiin sisältyi enemmän yhteistyösuunnitelmia oman järjestön ulkopuolisten tahojen kanssa. Yhteistyöhön on luontevaa sisällyttää palveluja jo tuottavia tahoja, kun palveluja kehitetään vammaisryhmiä paremmin huomioon ottaviksi. Toiminta saattaa tällöin suuntautua pitkälti samoin kuin saavutettavuuden edistämiseen tarkoitetuissa hankkeissa. Mikäli hakemuksessa oli kyse tarjonnan kehittämisestä tapahtumien kautta, yhteistyötahoihin lukeutui kaikkein laajimmin erilaisia taide- ja kulttuurialalla toimivia tahoja, mukaan lukien eri taidealojen ammattilaisia.

Tarkastelemiemme hakemusten perusteella hakuilmoituksen linjaukset uusista toimintamalleista näyttävät toteutuvan vammaisyhteisöjen hankkeissa toivotulla tavalla. Hakuilmoituksessa toissijaisena tukikohteenä mainittu yhteistyö vammaisyhteisöjen ja taide- ja kulttuuritoimijoiden välillä näyttää myös toteutuvan, mutta varsin vaihtelevasti. Kriteeri ei ole kattava tai myöntöpäätöksiä sitova. Hakuilmoituksissa painotettu vammaisyhteisöjen keskinäinen yhteistyö näyttää harvinaisimmalta, vaikka sitäkin hakemuksiin sisältyy.

### *Taide- ja kulttuuritoimijat*

Tässä osiossa tehdään katsaus taide- ja kulttuuritoimijoiden hakemuksiin (taulukko 3). Yhteensä 246 eri taide- ja kulttuurialan toimijaa haki valtionavustusta saavutettavuuden edistämiseen vuosina 2005–2015. Hakijat jättivät yhteensä 393 hakemusta mistä nähdään, että taide- ja kulttuuritoimijat eivät hae avustusta yhtä toistuvasti saavutettavuuden edistämiseen kuin vammaisyhteisöt. Keskiarvoksi muodostuu noin 1,6 hakemusta taide- ja kulttuuritoimijaa kohden (vrt. vammaisyhteisöjen keskiarvo 2,6).

Aktiivisimpia hankeavustusten hakijoita kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen ovat olleet erilaiset taide- ja kulttuuriyhdistykset<sup>45</sup> (näitä oli lähes 40 % taide- ja kulttuuritoimijoiden hakemuksista), kaupungit ja kunnat (noin 20 %), erilaiset taide- ja kulttuuria edistävät säätiöt (noin 13 %) sekä muut yhdistykset<sup>46</sup> (noin 11 %). Muu hakija -kategoria (taulukko 3) tarkoittaa aineistoon yksityishenkilön nimellä merkittyjä hankkeita, joita on vaikea laittaa muihin hakijaryhmiin sekä Tutkimus- ja kehittämiskeskus GeroCenter-säätiön ja British Council Finlandin kaltaisten toimijoiden hankkeita.

45 Taide- ja kulttuuriyhdistyksiä varten ei ole yhtenäistä luokittelumallia (ks. Ruusuvirta & Saukkonen 2015, 364). Tässä kulttuuriyhdistyksiksi on luokiteltu sellaiset yhdistykset, jotka edistävät yhtä tai useampia Taiteen edistämiskeskuksen luettelemista taiteen aloista, ks. <http://www.taike.fi/fi/web/taiteenalat> (katsottu 3.3.2017)

46 Muu yhdistys -kategoria viittaa Maaseudun Sivistysliiton, Kesäakatemian, Kristillisen kansanopiston ja Setlementti ry:n kaltaisiin toimijoihin, jotka ovat kulttuuriyhdistyksiä vain melko laavassa merkityksessä.



Rahoitusta hakeneita taide- ja kulttuuritoimijoita voidaan tarkastella myös toimialoittain. Museot ovat olleet selvästi aktiivisin yksittäinen avustusten hakijaryhmä: museoiden hakemuksia on ollut niin kaupunkien ja kuntien (38 hakemusta), kulttuurisäätiöiden (46 hakemusta) kuin taide- ja kulttuuriyhdistysten (9 hakemusta) joukossa. Taide- ja kulttuuriyhdistysten joukosta puolestaan suurin yksittäinen hakijaryhmä olivat teatterit lähes 40 hakemuksella. Myös festivaalit ja tanssin alan toimijat erottuvat aktiivisuudellaan hakijoiden joukosta. Orkesterit eivät juurikaan hakeneet avustusta: ainoa orkesterin hakemus oli Vantaan Viihdeorkesterin saavutettavuuskartoitukseen hakema avustus vuonna 2013.

Kuntien ja kaupunkien hakemien avustusten jaottelu ja kohdentumisen analysointi osoittautuivat käytössämme olleella aineistolla vaikeiksi. Joissakin tapauksissa hakijaksi oli merkitty kunnan kulttuuritoimi, mutta valtaosassa hakijana on ainoastaan kunta ilman tarkempaa erittelyä. Hankekuvausten perusteella noin neljäsosa kuntien ja kaupunkien hakemuksista koski saavutettavuuskartoituksen tai -suunnitelman toteuttamista. Toisaalta kuntien ja kaupunkien hakemukset kohdistuivat usein myös museotalle.

Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen hankeavustusta hakeneet toimijat muodostavat melko vaihtelevan joukon erilaisia toimijoita (ks. taulukko 3). Hakijat voidaan jaotella toimijan mukaan seuraavasti:

TAULUKKO 3. *Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen hankeavustusta vuosina 2005–2015 hakeneet toimijat.*

<b>Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen valtionavustusta hakeneet taide- ja kulttuuritoimijat.</b>	
Toimija	Hakemuksia
Taide-tai kulttuuriyhdistys	157
Kaupunki tai kunta	77
Taide- tai kulttuurisäätiö	51
Muu yhdistys	44
Muu hakija	33
Oppilaitos	13
Koulutus- tai kuntayhtymä	10
Luovien alojen yritys	5
Kulttuuriosuuskunta	3
Yhteensä	393

---

**Aktiivisimmat saavutettavuuden edistämiseen  
hankeavustusta hakeneet tahot (väh. 4 hakemusta)  
vuosina 2005–2015 (maakunta, hakukerrat, hyväksytyt  
hakemukset):**

**Jyväskylän kaupunki: taidemuseo/käsityömuseo/Keski-Suomen museo**  
(Keski-Suomi, 9 hakemusta, 3 hyväksytty)

**Matti Koivurinnan säätiö r.s. / Aboa Vetus & Ars Nova -museo** (Varsinais-  
Suomi, 8 hakemusta, 4 hyväksytty)

**PerformanceSirkusyhdistys ry** (Uusimaa, 8 hakemusta, 2 hyväksytty)

**Sagalunds museistiftelse / museums samkommun** (Varsinais-Suomi,  
8 hakemusta, 2 hyväksytty)

**Porin kaupunki: kulttuuritoimi/taidemuseo/Satakunnan museo** (Satakunta,  
yhteensä 7 hakemusta, 6 hyväksytty)

**Taiteen edistämisen yhdistys Myrskynsilmä ry** (Uusimaa, 7 hakemusta,  
2 hyväksytty)

**DanceAbility Finland ry** (Uusimaa, 6 hakemusta, 2 hyväksytty)

**Maaseudun Sivistysliitto ry** (Uusimaa, 6 hakemusta, 1 hyväksytty)

**Monitaideyhdistys Piste ry** (Lappi, 5 hakemusta, 4 hyväksytty)

**Tornion kaupunki: Aineen taidemuseo** (Lappi, 5 hakemusta, 4 hyväksytty)

**Lasten ja nuorten kulttuurikeskus Pii Poon kannatusyhdistys ry**  
(Pirkanmaa, 5 hakemusta, 3 hyväksytty)

**Suomen sarjakuvaseura ry** (Uusimaa, 5 hakemusta, 3 hyväksytty)

**Tampereen kaupunki** (Pirkanmaa, 5 hakemusta, 2 hyväksytty)

**Turun lähiradioyhdistys ry** (Varsinais-Suomi, 4 hakemusta, kaikki hyväksytty)

**Työväen museoyhdistys ry** (Pirkanmaa, 4 hakemusta, kaikki hyväksytty)

**Valtion taidemuseo/Ulkomaisen taiteen museo Sinebrychoff** (Uusimaa,  
4 hakemusta, 2 hyväksytty)

**Museovirasto** (Uusimaa, 4 hakemusta, 1 hyväksytty)

**Helsingin kaupunki: Helsingin taidemuseo** (Uusimaa, 4 hakemusta,  
1 hyväksytty)

---

Luettavaksemme saamistamme hakemuksista useimmat, yhteensä 32 hakemusta, kohdistuivat kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen. Otoksemme painottaa vuosia 2012 ja 2013 (10 hakemusta molemmilta vuosilta). Hakuilmoituksissa saavutettavuudelle ei aseteta kriteerejä (”erilaisiin kulttuurin saavutettavuutta parantaviin hankkeisiin”), joten saavutettavuuden ymmärtäminen on hakijoiden omissa käsissä. Näin hakemukset antavat hyvän käsityksen siitä, miten hakijat ymmärtävät saavutettavuuden.

Oman ryhmänsä muodostavat saavutettavuuskartoituksia tai -selvityksiä koskevat hakemukset. Tältä osin hakemukset vastaavat hakuilmoituksen painotuksia. Näissä hakemuksissa ei välttämättä nimetä erikseen tiettyjä kohderyhmiä, vaan puhutaan yleisemmin saavutettavuuden ja sen eri osa-alueiden parantamisesta. Hakijana on usein julkista tukea saava taho, mutta myös järjestöpohjaiset toimijat ovat tarttuneet mahdollisuuteen.

Kulttuurikeskukset sekä julkisesti ylläpidettävät museot (taide- ja kulttuurihistorialliset museot) ovat ylipäänsä melko aktiivisia avustusmuodon hakijoita, kun taas muut julkiset taide- ja kulttuurilaitokset ovat harvinaisempia hakijoita. Kaupungit ovat hakeneet myös suoraan kulttuuri- ja vapaa-aikatoimilleen tukea saavutettavuuden edistämiseen.

Hakemuksissa käytetään paljon työryhmäraporteista tuttua kieltä: ”...tiedollisen saavutettavuuden parantamiseen” (ote hakemuksesta vuodelta 2005); ”...väylä vammaisten henkilöiden yhdenvertaiseen kulttuurin kokemiseen ja tekemiseen” (2006); ”...selvittäisi esteitä ja toteuttaisi kulttuurin tasa-arvoiseen saavutettavuuteen tähtääviä toimintoja” (2006); ”Saavutettavuutta tarkastellaan kaikenlaisten ihmisryhmien kannalta...” (2009). Hakuilmoituksien yhteydessä mainituilla raporteilla ja ohjelmilla näyttää siis olevan merkitystä siihen, kuinka hakemuksia kohdennetaan ja perustellaan. Ansiokkaimmat hakijat todennäköisesti seuraavat keskustelua oma-aloitteisesti ja osana toimintaansa, tuntevat raporttien sisällöt ja osaavat käyttää hakemuksissaan ajankohtaisia avainsanoja.

Toinen kysymys kuitenkin on, kuinka kattavasti haetut sisällöt todella vastaavat raporteissa kuvattua laajasti ymmärrettyä saavutettavuuden käsitettä. Saavutettavuuden edistämiseen tarkoitetuissa hakemuksissa korostui vammaisryhmille kohdennettava toiminta. Otoksemme tavoitteena oli kartoittaa erilaisten hakijoiden hakemusten sisältöjä. Yksikään tässä käsitellyistä 32 hakijasta ei ollut vammaisyhteisö. Lähes kaikissa hakemuksissa nimettiin silti yksi tai useita vammaisryhmiä suunnitellun toiminnan keskeisenä, ellei keskeisimpänä, kohderyhmänä.

Sisällöltään poikkeuksellisina erottuivat ne hakemukset, joissa saavutettavuus oli ymmärretty laajasti, eikä vammaisia henkilöitä korostettu mitenkään erityisesti suhteessa muihin ryhmiin (”selvittäisi esteitä [...] saavutettavuudessa ja toteuttaisi kulttuurin tasa-arvoiseen saavutettavuuteen tähtääviä toimintoja”). Saavutettavuutta koskevien työryhmäraporttien määrittelyjen perusteella tällaisia hankkeita olettaisi

tehtävän toteutunutta enemmän. Toinen, lukumäärältään hyvin pieni, mutta sisällöllisesti erottuva hakemusten joukko kohdentui muihin kuin vammaisvähemmistöihin (“Saavutettavuutta maahanmuuttajalaisille”). Tällaiset hakemukset vastaavat myös laaja-alaista saavutettavuuden ymmärtämistä. Niitä haetaan tästä valtionavustusmuodosta hankekuvausten perusteella kuitenkin hyvin vähän.

## 4 VALTIONAVUSTUSTEN JAKAUTUMINEN

### 4.1 Sama avustusmuoto, erilaiset avustettavat

#### Toiminta-avustuksen saajat

Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan kohdennettua tukea on myönnetty jo ennen arvioinnin kohteena olevan avustusmuodon perustamista vuonna 2005. Vuoden 2004 vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tukien kohdentamista koskeva esittelymuistio (KUPO/TKY 31.3.2004) kuvaa hyvin, kuinka monet nykyisestä avustusmuodosta toiminta-avustusta saavat yhteisöt olivat jo tuolloin vahvoilla tukia jaettaessa. Samalla ilmenee RAY:n rooli järjestökentän tukijana:

*“Määrärahaa ovat perinteisesti saaneet tukea neljä vammaisjärjestöä: Kuurojen liitto ry, Näkövammaisten kulttuuripalvelu ry, Kynnys ry ja Kulttuuriyhdistys Suomen EUCREA ry. Näistä Kuurojen liitto ja Kynnys ovat vammaisjärjestöjä, jotka muun toimintansa ohessa ovat aktiivisia myös kulttuurin kentällä. Ne saavat pääosan tuestaan Raha-automaattiyhdistykseltä; opetusministeriön avustuksilla tuetaan ainoastaan niiden kulttuuritoimintaa. Kuurojen liiton saama avustus kohdennetaan kokonaisuudessaan liiton Kulttuurikeskuksen toimintaan.”*

Uuden avustusmuodon myötä kaikki edellä mainitut tahot ovat vakiinnuttaneet paikkansa toiminta-avustuksen saajina. Lainaus vuoden 2005 esittelymuistiosta kertoo, että näin vahvistettiin aiempi linjaus, jota on sittemmin toteutettu nykypäivään saakka:

*“Määrärahaa aikaisemminkin tukea saaneille vammaisjärjestöille (Kuurojen liitto ry, Näkövammaisten kulttuuripalvelu ry, Kynnys ry ja Kulttuuriyhdistys Suomen EUCREA ry) esitän toiminta-avustusta niiden kulttuuritoimintaan.”*

Päätökset tehtiin esityksen mukaisesti. Edellä mainittujen neljän vammaisyhteisön lisäksi toiminta-avustusta on tarkastelujaksolla myönnetty vain Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki Kettuki ry:lle (ensimmäisen kerran vuonna 2006), Mielenterveyden keskusliitolle (ensimmäisen kerran vuonna 2010) ja Teatteri Totille<sup>47</sup>. Osa mainituista yhteisöistä ei ole saanut avustusta joka vuosi.

<sup>47</sup> Teatteri Totti toimi osana Kuurojen Liittoa vuoteen 2014, jolloin Totti itsenäistyi omaksi itsenäiseksi teatterikseen. Totin toiminta-avustus myönnettiin Kuurojen Liitolle vuosina 2008–2013 ja vuodesta 2015 alkaen avustus on myönnetty Teatteri Totti ry:lle. Vuoden 2014 toiminta-avustus maksettiin poikkeuksellisesti opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2013 jakamattomasta määrärahaa.

Toiminta-avustusta saavien vammaisyhteisöjen piiri näyttäisi olevan melko vakiintunut. Tulee kuitenkin huomioida, että yksikään toinen vammaisyhteisö ei ole tarkastelujaksolla hakenut toiminta-avustusta. Tämä voi johtua myös siitä, että osalla vammaisyhteisöistä ei ole jatkuvaa kulttuuritoimintaa. Koska toiminta-avustushakemuksia ei ole tullut, ei ole myöskään pystytty arvioimaan, täyttäisikö muiden hakijoiden kulttuuritoiminta tälle toiminta-avustukselle asetetut edellytykset.<sup>48</sup> Siksi on vaikea arvioida, onko toiminta-avustuksen piiriin pääsemiseen korkea kynnys. Vuonna 2016 toiminta-avustus myönnettiin ensimmäistä kertaa myös Suomen CP-liitolle.

### **Valtionavustusmuodosta toiminta-avustusta saaneet tahot 2005–2015:**

- *Mielenterveyden keskusliitto*<sup>49</sup> valvoo ja ajaa mielenterveyspotilaiden, mielenterveyskuntoutujien ja heidän läheistensä etuja, toimii asiantuntijana heitä koskevissa kysymyksissä ja kehittää tarvittavia palveluja.
- *Näkövammaisten Kulttuuripalvelu*<sup>50</sup> tukee näkövammaisten kulttuuriharrastusta ja edistää taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta. Yhdistys järjestää monipuolista kulttuuritoimintaa, toimii kuvailutulkkausten asiantuntijana ja kouluttaa kuvailutulkkeja.
- *Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki Kettuki*<sup>51</sup> on erityistaiteen<sup>52</sup> valtakunnallinen asiantuntijaverkosto. Kettuki edistää erityistä tukea tarvitsevien ihmisten mahdollisuuksia opiskella ja harrastaa taidetta sekä työskennellä taiteen alalla.
- *Kuurojen Liiton*<sup>53</sup> kulttuuritoiminta tuottaa ja tukee viittomakielistä taidetta ja kulttuuria sekä edistää taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuutta viittomakielisille. Toiminnan pääpaino on valtakunnallisissa kulttuuripäivissä ja kuurojen senioreiden kulttuuritapahtumassa.
- *Kynnys*<sup>54</sup> työskentelee vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten oikeuksien toteutumisen puolesta. Kynnys tukee vammaisia henkilöitä toimimaan itse omien oikeuksiensa puolesta sekä toimii asiantuntijana vammaisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

48 Lähde: Lea Halttusen suullinen tiedonanto 19.1.2017

49 <http://www.mtkl.fi/>

50 <http://www.kulttuuripalvelu.fi/>

51 <http://www.kettuki.fi/>

52 Erityistaiteella tarkoitetaan erityistä tukea tarvitsevien taiteilijoiden taidetta.

53 <http://www.kuurojenliitto.fi/>

54 <http://www.kynnys.fi/>

- *Suomen kulttuuriyhdistys EUCREA*<sup>55</sup> edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia käyttää taide- ja kulttuuripalveluja sekä toimia aktiivisesti taiteen eri aloilla. EUCREA tekee tunnetuksi vammaisten henkilöiden tuottamaa taidetta ja kulttuuria järjestämällä muun muassa koulutustilaisuuksia, seminaareja ja festivaaleja.
- *Teatteri Totti*<sup>56</sup> on Suomen ainoa viittomakielinen ammattiteatteri. Totti toteuttaa esityksiä pääkaupunkiseudun lisäksi myös muualla Suomessa, osallistuu teatterikasvatukseen, järjestää alan kursseja ja tekee kansainvälistä yhteistyötä.

Toiminta-avustuksen saajista puhtaasti kulttuuritoimintaan keskittyviä ovat Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki Kettuki, Näkövammaisten Kulttuuripalvelu, Suomen kulttuuriyhdistys EUCREA ja Teatteri Totti. Mielenterveyden keskusliitolla, Kuurojen Liitolla ja Kynnys ry:llä on myös muuta toimintaa. Lähes kaikki avustuksen saajat tekevät kulttuuritoiminnan ohella edunvalvonta- ja ihmisoikeustyötä, joka liittyy kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseen.

Avustumuodon nimestä huolimatta kaikki toiminta-avustusta saavat järjestöt eivät yksiselitteisesti edusta vammaisvähemmistöjä. Esimerkiksi viittomakieliset ovat perustuslain nojalla kieli- ja kulttuurivähemmistö. Oikeus käyttää viittomakieltä ei ole sidottu kuulovammaan, vaan viittomakielisiin kuuluu myös kuulevia.

## Hankeavustuksen saajat

Avustuksen saajat ovat keskenään hyvin erilaisia. Osan hankeavustusta saaneiden vammaisyhteisöjen toiminta keskittyy pelkästään kulttuuritoimintaan, osalla on myös muunlaista toimintaa. Kaikki vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan avustusta saaneet toimijat eivät myöskään yksiselitteisesti lukeudu vammaisyhteisöiksi, kuten eivät kaikki saavutettavuuden edistämiseen avustusta saaneet yhdistykset lukeudu taide- ja kulttuuritoimijoiksi. Taide- ja kulttuuritoimijoiden ohella myös kaupungeille, kunnille, kuntayhtymille ja oppilaitoksille sekä erilaisille yhteiskunnallisille toimijoille on myönnetty avustusta. Taide- ja kulttuurialan toimijat on siten myöntökäytännöissä ymmärretty varsin laajasti. Saavutettavuuden edistämiseen myönnetty avustukset näyttävät olevan ymmärretty pikemmin hankkeen sisällön kuin toimijan mukaan, ja siten muidenkin kuin taide- ja kulttuuritoimijoiden tai vammaisjärjestöjen on nähty voivan edistää kulttuurin saavutettavuutta.

OKM:ltä saatujen Excel-dokumenttien perusteella valtionavustusta saaneista vammaisyhteisöistä noin 50 % eli puolet ja taide- ja kulttuuritoimijoista noin 30 % on saanut avustusta useammin kuin kerran. Myös kyselymme perusteella useat

55 <http://www.eucreaфинland.org/>

56 <http://www.teatteriitotti.fi/>

avustuksen saajat olivat saaneet tukea avustusmuodosta useammin kuin kerran, mistä syystä heitä pyydettiin vastaamaan kyselyyn koskien kaikkia saamiaan avustuksia.<sup>57</sup>

Osa hankeavustusta saaneista vammaisyhteisöistä toimii jollakin taiteen tai kulttuurin alalla. Kyselyymme vastanneet yhteisöt toimivat useimmiten musiikin, kuvataiteen tai yleisesti taiteen ja kulttuurin alalla. Teatterin alalla vastaajista toimii alle kolmannes ja tanssin alalla niin ikään alle kolmannes. Kukaan vastaajista ei toiminut käsityön, sirkuksen, lastenkulttuurin tai kulttuuriperinnön alalla. Tätä tietoa ei voi kuitenkaan pitää koko aineistoamme kuvaavana, koska kyselyn vastausprosentti jäi melko alhaiseksi eivätkä kyselyvastaukset siten kattavasti kuvaa kaikkia avustuksen saajia tai toteutettuja hankkeita. Emme myöskään pystyneet luokittelemaan vammaisyhteisöjä tai yhteisöjen toteuttamia hankkeita taiteen tai kulttuurin aloittain suppeiden hankekuvausten perusteella.

### Muu rahoitus vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja saavutettavuuden edistämiseen

Valtionavustuksen lisäksi on olemassa myös muita avustuksia, joita voi hakea vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan, saavutettavuuden edistämiseen tai saavutettavuuden huomioimista edellyttäviin hankkeisiin. Avustuksia jakavat muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriö, Museovirasto<sup>58</sup>, Raha-automaattiyhdistys (RAY) sekä yksityiset rahastot ja säätiöt. Ulkoasiainministeriö jakaa avustusta vammaisyhteisöjen kehitysyhteistyöhön. Aluehallintovirastot myöntävät yleisille kirjastoille avustuksia kokeilu- ja kehittämistoiminnan hankkeisiin.

Hakijoiden saamat muut tuet valtion rahoitusta jakavilta tahoilta ovat vaikuttaneet tarkastelun kohteena olevan valtionavustuksen myöntämiseen,<sup>59</sup> mutta muiden tukien vaikutuksista on hyvin vaikeaa saada kokonaiskäsitystä. Kyselyyn vastanneista vammaisyhteisöistä 67 % ja taide- ja kulttuuritoimijoista 46 % olivat saaneet avustusta kulttuuritoimintaan tai saavutettavuuden edistämiseen myös muualta. Etenkin

57 Lähes kaikki saavutettavuuden edistämiseen valtionavustusta saaneet kyselyvastaajat olivat toimineet valtionavustuksen hakijana ja/tai osallistuneet hankkeen toimintaan. Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan hankeavustusta saaneista vastaajista 75 % oli osallistunut valtionavustuksella järjestetyn hankkeen toteutukseen. Toiminta-avustusta saaneista kaikki vastaajat olivat olleet joko valtionavustuksen hakijoina tai osallistuneet kulttuuritoiminnan toteutukseen.

58 Museovirasto jakaa avustuksia museoiden innovatiivisiin hankkeisiin päätoimisesti ja ammatillisesti hoidetuille kunnan, yhdistyksen tai säätiön museoille. Avustukset kohdennetaan ensisijaisesti kehittämishankkeisiin, joiden yksi painopistealue on taiteen ja kulttuurin saavutettavuus, erityisesti kulttuuriperintöaineistojen ja -tiedon monipuolinen hyödyntäminen ja avaaminen.

59 Lea Halttusen sähköposti, 6.6.2016.



yksityisten rahastojen ja säätiöiden<sup>60</sup> tuki näyttäytyi merkittävänä. Yleisimmin rahoitusta oli myöntänyt Suomen Kulttuurirahasto. Valtaosa vammaisyhteisöjen muusta rahoituksesta tuli yksityisiltä rahastoilta ja säätiöiltä. Taide- ja kulttuuritoimijat olivat saaneet rahoitusta lisäksi Taiteen edistämiskeskukselta, EU:lta, Ely-keskukselta, maa- ja metsätalousministeriöltä sekä kaupungeilta. Vastausten perusteella muualta saatu rahoitus koettiin pääsääntöisesti täydentävänä rahoitusmuotona.

OKM:n VOS-selvityksen (2012) mukaan taloudellista tukea saavutettavuuden ja moninaisuuden edistämiseen saivat eniten museot. Museoista 40 %, teattereista 19 % ja kirjastoista 8 % oli saanut erillisavustusta saavutettavuuden edistämiseen. Orkestereista yksi oli saanut OKM:n erityisavustusta kiertuetoimintaan. Yli puolet myönnetyistä avustuksista oli opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksia. Museovirasto oli tukenut museoita saavutettavuuden ja moninaisuuden edistämiseksi. Museot, teatterit ja kirjastot saivat tukea lisäksi muun muassa yksityisiltä rahastoilta ja säätiöiltä, kaupungeilta ja kunnilta sekä taidetoimikunnilta. (OKM 2012, 6-20.)

---

### Raha-automaattiyhdistys vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tukijana

RAY, vuoden 2017 alusta sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA, tukee useiden vammaisyhteisöjen toimintaa, mutta linja kulttuuritoiminnan tukemisesta ei ole täysin yksiselitteinen. RAY ei sellaisenaan ole tukenut vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa, jonka rahoittamisen se katsoo kuuluvan OKM:lle, mutta RAY:n mukaan kulttuuri voi olla väline terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia toteuttavan päämäärän tavoittelussa. Tukea on mahdollista hakea suoraan kulttuuritoimintaan tai esimerkiksi osana sopeutumisvalmennusta, jonka tavoitteena on sosiaalisen ja fyysisen toimintakyvyn edistäminen. Sopeutumisvalmennuksen osana tuettu kulttuuritoiminta on kuitenkin ollut hyvin pienimuotoista.

Osa valtionavustusta saaneista vammaisyhteisöistä on saanut tukea kulttuuritoimintaansa yhtä aikaa sekä RAY:ltä että OKM:ltä. Näissä tapauksissa OKM ja RAY ovat pyrkineet yhteistyössä välttämään päällekkäisten avustusten myöntämisen. Esimerkiksi Kaarisilta

60 Kyselyyn vastanneet olivat saaneet avustuksia seuraavilta rahastoilta ja säätiöiltä: Alfred Kordelinin säätiö, Alli Paasikiven säätiö, Hackmans stiftelsen, Hans Brummer säätiö, Jenny ja Antti Wihurin rahasto, Kansan Sivistysrahasto, Koneen säätiö, Kordelinin säätiö, Majaaja-säätiö, Pohjoismainen kulttuurirahasto, Pohjoismainen kulttuuripiste, Päivikki ja Sakari Sohlbergin säätiö, Sasakawa-säätiö, Stiftensen Brita Maria Renlunds minne, Suomalais-Ruotsalainen kulttuurirahasto, Suomalais-Islantilainen kulttuurirahasto, Suomen Kulttuurirahasto, Suomen Näkövammaissäätiö, Tukilinjafoorumi ja Turku 2011 -säätiö.

on saanut RAY:ltä avustusta erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden ilmaisutaitojen kehittämiseen. De utvecklingsstördas väl i mel-lersta nyland rf:n osalta RAY avustaa puolestaan osallisuutta edistävää teatteritoimintaa.

Aineistomme perusteella myöntökäytännöissä on vaihtelua. RAY:n internetsivujen perusteella kukaan yksittäinen avustusvalmistelija ei vastaa vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettävistä avustuksista, vaan eri vammaisryhmät on jaoteltu eri avustusvalmistelijoille. On mahdollista että tämä vaikuttaa osaltaan myöntökäytäntöihin.

Vuoden 2017 alussa aloittanut uusi Veikkaus Oy kohdistaa tuotot siten, että 53 % tuotosta kohdistuu OKM:n kautta tieteen, taiteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotoiminnan avustamiseen. 43 % tuotosta kohdistuu sosiaali- ja terveysalan järjestöille STM:n yhteydessä aloittaneen avustuskeskus STEA:n kautta. Jaon perusteella näyttäisi siltä, ettei STEA (entinen RAY) ole ottamassa nykyistä suurempaa roolia kulttuuri-toimintojen rahoittajana.<sup>61</sup>

---

## 4.2 Avustusten jakautuminen

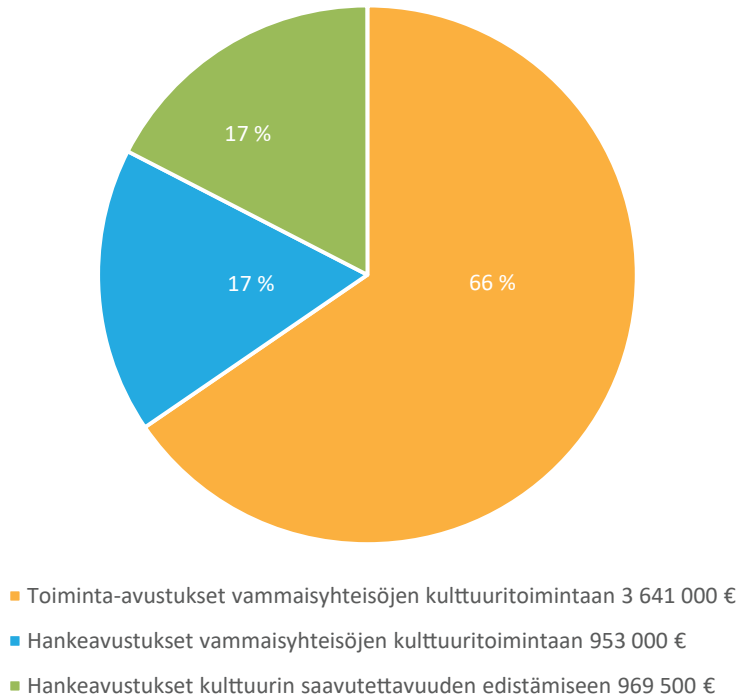
Tässä luvussa valtionavustusten rahallista jakautumista tarkastellaan vuosittain, toimijoittain ja maakunnittain. Avustuksia tarkastellaan kokonaisuutena, sekä erottamalla toisistaan hakuilmoituksen mukaisesti vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta ja kulttuurin saavutettavuuden edistäminen. Toiminta-avustuksia ja hankeavustuksia tarkastellaan erikseen. Määrälliset kuvaukset perustuvat OKM:ltä saatuihin Excel-dokumentteihin, joiden tiedot sisältävät avustuksen saaneen toimijan nimen, lyhyen kuvauksen hankkeesta, myönnetyn avustuksen määrän sekä toimijan maakunnan. Hankekuvausten suppeus ei mahdollistanut hankkeiden temaattista jakoa sisällön perusteella, mistä johtuen erotteluja tehdään erityisesti toimijoiden (avustusten saajien) perustella kuten jo edelläkin on menetelty.

### Valtionavustusmuodon kokonaisuus 2005–2015

OKM on myöntänyt vuosina 2005–2015 valtionavustusta vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen yhteensä 5 564 000 euroa (kuvio 2). Lähes 70 % (3,6 miljoonaa euroa) tästä summasta on kyseisinä vuosina kohdistunut vammaisyhteisöjen toiminta-avustuksiin. Sekä vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa että kulttuurin saavutettavuutta edistäviin hankeavustuksiin on kohdistunut määrärahasta yhteensä reilut 30 % (1,9 miljoonaa euroa), kumpaankin hankemuotoon saman verran eli noin 950 000 euroa.

61 Lähde: STEA:n valmistelupäällikkö Hilppa Tervosen sähköpostit 9.12.2016 ja 10.1.2017.

Avustussummia tarkasteltaessa on hyvä pitää mielessä rahanarvon muutos. Tilastokeskuksen rahanarvokertoimen<sup>62</sup> mukaan rahanarvo on laskenut vuodesta 2005 keskimäärin 8,1 %. Lasku on kuitenkin ollut hyvin hidasta vuosina 2011–2015, jolloin rahanarvo on keskimäärin laskenut vain 1,6 %. Seuraavissa luvuissa tarkastellun avustusten jakautumisen yhteydessä ei ole huomioitu rahanarvon muutosta.



KUVIO 2. *Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnetyt valtionavustukset vuosina 2005–2015 (yhteensä 5,56 M€).*

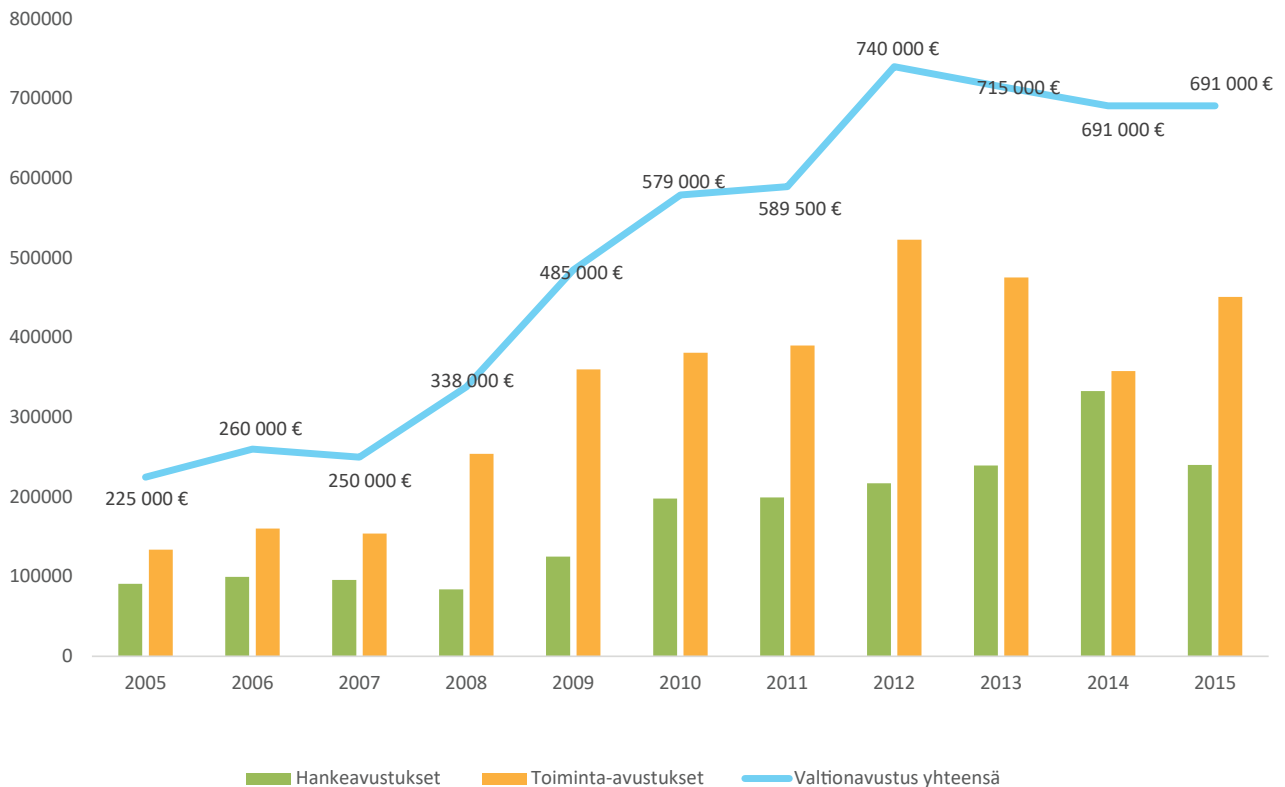
Vuosittainen tarkastelu aikaväliltä 2005–2015 osoittaa (kuvio 3), että valtionavustusmuodosta myönnetyn avustuksen rahallinen kokonaismäärä kasvoi merkittävästi vuosien 2007 ja 2012 välillä.

Vammaisyhteisöille myönnettyjen toiminta-avustusten yhteenlaskettu määrä on vaihdellut vuosittain. Tendessi on yleisesti ottaen ollut selkeästi kasvava, vaikka joi-nain vuosina summa on hieman pienentynyt edellisvuodesta. Vuodelle 2005 toiminta-avustusta myönnettiin yhteensä 134 000 euroa. Vuonna 2015 summa oli yhteensä 451 000 euroa. Huippuvuosi toiminta-avustusten yhteenlasketussa määrässä oli vuosi 2012, jolloin avustusta myönnettiin 523 000 euroa.

Hankeavustuksiin kohdistunut rahamäärä on ollut toiminta-avustusten kokonaisuutta pienempi. Vuonna 2008 toiminta-avustuksen määrä kasvoi ensimmäistä

62 Tilastokeskuksen rahanarvokerroin: [http://tilastokeskus.fi/til/khi/2015/khi\\_2015\\_2016-01-15\\_tau\\_001.html](http://tilastokeskus.fi/til/khi/2015/khi_2015_2016-01-15_tau_001.html) (katsottu 3.3.2017)

kertaa yli kaksinkertaiseksi suhteessa hankeavustuksiin. Tästä lähtien hankeavustuksiin myönnettyjen avustusten yhteissumma on ollut selkeästi toiminta-avustuksia pienempi lukuun ottamatta vuotta 2014. Vuonna 2014 Teatteri Totin toiminta-avustus (135 000 €) maksettiin poikkeuksellisesti opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2013 jakamattomasta määrärahasta ja valtionavustuksesta vapautunut raha ohjattiin hankeavustuksiin. Tämä selittää vuoden 2014 kohdalla esiintyvän yllättävän tasaantumisen myönnettyjen toiminta- ja hankeavustusten suhteessa.



KUVIO 3. Myönnettyt toiminta- ja hankeavustukset sekä avustusten kokonaissumma (€) vuosina 2005–2015.

Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyjen avustusten keskipkoko (toiminta- ja hankeavustukset) on ollut kymmenen vuoden aikana noin 17 000 euroa. Pienin myöntö on ollut 500 euroa ja suurin 135 000. Keskimääräinen avustussumma oli 6 000 euroa.

Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten kokoluokkia voi suhteuttaa yleisesti OKM:n jakamiin taiteen ja kulttuurin avustuksiin. Vertailutietoa kymmenen vuoden ajalta ei ole saatavissa, mutta Cuporen selvityksessä OKM:n valtionavustusten vaikuttavuudesta (Karttunen ym. 2014) tarkasteltiin yhteensä 41 opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilla otsikon “kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät avustukset” alla vuonna

2013 haussa ollutta valtionavustusmuotoa. Cuporen selvityksen mukaan yksittäisten avustusmuotojen sisällä myönnettyjen avustussummien koot vaihtelivat suuresti. Keskimääräinen avustus oli kooltaan 50 000 euroa; pienimmän avustuksen suuruus oli 1 000 euroa ja suurimman 2 miljoonaa euroa. Erityisen laaja haitari oli kulttuuritapahtuma-avustuksissa, joissa avustusten koot vaihtelivat 2 000 eurosta 740 000 euroon.

Keskimäärin tarkastelemamme avustusmuodon myönnöt ovat siten olleet selvästi pienempiä suhteessa vuoden 2013 kaikkiin taiteen ja kulttuurin avustuksiin. Täytyy myös ottaa huomioon, että suurin osa vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyistä hankeavustuksista on ollut huomattavasti pienempiä kuin yllämainitut luvut antavat olettaa. Suhteellisen isojen toiminta-avustusten jättäminen pois tarkastelusta osoittaa, että keskimääräinen avustussumma kulttuurin saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin on ollut vain noin 4 000 euroa ja vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan puolestaan noin 7 000 euroa.

### Toiminta-avustusten jakautuminen

Toiminta-avustusta on myönnetty vammaisyhteisöille vuosina 2005–2015 yhteensä 3 641 000 euroa, mikä on noin kaksi kolmasosaa valtionavustusmuodon kokonaisuudesta (ks. taulukko 4). Toiminta-avustuksen myöntöjä on koko tarkastelujaksolla ollut yhteensä 64. Voidaan kiteyttää, että seitsemän vammaisyhteisön toiminta-avustukset ovat rahallisesti olleet selkeästi suurin osa valtionavustusmuotoa verrattuna lukuisiin pienehköihin hankeavustuksiin.

Toiminta-avustuksen piirissä on ollut koko tarkastelujaksolla yhteensä seitsemän aiemmin esiteltyä valtakunnallista toimijaa. Euromääräisesti tarkasteltuna toiminta-avustusta on myönnetty selvästi eniten Kuurojen Liitolle. Yhteensä Kuurojen Liitolle ja Teatteri Totille on kohdistunut yli 50 % toiminta-avustusten kokonaisuudesta vuosina 2005–2015.

Euromääräiset tiedot kaikista haetuista toiminta-avustuksista ovat saatavissa vuodesta 2013 alkaen. Toimijoittain tarkasteltuna toiminta-avustusten rahallinen vaihtelu on ollut suurta niin haettujen kuin myönnettyjen avustusten osalta. Osa toimijoista hakee vuosittain melko pieniä avustussummia. Esimerkiksi vuonna 2015 pienin haettu toiminta-avustus oli vain 22 000 euroa suurimman ollessa 179 000 euroa. Keskimäärin myönnettyt toiminta-avustukset ovat olleet noin 65–70 % haetuista summista, mutta asiassa on vaihtelua toimija- ja vuosikohtaisesti.

**Vammaisyhteisöittäin tarkasteltuna toiminta-avustukset  
ovat jakautuneet seuraavasti:**

Vammaisyhteisöt	Ensimmäinen toiminta-avustusvuosi	Toiminta-avustuksen piirissä (vuosia)	Pienin toiminta-avustus (€)	Suurin toiminta-avustus (€)	Toiminta-avustusten keskikoko (€)	Toiminta-avustusta yhteensä 2005–2015 (€)
Kuurojen Liitto ry	2005	11	92 000	100 000	95 909	1 055 000
Teatteri Totti ry (vuoteen 2014 Kuurojen Liiton alaisuudessa)	2008	7	50 000	135 000	120 571	844 000
Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki ry	2006	9	6500	85 000	66 611	599 500
Näkövammaisten Kulttuuripalvelu ry	2005	10	18 000	122 000	56 600	566 000
Kynnys ry	2005	11	12 000	31 000	22 955	252 500
Kulttuuriyhdistys Suomen EUCREA ry	2005	11	12 000	22 000	18 273	201 000
Mielenterveyden Keskusliitto ry	2010	5	15 000	28 000	24 600	123 000
<b>Yhteensä</b>						<b>3 641 000</b>

TAULUKKO 4. *Toiminta-avustuksen saajat ja myönnetyt avustukset 2005–2015.*

### Hankeavustusten jakautuminen

Kaikista hankeavustushakemuksista myönteisen päätöksen sai 271 eli noin 43 % hakemuksista. Sekä vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan että kulttuurin saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin on kohdistunut määrärahasta tarkastelujaksolla yhteensä reilut 30 % (1,9 M€), kumpaankin noin 950 000 euroa. Myönnettyjen hankeavustusten keskikoko kymmenen vuoden tarkastelujaksolla on ollut 7 094 euroa. Todellisuudessa suurin osa avustuksen saajista on kuitenkin saanut joko pienempiä muutaman tuhannen euron tai selvästi suurempia 10 000–20 000 euron

avustussummia. Määrärahojen nousun myötä myös yksittäisten avustussummien koot ovat tarkastelujaksolla kasvaneet merkittävästi.

Euromääräiset tiedot kaikista haetuista avustuksista ovat saatavissa vuodesta 2013 alkaen. Haettujen hankeavustusten keskikoko vuosina 2013–2015 oli noin 18 500 euroa, mutta myönnettyjen vain vajaa 11 000 euroa. Toisin sanoen hankeavustusten hakijat saivat keskimäärin noin 60 % hakemastaan summasta. Tämä herättää kysymyksiä siitä, missä mittakaavassa avustuksen saajat ovat voineet alkuperäisen hankesuunnitelmansa toteuttaa ja miten alkuperäinen suunniteltu vaikuttavuus on toteutunut. Tekemämme kyselyn perusteella avustussummien pienuus hankaloitti joka toisen hankkeen toteutusta. Konkreettisesti tämä ilmeni hankkeiden aiottua lyhyempänä toteutusaikana sekä työpaja- ja esitysmäärien vähenemisenä. Hankkeiden toteutus myös kuormitti vakituista henkilökuntaa ennakoitua enemmän, koska avustus ei riittänyt projektityöntekijöiden palkkaamiseen.

### *Vammaisyhteisöt*

Kaikkiaan 91 eri vammaisyhteisöä haki ja 40 yhteisöä (noin 44 % hakijoista) sai tarkastelujaksolla valtionavustusta kulttuuritoimintaansa. Yhteensä avustusta haettiin 238 kertaa. Päätöksistä myönteisiä oli 117 myöntöprosentin ollessa noin 50. Yhteensä 22 vammaisyhteisöä eli noin 50 % avustusta saaneista sai avustusta useammin kuin kerran.

Kaiken kaikkiaan vammaisyhteisöille myönnettiin tarkastelujaksolla avustuksia yhteensä 953 000 euroa. Avustuksen keskikoko oli 8 145 euroa, mutta harva hakija sai keskikokoisia avustussummia, vaan avustuskoot vaihtelivat tuhannesta eurosta aina 30 000 euroon.

### *Taide- ja kulttuuritoimijat*

Yhteensä 246 eri taide- ja kulttuuritoimijaa haki ja 104 toimijaa (noin 42 % hakijoista) sai tarkastelujaksolla avustusta kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen. Valtionavustusta haettiin yhteensä 394 kertaa. Päätöksistä myönteisiä oli 154. Myöntöprosentti on siten ollut noin 39. Avustuksen saajista yhteensä 30 toimijaa (noin 30 %) sai avustusta useammin kuin kerran.

Yhteensä hankeavustusta saavutettavuuden edistämiseen myönnettiin tarkastelujaksolla 969 500 euroa. Saavutettavuuden edistämiseen myönnettyjen hankeavustusten keskikoko oli 6 295 euroa eli vähemmän kuin vammaisyhteisöjen hankkeisiin myönnettyjen avustusten. Tämä selittyy osaltaan sillä, että taide- ja kulttuuritoimijoita on ollut hakijoina määrällisesti yli kaksi kertaa vammaisyhteisöjä enemmän. Avustussumma on siten jakautunut useammalla hakijalle. Saavutettavuuskartoitukseen ja -selvityksiin myönnettiin yleensä 3 000 euroa hanketta kohden muutamia suurempia kartoitus- ja selvityskokonaisuuksia lukuun ottamatta. Hankeavustusten koot vaihtelivat 500 eurosta 33 000 euroon, mutta suurin osa avustuksista oli

euromääräisesti alle keskikoon. Isompien avustussummien määrä on kuitenkin selvästi kasvanut tarkastelujakson alkuvuosiin verrattuna.

Selvästi eniten avustusta (yhteensä noin 50 % koko myönnetystä summasta) on kohdistunut erilaisten taide- ja kulttuuriyhdistysten hankkeisiin (taulukko 5). Taide- ja kulttuuriyhdistykset sisälsivät museo-, teatteri-, tanssi-, sirkus-, musiikki-, festivaali-, muotoilu- ja sarjakuvayhdistyksiä. Toiseksi eniten avustusta on kohdistunut kuntien ja kaupunkien hankkeisiin. Kolmanneksi eniten hankeavustusta on myönnetty taidetta ja kulttuuria edistävien säätiöiden hankkeisiin. Kuntien ja kaupunkien sekä säätiöiden hankkeista moni kohdistui museotalle. Edellä mainittujen saajaryhmien ulkopuolella myöntömäärät ovat melko pieniä. Huomionarvoista on, että yhdistykset, jotka eivät lukeudu taide- ja kulttuuriyhdistyksiksi (taulukossa muu yhdistys<sup>63</sup>), hakivat avustusta yhteensä 44 kertaa, mutta saivat avustusta vain 6 kertaa. Muu hakija -kategoria tarkoittaa aineistoon yksityishenkilön nimellä merkittyjä hankkeita, joita on vaikea laittaa muihin kategorioihin, samoin kuin Tutkimus- ja kehittämiskeskus GeroCenter-säätiö ja British Council Finlandin kaltaisten toimijoiden hankkeita.

---

**Kulttuurin saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin valtionavustusta saaneet taide- ja kulttuuritoimijat.**

---

Toimija	Myöntöjä	Myönnetty avustus yht. (€)
Taide- tai kulttuuriyhdistys	67	479 500
Kunta tai kaupunki	36	223 000
Taide- tai kulttuurisäätiö	24	112 500
Muu yhdistys	6	51 000
Muu hakija	11	43 500
Oppilaitos	4	41 000
Koulutus- tai kuntayhtymä	3	9 000
Luovien alojen yritys	2	7 500
Kulttuuriosuuskunta	1	2 500
<b>Yhteensä</b>	<b>154</b>	<b>969 500</b>

---

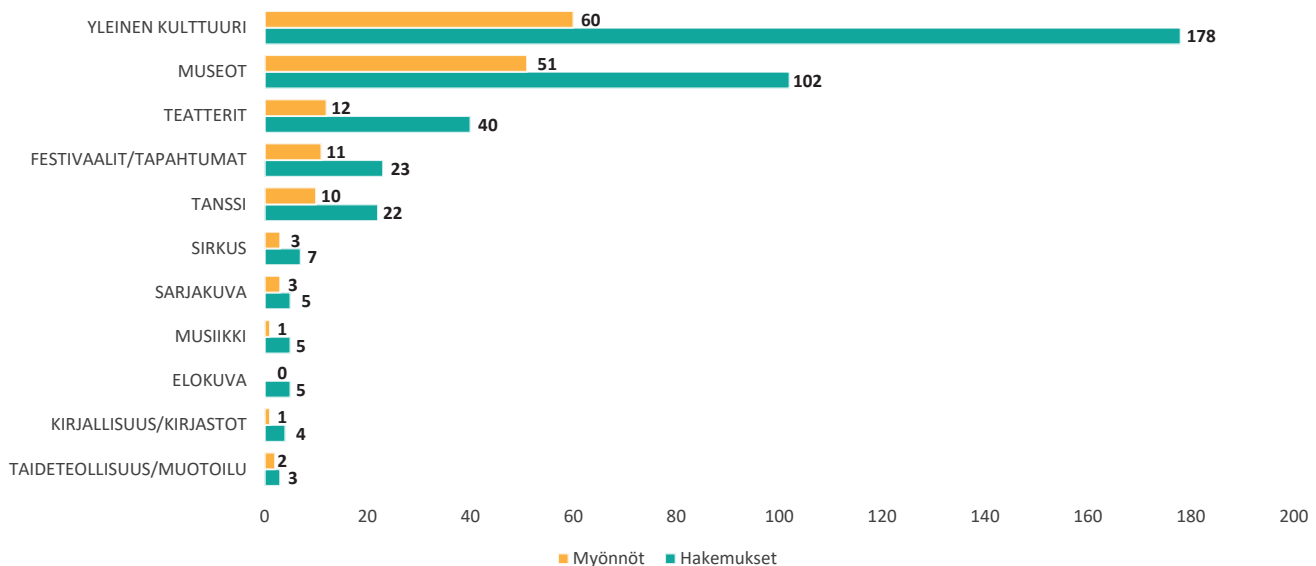
TAULUKKO 5. *Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnetty avustus toimijoittain vuosina 2005–2015.*

63 Muu yhdistys -kategoria viittaa Maaseudun Sivistysliiton, Kesäakatemian, Kristillisen kansanopiston ja Setlementti ry:n kaltaisiin toimijoihin, jotka ovat kulttuuriyhdistyksiä vain melko laveassa merkityksessä.



Osa avustusta hakeneista tahoista on mahdollista luokitella jonkin taiteen lajin tai kulttuurin alueen edustajiksi (vrt. OKM 2016, 16).<sup>64</sup> Pelkkä kunta tai kaupunki hakijana ei kuitenkaan kerro, mihin kunnan kohteeseen avustus on mennyt. Kuviossa 4 on eritelty avustushakemukset ja myönnöt eri toimijoiden edustamien taiteen ja kulttuurin alojen mukaan niiltä osin, kun luokittelu on ollut mahdollista tehdä. Suurta osaa taide- ja kulttuuritoimijoista ei voitu sijoittaa tiettyyn taiteenalaan. Museoita on käsitelty yhtenä kokonaisuutena, koska museoiden järjestämien hankkeiden taiteen tai kulttuurin alaa on ollut käytetyn aineiston perusteella vaikea määrittää.

Kuvio 4 osoittaa, mitkä taiteen tai kulttuurin aloja edustavat toimijat ovat olleet erityisesti aktiivisia avustuksen hakijoita. Kuviossa viitataan hakemus- ja myöntömääriin, ei erillisten toimijoiden lukumäärään. Esimerkiksi museoiden lukumäärät voivat sisältää useita hakemuksia samalta taholta. Museoala on ollut selkeästi hallitseva yksittäinen kulttuurin ala haettaessa ja jaettaessa avustuksia saavutettavuuden edistämiseen. Seuraavana tulevat teatterit ja erilaiset festivaalit ja tapahtumat.

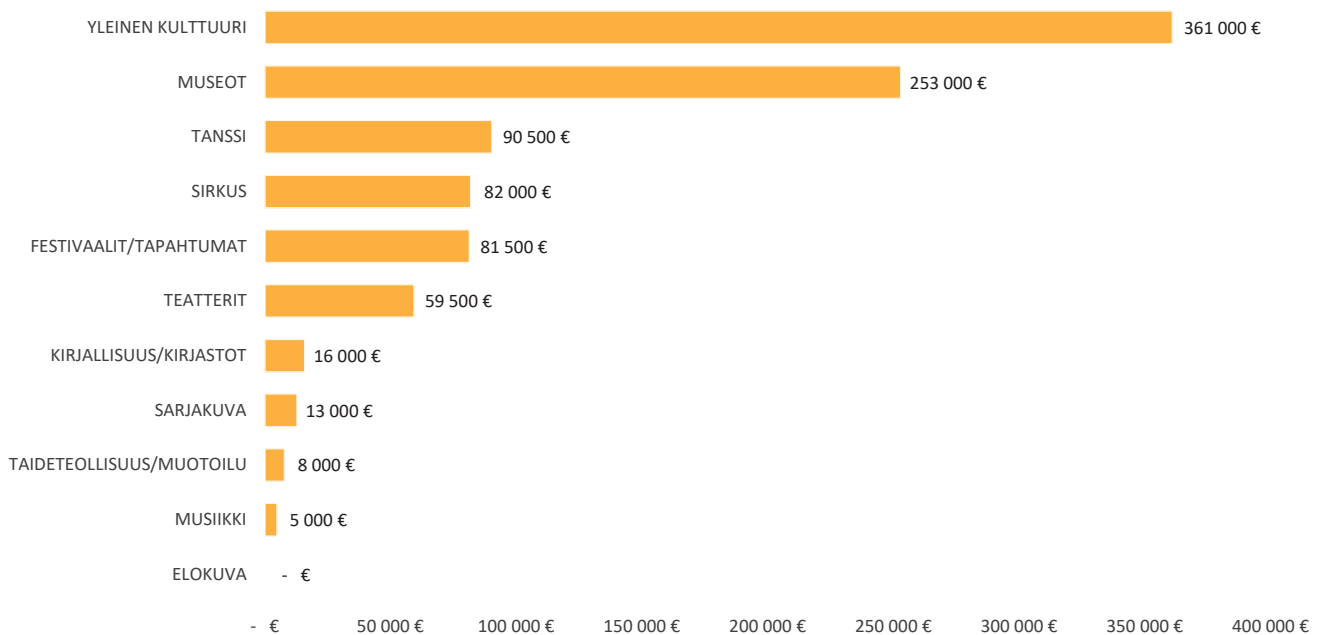


KUVIO 4. Kulttuurin saavutettavuuden edistäminen toimijoiden edustamien taiteen ja kulttuurin alojen mukaisesti. Hakemusten ja myöntöjen lukumäärät (kpl) vuosina 2005–2015.

Myös saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin kohdistunutta rahoitusta voidaan tarkastella toimijan edustaman taiteen alan mukaisesti. Kuviossa 5 on kuvattu

64 Opetus- ja kulttuuriministeriö on ehdottanut osana valtionavustuspolitiikan uudistusta valtionavustusten ryhmittelyä taiteenaloittain siten, että voitaisiin hahmottaa kullekin taiteenalalle myönnettävät valtionavustukset. Työryhmäraportissa (OKM 2016, 16) taiteenalakokonaisuudet ovat elokuvataide, esittävä taide, kirjallisuus, musiikki, rakennustaide ja muotoilu sekä visuaalinen taide. Tässä raportissa kyseistä jakoa ei käytetä, koska se ei ole hallussa olevan aineiston perusteella mahdollista eikä erottelisi analysoidun valtionavustuksen kohdentumista kovinkaan selkeästi.

avustusten kohdentuminen taiteen ja kulttuurin aloille niiltä osin, kun aineisto on mahdollistanut kohdentumisen tunnistamisen. Eniten avustusta on kohdistunut museoille, yhteensä noin 250 000 euroa. Summa on noin neljäsosa saavutettavuushankkeiden kokonaisuudesta. Hakemus- ja myönnetty avustusmäärät eivät kaikkien alojen kohdalla ole kuitenkaan suhteessa toisiinsa, sillä esimerkiksi sirkusalan toimijat ovat hakeneet avustusta huomattavasti teatterialan toimijoita harvemmin, mutta rahallisesti tarkasteltuna saaneet enemmän. Lähes 40 % saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin kohdistuneesta avustuksesta meni yleisesti kulttuuria edustaville toimijoille tai kohdentumista ei pystytty määrittämään. Tähän joukkoon kuuluu esimerkiksi useiden kuntien ja kaupunkien hankkeita. Täten kuviota on tulkittava suuntaa-antavana.



KUVIO 5. Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnetty hankeavustukset (€) toimijoiden edustaman taiteen alan mukaisesti vuosina 2005–2015.

### Saavutettavuuskartoitukset ja -selvitykset

Valtionavustuksen hakuilmoituksessa on vuodesta 2008 alkaen painotettu saavutettavuuskartoituksia ja/tai -suunnitelmia, mutta avustusta on painotukseen nähden haettu ja myönnetty mainittuun tarkoitukseen ehkä yllättävänkin vähän. Valtionavustusta haettiin saavutettavuuskartoituksiin ja -suunnitelmiin vuosina 2005–2015 yhteensä 36 kertaa, mikä on noin 9 % kaikista saavutettavuuden edistämiseen haetuista hankehakemuksista. Avustusta hakivat eniten museot (18 kertaa) ja festivaaleja tai tapahtumia järjestävät taide- ja kulttuuriyhdistykset (7 kertaa). Myös kaupungit ja kunnat hakivat avustusta kartoitusten ja selvitysten tekemiseen (yhteensä 6 kertaa).

Avustusta myönnettiin tarkastelujaksolla yhteensä 24 kartoitukseen tai suunnitelmiin, mikä on noin 16 % kaikista avustusta saaneista saavutettavuushankkeista. Kartoituksiin tai -suunnitelmiin myönnettiin yhteensä 117 000 euroa, mikä on puolestaan noin 12 % kaikesta saavutettavuuden edistämiseen myönnetystä valtionavustuksesta.

Avustusta myönnettiin eniten museoille (14 kertaa) ja festivaaleille tai tapahtumille (4 kertaa). Kaupungit ja kunnat saivat avustusta viisi kertaa, mutta näistä kolmessa tapauksessa avustus kohdistui hankekuvauksen perusteella museopalvelujen saavutettavuuden kartoittamiseen. Taide- ja kulttuurilaitoksista yksikään kirjasto tai teatteri ei tarkastelujaksolla hakenut avustusta kartoituksiin, joskin Suomen teatterit ry sai vuonna 2011 avustuksen teattereiden esteettömyyskartoituskyselyn toteuttamiseen. Yksi orkesteri haki avustusta saavutettavuuskartoituksen tekemiseen avustusta kuitenkin saamatta.

### *Valtionosuuslaitokset (VOS) hankeavustusten hakijoina ja saajina*

OKM:n teettämän VOS-kyselyn (2012) mukaan suhtautuminen saavutettavuuteen ja moninaisuuteen on muuttunut myönteisemmäksi vuodesta 2007.<sup>65</sup> Useimmilla laitoksilla on kyselyn mukaan halukkuutta tehdä toiminnastaan saavutettavampaa, mutta mahdollisuuksia rajoittaa laitosten heikko taloudellinen tilanne. (2012, 6–23.) Aineistomme perusteella VOS-laitokset, etenkin teatterit, orkesterit ja kirjastot, hakivat tarkastelun kohteena olevaa valtionavustusta kuitenkin vain harvoin.

Valtionavustusta haki tarkastelujaksolla yhteensä 46 VOS-museota, mikä on 38 % kaikista VOS-museoista<sup>66</sup>. Avustusta sai 34 museota (28 % VOS-museoista). VOS-teattereista vain neljä (7 % kaikista VOS-teattereista) haki ja kaksi sai avustusta tarkastelujaksion aikana. VOS-orkestereista vain yksi haki valtionavustusta sitä kuitenkin saamatta. Vuonna 2015 VOS-orkestereita oli yhteensä 28. Kaksi kirjastoa haki avustusta, joista toinen sai myönteisen päätöksen.

VOS-laitokset hakivat avustusta kartoituksiin ja suunnitelmiin vain harvoin, vaikka VOS-kyselyn (2012) mukaan useimmilla orkestereilla, kirjastoilla ja teattereilla oli kartoitus vielä vuonna 2012 toteuttamatta.<sup>67</sup> Selvityksen mukaan museoista 63 % oli toteuttanut esteettömyys- tai saavutettavuuskartoituksen. VOS-laitokset näyttäisivät toteuttavan kartoitukset etupäässä muulla kuin valtionavustuksella.

65 Kaikki kyselyyn vastanneet taide- ja kulttuurilaitokset huomioivat saavutettavuuden ja moninaisuuden toiminnassaan. Saavutettavuutta ja/tai moninaisuutta huomioivia parannuksia olivat tehneet reilusti yli puolet kaikista VOS-laitoksista. Saavutettavuus- ja moninaisuusnäkökulmien huomioiminen työntekijöiden koulutuksessa oli edistynyt merkittävästi vuodesta 2007.

66 Laskettu vuoden 2015 VOS-laitosten määrän mukaan.

67 Vuonna 2012 orkestereista 43 %, teattereista 41 % ja kirjastoista 28 % oli toteuttanut esteettömyys- tai saavutettavuuskartoituksen.

Vuosien 2005–2015 aikana 15 VOS-museota haki (noin 12 % VOS-museoista) ja 11 museota (9 %) sai avustusta saavutettavuuskartoituksen ja/tai -suunnitelman tekemiseen. Yksi VOS-orkesteri haki, muttei saanut avustusta. Yksikään VOS-teatteri<sup>68</sup> tai kirjasto ei hakenut avustusta saavutettavuuskartoituksen ja/tai -suunnitelman tekemiseen.

### Hankeavustusten maantieteellinen jakautuminen vuosina 2005–2015

Hankeavustusten maakunnallisen kohdistumisen tarkasteleminen antaa kuvaa siitä, kuinka avustus rahamääräisesti jakautuu alueellisuuden ja maantieteen näkökulmasta eri toimijoille (taulukko 6 & kuvio 6). Tarkastelun perusteella valtionavustusmuodosta maksettava tuki ei jakaudu alueellisesti kovinkaan tasaisesti, vaikka alueellinen tasa-arvo onkin ollut yksi myöntöjä ohjaavista kriteereistä. On kuitenkin huomioitava, että avustusten maantieteellisistä jakaumista ei voi tehdä sinällään liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä jakautumisen erojen syistä. Jakautumiseen vaikuttavat monet seikat: myöntökäytännöt, avustuksiin oikeutettujen toimijoiden määrä ja aktiivisuus tietyllä alueella sekä esimerkiksi ministeriöön saapuneiden hakemusten laatu ja vastaavuus myöntökriteerien kanssa.

Kuuteen maakuntaan on tarkastelujaksolla kohdistunut alle 10 000 euroa. Kymenlaaksoon ei hakemuksista huolimatta ole myönnetty yhtään avustusta. Tarkastelujaksolla 11 maakuntaan kohdistui alle 50 000 euroa, mikä näyttää hyvin vähäiseltä suhteessa Uudenmaan toimijoiden lähes 1,1 miljoonan euron yhteissummaan. Selvästi suurin osa hankeavustushakemuksista (noin 50 %) on tullut Uudellamaalla toimivilta tahoilta.

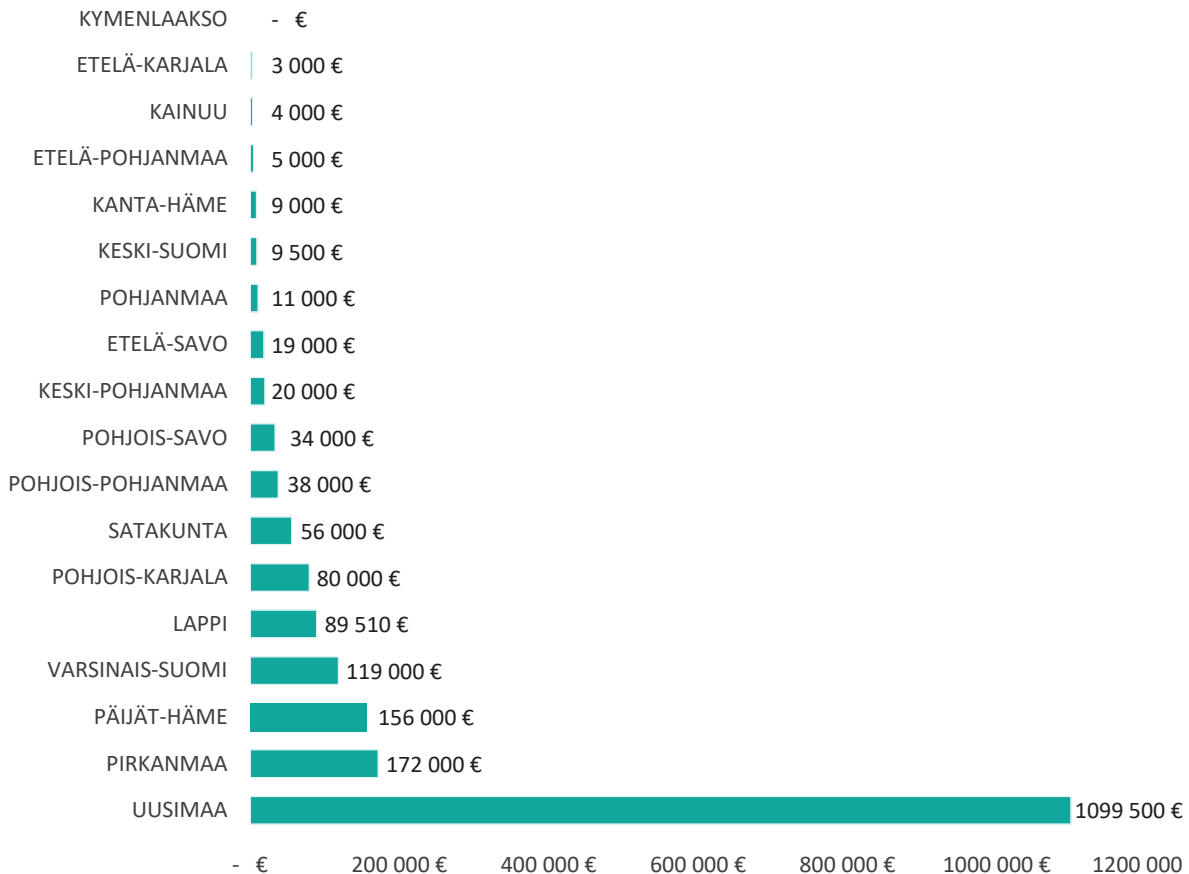
68 Suomen Teatterit ry sai valtionavustusta vuonna 2011 teattereiden esteettömyyskartoitukseen.

**Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnettyjen hankeavustusten jakautuminen maakunnittain 2005–2015.**

(Maakunta viittaa aineistoon merkittyyn toimijan kotimaakuntaan)

Maakunta	Hakemukset (kpl)	% kaikista hakemuksista	Hyväksytyt hakemukset (kpl)	% kaikista hyväksytyistä hakemuksista	Myöntö- %	Avustukset yht. (€)
Uusimaa	311	49	147	54	47	1 099 500
Pirkanmaa	67	11	27	10	40	172 000
Päijät-Häme	13	2	10	4	77	156 000
Varsinais-Suomi	61	10	24	9	39	119 000
Lappi	25	4	15	6	60	89 510
Pohjois-Karjala	14	2	10	4	71	80 000
Satakunta	17	3	9	3	53	56 000
Pohjois-Pohjanmaa	15	2	7	3	47	38 000
Pohjois-Savo	18	3	6	2	33	34 000
Keski-Pohjanmaa	10	2	2	0,7	20	20 000
Etelä-Savo	11	2	3	1	27	19 000
Pohjanmaa	19	3	3	1	16	11 000
Keski-Suomi	26	4	4	2	15	9 500
Kanta-Häme	8	0,6	2	0,7	25	9 000
Etelä-Pohjanmaa	4	0,6	1	0,4	25	5 000
Kainuu	2	0,3	1	0,4	50	4 000
Etelä-Karjala	4	0,6	1	0,4	25	3 000
Kymenlaakso	7	1	0	0	0	0
<b>Yhteensä</b>	<b>632</b>		<b>272</b>		<b>43</b>	<b>1 924 510</b>

TAULUKKO 6. *Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja kulttuurin saavutettavuutta edistävät hankeavustukset maakunnittain 2005–2015.*



KUVIO 6. Myönnettyt hankeavustukset (€) maakunnittain vuosina 2005–2015 (yht. 1,9 M€).

### *Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettyt avustukset maakunnittain*

Toiminta-avustuksen myöntämisen keskeisenä perusteena on ollut toimijan valtakunnallisuus. Kaikkien toiminta-avustusta saaneiden toimijoiden kotipaikka on Uusimaa Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki Kettuki ry:tä (Kanta-Häme) lukuun ottamatta. Tästä syystä toiminta-avustusten rahamääräisen kohdentumisen tarkastelu maakuntatasolla ei tutkimuksellisesti ole mielekästä, sillä alueellisen kohdentumisen selventämiseksi pitäisi päästä seuraamaan yhteisökohtaisesti, miten raha ja toiminta asettuvat valtakunnan mittakaavassa.

Vaikka toiminta-avustuksen saajat ovat valtakunnallisia toimijoita, se ei yksinään kerro toiminnan todellisesta maantieteellisestä kattavuudesta, sillä kaikki avustuksen saajat valittivat valtakunnallisen toiminnan kärsivän taloudellisten resurssien vuoksi. Useimmat toiminta-avustuksen saajat toteuttivat toiminnan valtakunnallisuutta kiertueiden, tapahtumien tai koulutusten muodossa ja vain alle puolella oli

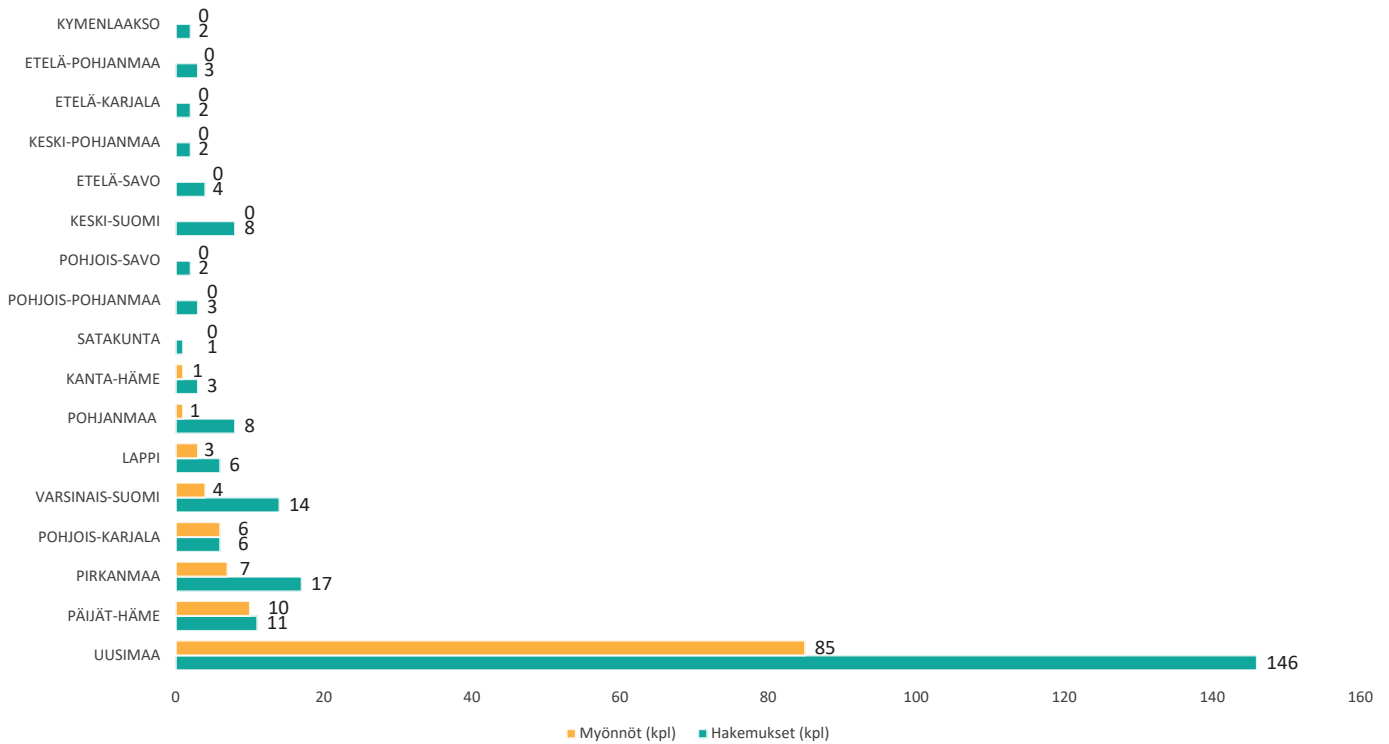
pysyvää kulttuuritoimintaa Uudenmaan ulkopuolella. Siten on syytä pohtia, kuinka hyvin muutaman kerran vuodessa muutamalla paikkakunnalla järjestettävä toiminta toteuttaa palvelujen alueellisen saatavuuden yhdenvertaisuutta. Vaikka useimmilla toiminta-avustuksen saajista on tiivistä yhteistyötä paikallisten jäsenjärjestöjen ja toimijoiden kanssa, keskittyy valtaosa toiminnasta pääkaupunkiseudulle.

Myös tarkasteltaessa vammaisyhteisöjen hankehakemuksia ja myöntöjä maakunnittain (kuvio 7) kiinnittyy huomio siihen, että suurin osa hakemuksista (63 %) on tullut Uudeltamaalta. Avustusta myös myönnettiin useimmiten Uudellemaalle, yhteensä 85 kertaa. Myös rahallisesti tarkasteltuna valtaosa avustuksesta kohdistui Uudellemaalle. Maakuntaan kohdistui yhteensä lähes 650 000 euroa eli lähes 70 % kaikista vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettyistä hankeavustuksista (kuvio 8).

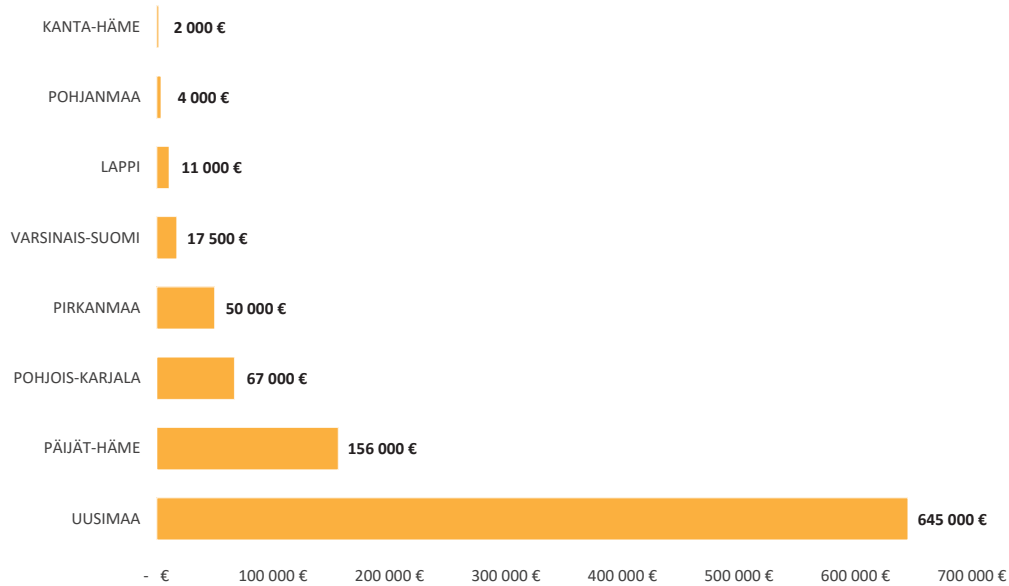
Myönteisten hankeavustusten määrässä muut maakunnat tulevat kaukana perässä. Toiseksi eniten myönteisiä päätöksiä tehtiin Päijät-Hämeessä toimiville yhteisöille (yhteensä 10 myönnettyä avustusta). Maakunnan kaikki avustukset menivät Kaarisilta ry:lle. Rahallisesti tarkasteltuna toiseksi eniten avustusta kohdistui Pirkanmaalle (172 000 €). Pohjois-Karjala erottuu muista maakunnista siinä, että kaikki maakunnasta tulleet hakemukset (6 kappaletta) saivat myönteisen päätöksen. Suurin osa myönteisistä päätöksistä kohdistui Joensuun Parafest ry:lle, joka sai kuudesta maakuntaan kohdistuneesta hankeavustuksesta viisi.

Huomionarvoista vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan hankkeisiin myönnettyissä valtionavustuksissa on se, että tarkastelujaksolla avustusta myönnettiin vain kahdeksaan maakuntaan. Yhdeksään maakuntaan ei hakemuksista huolimatta myönnetty yhtään avustusta koko tarkastelujakson aikana. Myös useimpien kyseisten maakuntien hakemusmäärät ovat olleet alhaisia.<sup>69</sup> Aineistomme perusteella on mahdotonta sanoa, miksi joissain maakunnissa toimivat yhteisöt eivät ole avustusta hakeneet. Syynä voi olla esimerkiksi tiedon puute. Myös avustuksen kannalta sopivan kulttuuritoiminnan vähäisyys voi vaikuttaa siihen, että avustusta ei ole haettu. Toisaalta avustusmuoto on olemassa juuri toiminnan lisäämiseksi, joten tämä ei ole välttämättä pätevä selitys.

69 Poikkeuksena Keski-Suomen maakunta, josta on tullut kahdeksan hakemusta, mutta jonne ei ole kohdistunut yhtään myöntöä vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan. Keski-Suomen Näkövammaiset ry haki avustusta viitenä vuotena saamatta myönteistä päätöstä.



KUVIO 7. Hakemukset ja myönnöt (kpl) vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan hankkeisiin maakunnittain 2005–2015.

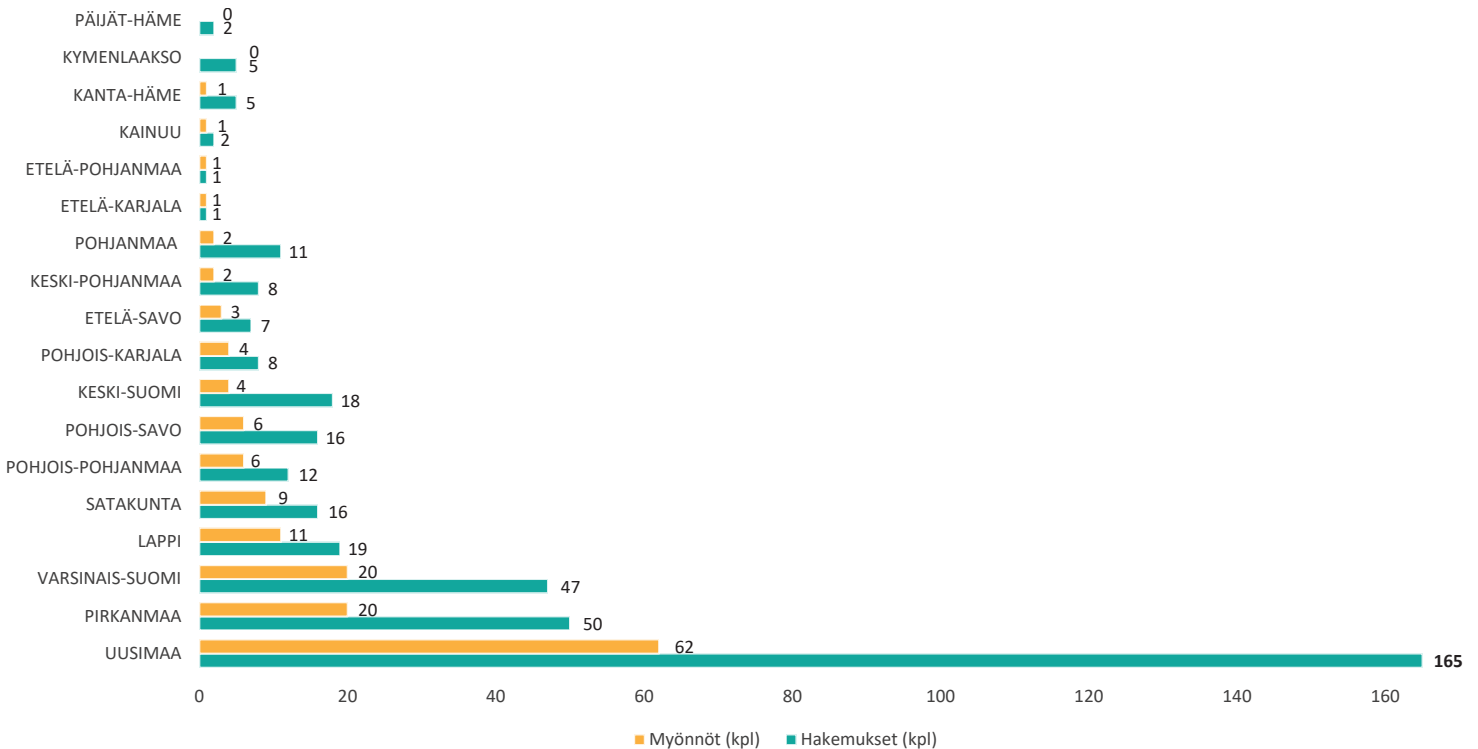


KUVIO 8. Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettyt hankeavustukset (€) maakunnittain vuosina 2005–2015.



### Taide- ja kulttuuritoimijoille myönnetyt hankeavustukset maakunnittain

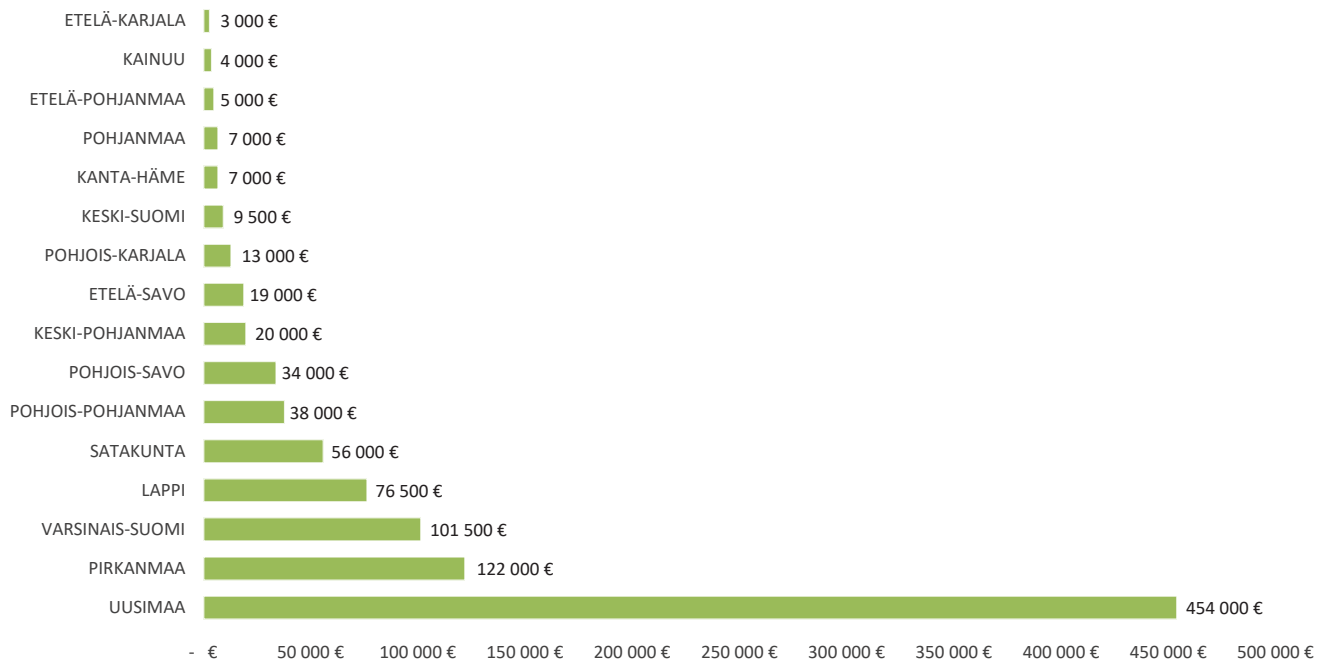
Kulttuurin saavutettavuutta edistäviin hankkeisiin valtionavustuksia myönnettiin 16 eri maakuntaan (kuvio 9). Määrä on kaksinkertainen verrattuna vammaisyhteisöjen hankeavustusten kohdemaakuntiin. Tämä ei ole sinänsä yllättävää, sillä avustusten potentiaalinen hakijajoukko on vammaisyhteisöjä huomattavasti laajempi. Avustuksen kohdentumisessa on maakuntien välillä kuitenkin suuria eroja. Myönnoistä noin 40 % kohdistui Uudellemaalle. Seuraavaksi eniten myöntöjä kohdistui Varsinais-Suomeen ja Pirkanmaalle.



KUVIO 9. Hakemukset ja myönnot (kpl) saavutettavuuden edistämiseen maakunnittain vuosina 2005–2015.

Euromääräisesti tarkasteltuna Uudellemaalle kohdistui taide- ja kulttuuritoimijoille myönnettyistä hankeavustuksista noin puolet (48 %) (Kuvio 10). Uudenmaan lisäksi eniten avustuksia kohdentui Pirkanmaalle (122 000 euroa) ja Varsinais-Suomeen (101 500 euroa), mutta kuuteen maakuntaan avustusta myönnettiin vain alle 10 000 euroa. Näistä maakunnista tuli myös hyvin vähän hakemuksia. Päijät-Hämeeseen ei kohdistunut yhtään taide- ja kulttuuritoimijoille kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen kohdennettua valtionavustusta. Aineistomme pohjalta ei pääse käsiksi siihen, miksi joissain maakunnissa toimivat taide- ja kulttuuritoimijat eivät

hakeneet avustusta. On mahdollista, että asiaan on vaikuttanut esimerkiksi tiedon puute avustuksen kohdentumisesta ja käyttömahdollisuuksista.



KUVIO 10. *Kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen myönnetyt hankeavustukset (€) maakunnittain vuosina 2005–2015.*

## 5 TOTEUTUNEEN TOIMINNAN KUVAUS

Tässä luvussa tarkastellaan valtionavustuksella toteutetun toiminnan sisältöjä ja painotuksia. Aihekokonaisuudet on valittu valtionavustusten hakuilmoituksissa painotettujen teemojen sekä aineiston pohjalta esiin nousseiden keskeisimpien sisältöjen kautta.

Tarkastellut käyttöselvitykset keskittyvät lähinnä toiminnan raportointiin suhteessa hakemuksissa ilmoitettuihin sisältöihin. Ne pohjautuvat usein suoraan hakemustekstiin ja voivat siten olla toteutuneen toiminnan kuvailun osalta muodoltaan ja sisällöltään varsin niukkoja. Jotkin selvitykset sisältävät runsaasti myös toteutunutta toimintaa kuvailevaa aineistoa (esim. lehtileikkeitä) ja avaavat sisältöä monipuolisesti. Kirjavuus vaikeuttaa kuitenkin tasapuolisten tulkintojen tekemistä, joten olemme käyttäneet selvitysraportteja lähinnä muun aineiston rinnalla tukemaan ja syventämään niiden antamaa kuvaa.

Kyselyllä ja haastatteluilla selvitimme, kuinka valtionavustuksella järjestetty toiminta on edistänyt taide- ja kulttuurialan saavutettavuutta. Yleisemmän saavutettavuustarkastelun ohella kartoitimme, millaisia mahdollisuuksia vammaisyhteisöjen toiminnan piirissä olevilla henkilöillä on ottaa osaa taide- ja kulttuuriharrastuksiin tai hyödyntää taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaa. Selvitimme myös taide- ja kulttuurialalle kouluttautumisen mahdollisuuksia. Koulutus- ja työllisyysnäkökulmat eivät ole olleet valtionavustusmuodon keskiössä, mutta liittyvät kysymyksen kulttuurisesta osallisuudesta.

### 5.1 Avustusten sisällöllinen kohdentuminen

#### Avustukset kohdentuvat vammaisryhmille

Kokonaisuutena arvioiden valtionavustusmuodon tuella järjestetty toiminta kohdistuu pääsääntöisesti vammaisvähemmistöille. Kieli- ja kulttuurivähemmistöistä toiminnan kohderyhmänä ovat olleet lähinnä viittomakieliset. Viittomakieliset on avustusmuodon yhteydessä kuitenkin mielletty ensisijaisesti vammaisvähemmistöksi, onhan Kuurojen Liitto ja Teatteri Totti luettu vammaisyhteisöille myönnettävien toiminta-avustuksen saajien joukkoon. Tässä yhteydessä voi pohtia, edistääkö viittomakielisten yhteisöjen tukeminen tästä avustusmuodosta heidän asemaansa kieli- ja kulttuurivähemmistönä.

Hakuilmoituksissa saavutettavuuden edistämiseen tarkoitettujen avustusten korostetaan olevan avoimia erilaisille toimijoille eikä toiminnan kohderyhmää ole määritelty. Silti vammaisvähemmistöt korostuvat myös näiden hankkeiden kohderyhmänä jo hakemuksissa. Tämä herättää kysymyksen siitä, missä määrin nykytuotoinen avustusmuoto toteuttaa OKM:n kulttuuripoliittisia linjauksia, joissa saavutettavuus nähdään laajassa merkityksessä.

Myös kyselyyn vastanneista taide- ja kulttuurialan toimijoista suurin osa oli edistänyt saavutettavuutta ensisijaisesti vammaisten henkilöiden osalta. Noin kolmanneksessa kyselyn tavoittamista hankkeista kohderyhmänä olivat vanhukset ja vain pieni osa hankkeista kohdistui ensisijaisesti kieli- ja kulttuurivähemmistöille tai mielenterveyskuntoutujille. On mahdollista, että avustusmuodon nimi ohjaa hakijoita kohdentamaan hakemuksen vammaisvähemmistöjä painottaen.

Vammaisyhteisöjen järjestämä kulttuuritoiminta on kyselyn ja haastatteluiden perusteella ensisijaisesti tarkoitettu kaikille avoimeksi. Taide- ja kulttuuritoiminnan lähtökohta halutaan pitää korkeatasoisessa taiteessa ja kulttuurissa, joskin osa toiminnasta on sen luonteesta riippuen ollut ensisijaisesti suunnattu oman yhteisön jäsenille. Haastattelujen perusteella tapahtumat rakennetaan kaikille avoimiksi ja saavutettaviksi, koska erillisten palveluiden koetaan eriyttävän ihmisryhmiä toisistaan. Järjestettyjen tapahtumien yleisö koostuu kuitenkin usein pääasiassa vammaisista henkilöistä, sillä monet muut taide- ja kulttuuritapahtumat ovat heille esteellisiä. Avustuksen turvin toteutettu ja heille kohdennettu toiminta on tässä mielessä tärkeää. Kääntöpuolena näin toteutuva toiminta pitää yllä vammaisryhmien rajaamista erilleen muista väestöryhmistä.

Myös avustuksella toteutunutta toimintaa koskeva tiedotus kohdistuu pääsääntöisesti vammaisyhteisöjen jäsenille.<sup>70</sup> Kyselyymme vastanneet vammaisyhteisöt hyödynsivät taide- ja kulttuuripalvelujen tiedotuskanavia noin puolessa hankkeista.<sup>71</sup> Taide- ja kulttuuritoimijoista useimmat pitivät tiedotustaan kaikille avoimena ja noin puolet tiedottivat hankkeesta yhteistyössä kohderyhmän parissa toimivien yhteisöjen kanssa. Koska tiedotuksen ensisijaisena kanavana<sup>72</sup> käytettiin omia verkkosivuja, sosiaalista mediaa tai sähköisiä uutiskirjeitä, nousee internetsivujen ja sähköisen viestinnän saavutettavuus tärkeään asemaan.

## Toiminta on sisällöllisesti monimuotoista

Sisällöllisesti tarkasteltuna valtionavustuksilla on järjestetty hyvin paljon erilaista toimintaa. Valtaosa kaikesta järjestetystä toiminnasta on ollut suoraan vammaisyhteisöjen jäsenille kohdistettua. Toiminta-avustusta saaneiden vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta on odotetusti sisällöltään monimuotoisinta, koska kyse on yksittäisiä hankkeita suuremmista resursseista. Avustuksella rahoitettiin eniten työpajoja,

70 Vammaisyhteisöt tiedottivat hankkeista lisäksi taide- ja kulttuurialan toimijoille ja vaikuttajille, erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluville taiteilijoille, valtaväestölle, viittomakielen tulkeille, käännöstieteen opiskelijoille sekä medialle. Muut toimijat tiedottivat hankkeista lisäksi kaupunkien ja kuntien kulttuuripalveluille, sote-alueen henkilökunnalle ja muille sosiaalialan toimijoille.

71 Hankkeista tiedotettiin lisäksi jäsenkirjeissä, esitteissä, sähköpostiketjuissa, tiedotteissa, radiossa ja tv:ssä sekä kutsukorteissa.

72 Muita käytettyjä tiedotuskanavia olivat sanomalehdet, paikallislehdet, radio, lehdistötiedotteet ja erilaiset tapahtumat.

esityksiä, vierailuja<sup>73</sup>, tapahtumia ja festivaaleja. Näyttelyyn ja koulutukseen valtionavustusta käytti neljä toiminta-avustuksen saajaa. Avustusta käytettiin lisäksi retkien, leirien, kerhojen, harrasteryhmien, selvitysten, kehittämishankkeiden, kilpailujen, taidekokoelman ylläpidon ja julkaisutoiminnan rahoittamiseen. Järjestetty toiminta on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä.

Kyselyyn vastanneet hankeavustusta saaneet vammaisyhteisöt rahoittivat valtionavustuksella useimmiten näyttelyn, esityksen, festivaalin, tapahtuman tai työpajan. Avustuksella ei juurikaan järjestetty henkilökunnan koulutusta. Taide- ja kulttuurialan toimijat käyttivät valtionavustusta puolestaan eniten saavutettavuuskartoituksen ja/tai -suunnitelman tekemiseen.<sup>74</sup> Yleisölle suunnatusta toiminnasta eniten järjestettiin työpajoja ja opastuksia. Näyttelyitä tai esityksiä järjestettiin vähemmän. Esityksistä eniten järjestettiin teatteriesityksiä. Taide- ja kulttuurialan toimijat toteuttivat lisäksi useita kehittämis- ja pilottihankkeita ja koulutuksia, kun vammaisyhteisöt toteuttivat niitä vain harvoin.

Monet saavutettavuutta edistävät hankkeet käsittelivät useampaa kuin yhtä taiteen tai kulttuurin alaa.<sup>75</sup> Kyselyn perusteella taide- ja kulttuurialan toimijoiden hankkeet koskivat aloittain tarkastellen eniten kuvataidetta. Tanssitaidetta, musiikkia ja kulttuuriperintöä käsitteli kutakin noin kolmannes hankkeista.<sup>76</sup>

Osallistujamäärät vaihtelivat suuresti tapahtumien ja toiminnan välillä. Vammaisyhteisöjen järjestämässä näyttelyissä ja festivaaleilla oli noin 500–1 500 kävijää. Työpajoihin osallistui puolestaan muutamia kymmeniä henkilöitä kohderyhmästä riippuen, vaikeasti vammaisille henkilöille suunnatun toiminnan ryhmäkoot olivat pienempiä. Taide- ja kulttuuritoimijoille pidettyihin koulutuksiin ja seminaareihin osallistui keskimäärin 100–200 ihmistä.

Museoissa ja taide- ja kulttuuritoimijoiden järjestämällä festivaaleilla ja tapahtumissa kävijöitä saattoi olla jopa 7 000–10 000, mutta useimmiten taide- ja kulttuuritoimijoiden hankkeissa osallistujia oli sadasta muutamaan sataan. Tietyille

73 Kaikki kyselyyn vastanneet toiminta-avustuksen saajat järjestivät vierailun tai vierailuja festivaalille tai tapahtumaan. Neljä vastaajaa järjesti lisäksi vierailun tai vierailuja museoon ja kolme vastaajaa teatteriin. Kirjastoon, musiikkiesitykseen tai tanssiesitykseen vierailuja järjestettiin vähiten. Kukaan ei järjestänyt vierailua oppilaitokseen.

74 Kyselyvastausten perusteella ei saada oikeaa kuvaa saavutettavuuskartoitusten ja -suunnitelmien todellisesta määrästä. Avustusta myönnettiin tarkastelujaksolla yhteensä 24 kartoitukseen tai suunnitelmaan, mikä on noin 16 % kaikista avustusta saaneista saavutettavuuden edistämisen hankkeista.

75 Luvussa neljä taide- ja kulttuuritoimijoiden hankkeet on jaoteltu toimijan edustaman taiteen tai kulttuurin alan mukaan. Näin tarkasteltuna kuvataide ei nouse esille, koska hallussamme olevan aineiston perusteella ei ollut mahdollista jaotella kaikkia toimijoita taiteen aloittain.

76 Näyttämötaiteen, kirjallisuuden, elokuvan, sarjakuvan ja sirkuksen osuudet olivat huomattavasti vähäisempiä. Vähiten kyselyvastaajien hankkeet käsittelivät veistotaidetta, muotoilua, käsityötä, valokuvaa, performanssia, yhteisötaidetta, ympäristötaidetta ja lastenkulttuuria.

erityisryhmälle suunnatut hankkeet olivat kohderyhmän ja hankkeen luonteen vuoksi ryhmäkooltaan pienempiä ja osallistujia oli korkeintaan muutamia kymmeniä.

Kaikkien kyselyvastaajien kulttuuritoiminta oli jatkuvaa, minkä lisäksi osa yhteisöistä järjesti kertaluonteista kulttuuritoimintaa.

## 5.2 Saavutettavuus

### Vammaisyhteisöt ja saavutettavuuden edistäminen

*“[...] Toiminnassa on tuotu esille keinoja, joilla voidaan vähentää asenteellisia, tiedollisia ja ympäristötekijöihin liittyviä esteitä. Tiukat rakenteet eri toimijoiden ja sektoreiden välillä vaikeuttivat esteiden poistamista.” (Toiminta-avustusta saaneen vammaisyhteisön edustaja)*

Oman kulttuuritoiminnan lisäksi kaikki haastatellut toiminta-avustusta saaneet yhteisöt tekivät avustuksella työtä saavutettavuuden edistämiseksi. Vammaisyhteisöt pitävät omaa kulttuuritoimintaa tärkeänä myös saavutettavuuden kannalta. Oman toiminnan, esimerkiksi erityistaiteen, kautta päästään keskustelemaan siitä, mitä saavutettavuus taide- ja kulttuurikentällä tarkoittaa.

Vammaisyhteisöt muun muassa kouluttivat kulttuurivastaavia, osallistuivat tulkkien kouluttamiseen ja tulkkaus- ja tekstityspalvelujen edistämiseen, toteuttivat vierailuja taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaan sekä tukivat omaehtoista taide- ja kulttuuripalvelujen käyttöä. Yhteisöt tarjosivat taide- ja kulttuurialan toimijoille saavutettavuusneuvontaa ja osallistuivat taide- ja kulttuuripalvelujen kehittämiseen. Vastuu saavutettavuusajattelun levittämisestä oli haastattelujen perusteella ennen vahvasti vammaisyhteisöillä, mutta sittemmin vastuu on siirtynyt yhä enemmän myös Kulttuuria kaikille -palvelulle.

Tehtyjen toimenpiteiden kautta valtionavustuksen koettiin lisänneen yhteisöjen toiminnan piirissä olevien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua taide- ja kulttuuripalvelujen toimintaan. Haastattelujen perusteella saavutettavuutta edistäisi edelleen vammaisten ja muihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suurempi määrä taide- ja kulttuuripalvelujen käyttäjinä ja palvelujen tuottajina. Käyttäessään taide- ja kulttuuripalveluja vammaisen henkilö tulee edistäneeksi saavutettavuutta kiinnittäessään palveluntuottajien huomion osallistumisen esteisiin ja saavutettavuuden merkitykseen. Joka tapauksessa työtä riittää vielä. Haastatteluissa tuli ilmi, että saavutettavuusajattelu on esimerkiksi taide- ja kulttuurilaitoksissa vielä usein sattumanvaraista ja riippuvainen yksittäisten henkilöiden kiinnostuksesta ja aktiivisuudesta.

Valtionavustuksen suuruus ei haastateltavien mukaan nykyisellään tarvittavissa määrin riitä saavutettavuuden edistämiseen. Etenkin esteettömyyden edistämiseen avustus on riittämätön, sillä esimerkiksi hissien rakentaminen taide- ja

kulttuuritiloihin vaatisi huomattavasti suurempia määrärahoja. Rakennetun ympäristön esteettömyyden edistäminen on hakuilmoituksen mukaisesti rajattu tämän avustusmuodon ulkopuolelle. Asia kuitenkin liittyy niin läheisesti saavutettavuuteen ja sen toteutumiseen, että olisi tärkeää pohtia, pystytäänkö esteettömyyttä nykyisellään edistämään riittävästi valtionavustuspolitiikan kautta.

Avustus ei myöskään riitä tarvittavissa määrin kansainväliseen yhteistyöhön. Kansainvälinen yhteistyö niiden maiden kanssa, joissa saavutettavuus ja vähemmistöasioiden edistäminen ovat Suomea pidemmällä, toisi uusia näkökulmia, käytäntöjä ja toimintamalleja myös kotimaahan.

### Saavutettavuus taide- ja kulttuuritoimijoiden hankkeissa

*“Saavutettavuuteen liittyvät toimet tulisi nähdä laajemmin kaikkia hyödyttävinä asioina. Näin myös yleinen tiedostaminen saavutettavuusasioissa paranisi.” (Hankeavustusta saanut taide- ja kulttuuritoimija)*

*“Näkisin keskeiseksi oppimistulokseksi, että tapahtumien järjestäjät tunnistavat paremmin erilaisten yleisöjen tarpeita kuin ennen hanketta ja osaavat ottaa niitä huomioon tapahtumien viestinnässä ja toteutuksessa.” (Hankeavustusta saanut taide- ja kulttuuritoimija)*

Saavutettavuuden osa-alueita otetaan eri mittakaavassa huomioon eri hankkeissa. Kartoittamiemme hankeselvitysten perusteella saavutettavuus on ymmärretty laaja-alaisimmin kaupunkien (kaupungin museo, kulttuuritalo, tai kulttuuri- ja vapaa-aikatoimi) tai muiden perustoimintaansa julkista rahoitusta saaneiden tahojen (esim. tanssin aluekeskus) toteuttamissa hankkeissa. Tällöin saavutettavuus määritellään laajasti OKM:n työryhmäraporteja ja selvityksiä vastaavalla tavalla (ks. luku 2).

Esimerkiksi kahden keskisuuren kaupungin yhteishankkeen selvityksessä saavutettavuus määriteltiin laajasti ja kattavasti, mutta samalla monista muista hankkeista poikkeavasti:

*“Saavutettavuudella tarkoitetaan erilaisten asiakkaiden tarpeiden huomioimista tuotteiden ja palveluiden tuottamisessa. Saavutettavuutta kehitettäessä otetaan huomioon erilaiset vähemmistöt, kuten vammais- ja kulttuurivähemmistöt, mutta myös yhtäläillä kenet tahansa iän ja elämäntilanteen, sukupuolen tai kiinnostuksen kohteiden näkökulmasta; hyvä saavutettavuus parantaa kaikkien osallistumismahdollisuuksia. [...] Esteettömän fyysisen ympäristön ja apuvälineiden lisäksi saavutettavuus-käsitteen alle mahtuu mm. erilaisia yleisöjä kiinnostavat sisällöt, moniaististen kokemusten ja elämysten tarjonta, selkeät opastukset, hyvä tiedottaminen, hinnoittelu, päätöksenteon avoimuus ja myönteinen ja ennakkoluuloton suhtautuminen erilaisiin ihmisiin.”*

Tulkintamme mukaan saavutettavuuden laaja-alainen toteuttaminen eri ilmenemismuodoissaan ja tasavertaisesti eri kohderyhmät huomioiden on helpompaa, kun taustalla on valmiiksi suhteellisen monipuolista ja vakiintunutta toimintaa. Samalla voidaan toki kysyä, onko resursseiltaan rajatun yksittäisen valtionavustusmuodon tarkoitus kaupunkien kulttuuritoimien tai suurten taide- ja kulttuurilaitosten herättäminen saavutettavuusajatteluun, vai tulisiko niiden toteuttaa sitä lähtökohtaisempana osana toimintaansa.

Kyselyssämme taide- ja kulttuuritoimijoita pyydettiin kertomaan, mitä saavutettavuuden osa-alueita avustuksella on pyritty edistämään. Alla kuvaamme kyselyn tuloksia Kulttuuri kaikille -palvelun listaaman saavutettavuuden eri osa-alueiden jaottelun pohjalta.<sup>77</sup>

### *Strategiat ja suunnitelmat*

Valtionavustus vahvisti saavutettavuuden merkitystä kaikkien kyselyyn vastanneiden toimintasuunnitelmissa ja -strategioissa. Valtaosa vastaajista oli huomionnut saavutettavuuden suunnitelmissaan ja strategioissaan jo ennen valtionavustuksen saamista ja kaikki ovat huomioineet asian valtionavustuksen saamisen jälkeen.

### *Viestinnän saavutettavuus*

Viestinnän saavutettavuutta valtionavustuksella edisti kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista. Yleisimmin asiaa edistettiin lisäämällä viestintään saavutettavuustietoja, parantamalla verkkosivujen esteettömyyttä sekä suuntaamalla viestintää eri kohderyhmille. Noin puolet vastaajista lisäsi viestinnässä eri kielten käyttöä. Kuvailutulkausta viestinnässä käytetyssä visuaalisessa materiaalissa käytti kolmannes vastaajista ja viidennes tuotti viittomakielistä visuaalista materiaalia.

### *Sosiaalinen saavutettavuus*

Kyselyn perusteella vammaisyhteisöt pitivät yhtenä merkittävimpänä osallistumisen esteenä asenteita, joiden mukaan saavutettavuutta ei nähdä ensisijaisen tärkeänä. Valtaosan taide- ja kulttuurialan toimijoiden mielestä hanke kuitenkin vaikutti myönteisesti asenteisiin saavutettavuutta kohtaan.

Toinen mainittu osallistumisen este liittyi tukiverkoston ja sosiaalisten suhteiden puuttumiseen sekä taide- ja kulttuuripalvelujen vierauteen. Kolmannes vastaajista järjesti hankkeen tai hankkeiden yhteydessä osallistumista tukevaa sosiaalista toimintaa, kuten kulttuurikaveri- tai kulttuuriluotsi-toimintaa.

77 Rakennetun ympäristön esteettömyys on jätetty jaottelusta pois perustuen siihen, että valtionavustusmuodosta ei ole lähtökohtaisesti voinut saada rahoitusta investointeihin tai rakennushankkeisiin, joilla fyysisiä esteitä poistetaan.



### *Hinnoittelun saavutettavuus*

Useat erityisryhmiin kuuluvat henkilöt ovat pienituloisia.<sup>78</sup> Osallistumismahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että ainakin avustajan, tulkin tai tukihenkilön osallistuminen on ilmaista. Kyselyn perusteella yli puolessa hankkeista toiminta oli siihen osallistuneille ilmaista ja pienessä osassa alennetun hintaista. Avustajille, tulkeille tai tukihenkilöille toiminta oli valtaosassa hankkeita ilmaista, mutta noin kymmenesosassa hankkeista he eivät saaneet alennuksia.

### *Ymmärtämisen tukeminen ja saavutettavuus eri aistein*

Lähes kaikissa hankkeissa kiinnitettiin huomiota sisältöjen välittämiseen ja/tai informaation saantiin eri aistein. Yleisimmin asiaa edistettiin käyttämällä selkokieltä, kuvasyboleja ja/tai kosketeltavia teoksia. Näyttelyä, esitystä tai tapahtumaa koskevia viittomakielisiä tulkkauksia, tekstityksiä tai kuvailutulkkauksia toteutettiin noin viidenneksessä hankkeista. Sisältöjen välittämistä ja/tai informaation saantia eri aistein edistettiin lisäksi muun muassa hankkimalla induktiosilmukoita, kohokarttoja tai pistekirjoitusta, parantamalla lukemisesteisten palveluja ja kehittämällä kehollista kommunikaatiota.

### *Alueellinen saavutettavuus*

Vastaajista vain pieni osa järjesti valtionavustuksella kiertueen, eikä kukaan järjestänyt kiertonäyttelyä. Kiertueet ja kiertonäyttelyt tukevat alueellista saatavuutta ja edistävät niiden henkilöiden osallistumismahdollisuuksia, joilla ei esimerkiksi fyysisistä tai taloudellisista syistä johtuen ole mahdollisuutta matkustaa.

Osa taide- ja kulttuuripalvelujen tiloista on edelleen esteellisiä eikä kaikilla ole mahdollisuutta poistua esimerkiksi hoitolaitosten tiloista. Tällöin taide- ja kulttuuritoiminnan toteuttaminen esimerkiksi hoitolaitoksissa tai vammaisyhteisöjen omissa tiloissa tukee saavutettavuutta, sillä järjestöjen omat tilat ovat useimmiten esteettömiä.<sup>79</sup>

Vähän yli puolet kyselyvastaajista järjesti toimintaa omien tilojensa ulkopuolella. Eniten toimintaa järjestettiin hoitolaitoksissa sekä vammaisyhteisöjen tiloissa. Omien tilojen ulkopuolella järjestetystä toiminnasta alle viidennes järjestettiin oppilaitoksissa ja alle kymmenesosa kieli- ja kulttuurivähemmistöjen tiloissa.

78 <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/vahemmistot/vammaisuus/tyollistyminen> (katsottu 3.3.2017)

79 Juha Sipilän hallituksen ohjelman kulttuurin kärkihankkeella pyritään laajentamaan taiteen prosenttiperiaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa kulttuurin ja taiteen saavutettavuuden sekä hyvinvointivaikutusten edistämiseksi.

Yksittäiset toimijat järjestivät toimintaa lisäksi kulttuurilaitoksen tiloissa, festivaaleilla ja kulttuuritaloissa.

Taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuutta tukee myös internetiin tuotettu taide- ja kulttuuritarjonta. Alle viidennes vastaajista tuotti taide- ja kulttuuritarjontaa internetiin. Eniten internetiin tuotettiin oppimateriaalia.<sup>80</sup>

### *Saavutettavuuskartoitukset ja -suunnitelmat*

Yli puolet kyselyvastaajista toteutti avustuksella saavutettavuuskartoituksen ja/tai -suunnitelman.<sup>81</sup> Kolmasosassa kartoitusta ja/tai suunnitelmaa varten palkattiin projektityöntekijä ja kolmasosassa kartoituksen ja/tai suunnitelman toteutti muu ulkopuolinen asiantuntijataho. Neljännes vastaajista toteutti kartoituksen itse ja alle viidesosan kartoituksista toteutti Kulttuuria kaikille -palvelu.

Kartoitukset ja/tai suunnitelmat johtivat usein uudistusten toteuttamiseen. Useimmiten toimenpiteillä edistettiin fyysistä saavutettavuutta. Lisäksi vastaajat edistivät viestinnän saavutettavuutta ja informaation välittymistä eri aistein.

Valtionavustus on lisännyt myös saavutettavuuskartoitusten ja -suunnitelmien oma-aloitteista toteuttamista. Ennen valtionavustuksen saamista vähän alle kolmannes vastaajista oli toteuttanut kartoituksen ja/tai suunnitelman. Niistä jotka eivät toteuttaneet avustuksella kartoitusta ja/tai suunnitelmaa, noin 10 % toteutti kartoituksen ja/tai suunnitelman oma-aloitteisesti avustuksen saamisen jälkeen. Kartoitus ja/tai suunnitelma oli yleisimmin toteutettu itse.

---

### **Valtionosuuslaitosten saavutettavuus**

OKM:n teettämän VOS-kyselyn (OKM 2012) mukaan laitosten toiminta- ja taloussuunnitelmissa saavutettavuus- ja moninaisuusky-symykset otetaan hyvin huomioon, mutta vain noin kolmanneksella orkestereista ja teattereista, noin viidenneksellä museoista ja 4 %:lla kirjastoista oli vuonna 2012 laadittuna erillinen suunnitelma saavutettavuuden ja moninaisuuden parantamiseksi. Tilanne ei ollut kehittynyt juurikaan vuodesta 2007.

Museoiden toiminta näyttäytyi kaikkien selvityksessä kartoitet-tujen alueiden osalta suunnitelmallisimmalta. Suurin osa vastanneista museoista (83 %) oli valinnut henkilökunnastaan saavutettavuus- ja moninaisuusky-symyksistä vastaavan työntekijän. Tällä voi olla

80 Internetiin tuotettiin lisäksi muun muassa museon virtuaaliesitys, dokumenttielokuva ja festivaalin esittely.

81 Kyselyyn vastanneet olivat toteuttaneet kartoituksen tai suunnitelman useammin kuin koko avustusta saanut joukko. Tarkastelujaksolla avustusta myönnettiin kaikkiaan 24 kartoitukseen tai suunnitelmaan.

mahdollisesti merkitystä myös siihen, miksi museot ovat olleet huomattavasti muita VOS-laitoksia aktiivisempia hakemaan valtionavustusta.

Museot tekivät kirjastojen ohella myös eniten yleisöyhteistyötä erityis- ja vähemmistöryhmien kanssa. Teattereiden ja orkestereiden yleisöyhteistyö vammaisryhmien kanssa oli vähentynyt hieman vuodesta 2007. Kokonaisuudessaan vuoden 2012 vastauksissa yleisöyhteistyöryhmien määrä oli kuitenkin laajempi kuin vuonna 2007.

Museoista noin puolet, orkestereista ja kirjastoista 38 % ja teattereista 27 % kertoi tukevansa erityis- ja vähemmistöryhmien edustajien työllistymistä. Työllistymisen tukemisesta huolimatta taide- ja kulttuurilaitokset huomioivat henkilökunnan esteettömyyteen liittyvät tarpeet yleisön tarpeita heikommin.

Taide- ja kulttuurilaitokset nimesivät merkittävimiksi saavutettavuuden haasteiksi fyysiset esteet ja taloudelliset tekijät. Myös tietämättömyyden ja kielteisten asenteiden koettiin hankaloittavan saavutettavuuden ja moninaisuuden edistämistä. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden haasteet liittyivät erityisesti rakennetun ympäristön esteellisyyteen. Monet taide- ja kulttuurilaitokset toimivat vanhoissa rakennuksissa, joiden esteettömyyttä on usein hankalaa ja kallista parantaa. Teattereiden ja orkestereiden saavutettavuutta heikentävät myös omien pysyvien tilojen puute, mikä rajaa mahdollisuuksia edistää fyysistä saavutettavuutta.

Henkilöstö- ja talousresurssien rajallisuus vaikeuttaa selvityksen mukaan saavutettavuuden edistämistä kaikkien VOS-laitosten osalta. Myös asiantuntemuksen puutteen nähtiin heikentävän saavutettavuutta. Vastaajien mukaan on haastavaa saada tietoa eri asiakasryhmiä koskevista erityistarpeista ja toiveista. Parannettavaa VOS-laitokset löysivät myös muun muassa toimintansa suunnittelussa, viestinnän saavutettavuudessa ja verkostoitumisen kehittämisessä.

---

### 5.3 Yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet

*”Erityistukea tarvitsevat vammaiset henkilöt tarvitsevat välttämättä tukea, jotta he saisivat oman tekemänsä taiteen esiteltäväksi yleisölle. Tätä varten he tarvitsevat taloudellisen tukiverkoston ja myös ammattimaisen avun. [...]” (Hanke-avustusta saaneen vammaisyhteisön edustaja)*

*Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus* -loppuraportissa (2014) yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia lähestytään moninaisuuden käsitteen kautta. Moninaisuudella tarkoitetaan muun muassa sitä, miten eri erityis- ja vähemmistöryhmien

omaa kulttuuria huomioidaan taide- ja kulttuuripalvelujen tarjonnassa ja hankinnoissa sekä sitä, miten palvelujen tarjonnassa huomioidaan erilaisten ihmisten kiinnostuksen kohteita ja elämänkokemuksia ja miten erilaiset kokemukset ja vähemmistökulttuurit pääsevät esille (OKM 2014, 57). Tältä pohjalta on tärkeää, että erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt eivät jää ainoastaan taide- ja kulttuuripalveluiden käyttäjiksi, vaan pääsevät myös tekemään, tuottamaan ja päättämään palvelujen sisällöstä. Myös mahdollisuudet kouluttautua ja työllistyä taide- ja kulttuurialalle liittyvät suurempaan kysymykseen siitä, kenellä on mahdollisuus työskennellä taiteilijana ja osallistua päätöksentekoon.

Valtionavustuksen saajat pitivät kyselyn perusteella järjestetyn toiminnan tärkeimpänä tavoitteena osallistumismahdollisuuksien lisäämistä. Vastaajan edustaman taiteen tai kulttuurin alan saavutettavuuden edistäminen oli ensisijainen tavoite noin puolelle kaikista vastaajista. Vastaajat kertoivat saavuttaneensa asetetut tavoitteet hyvin tai erittäin hyvin ja vain alle viidesosa koki, että tavoitteet saavutettiin kohdallisesti tai heikosti.

Avustusten katsottiin poistavan taide- ja kulttuuriosallistumisen esteitä sekä lisäävän mahdollisuuksia taide- ja kulttuuriharrastamiseen. Tätä mieltä olivat lähes kaikki kyselyyn vastanneet vammaisyhteisöjen edustajat. Yhteisöjen oman kulttuuritoiminnan kautta vammaisille henkilöille tarjoutui mahdollisuuksia ottaa osaa eri taiteen alojen harrastamiseen ja toimia yhtä lailla kokijoina kuin tekijöinäkin. Yhteisöjen toiminnan piirissä olevat henkilöt osallistuivat lähes aina hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen lisäksi myös toiminnan arviointiin, mikä on hyväksi kulttuurisen osallisuuden kannalta.

Vähän yli puolet kyselyvastaajista kokivat hankkeiden edistäneen lisäksi yhteisöjen toiminnan piirissä olevien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaan. Esimerkiksi avustuksilla järjestetyt kuvailutulkkauskoulutukset ovat vähitellen lisänneet tulkkausten määrää. Monien hankkeiden yhteydessä tehtiin lisäksi vierailu tai vierailuja taide- ja kulttuuritapahtumiin. Tiedon lisääntyminen erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluvista henkilöistä, heidän erityistarpeistaan ja kulttuuritoiminnastaan on vaikuttanut myönteisesti asenteisiin ja helpottanut asioiden esille nostamista.

Taide- ja kulttuurialan toimijat kokivat niin ikään, että erilaisten kohderyhmien, myös vaikeasti vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuudet taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaan lisääntyivät avustuksella toteutetun toiminnan kautta. Tiedon myötä erityis- ja vähemmistöryhmien erityistarpeita osataan huomioida entistä paremmin, mikä madaltaa osallistumisen kynnyistä. Lisäksi on pystytty rikkomään eri toimijoiden ja sektoreiden välillä vallitsevia tiukkoja rakenteita. Hankkeiden kautta yhteistyö taide- ja kulttuuritoimijoiden ja vammaisyhteisöjen välillä lisääntyi, mikä edisti saavutettavuusajattelun juurruttamista arkipäivän toimintaan.

Valtionavustuksella järjestetty kulttuuritoiminta lisäsi myös vammaisyhteisöjen toiminnan piirissä olevien henkilöiden mahdollisuuksia kouluttautua tai saada lisäkoulutusta taide- ja kulttuurialalle. Erityistaiteen esittäminen ammattimaisesti galleriassa kannusti taiteilijoita hakemaan lisäohjausta ja kehittymään taiteilijoina. Osa työpajoihin osallistuneista hakeutui hankkeen loputtua vastaavanlaisen toiminnan piiriin ja muutama haki taide- ja kulttuurialan koulutukseen. Avustuksella järjestettyjen koulutusten kautta taide- ja kulttuurialan ammattilaiset osaavat nykyisin huomioida vammaisryhmät toiminnassaan entistä paremmin ja luoda mahdollisuuksia jatkokouluttautumiselle.

Toiminta-avustusta saavien tahojen haastatteluissa tuotiin kuitenkin ilmi, että esimerkiksi kehitysvammaisten ja viittomakielisten henkilöiden mahdollisuudet osallistua taide- ja kulttuurialan koulutukseen ovat edelleen heikot. Nykyisellään vain pieni osa kehitysvammaisista saa mahdollisuuden ottaa osaa taideopetukseen tai ammattimaiseen taiteelliseen toimintaan, sillä Suomesta puuttuu vammaisille henkilöille suunnattu pitkäkestoinen taideopetuksen malli.

Myös taide- ja kulttuurialalle työllistyminen on vaikeaa ja vammaisten henkilöiden työskentely alalla on haastateltavien mukaan edelleen erittäin harvinaista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan yksi suurimmista vammaisten henkilöiden työllistymistä vaikeuttavista esteistä on edelleen ihmisten asenteet vammaisia henkilöitä kohtaan.<sup>82</sup> *Vammaispoliittisen ohjelma VAMPO:n* (STM 2010) mukaan työ olisi kuitenkin tehokkain keino aikaansaada kestäviä parannuksia vammaisten henkilöiden elämässä sekä vaikuttaa siihen, kuinka vammaisiin henkilöihin yhteiskunnassa suhtaudutaan. Tasavertaisia työllistymismahdollisuuksia olisi VAMPO:n mukaan tuettava yhdistelemällä syrjinnänvastaisia toimenpiteitä ja positiivista erityiskohtelua.

Kyselyvastausten perusteella hankeavustusta saaneet vammaisyhteisöt kiinnittivät selvästi taide- ja kulttuurialan toimijoita useammin huomiota siihen, kuuluivatko hankkeisiin palkatut henkilöt erityis- tai vähemmistöryhmiin. Taide- ja kulttuuritoimijoista asiaan kiinnitti huomiota noin kolmannes ja vammaisyhteisöistä yli puolet. Niissä tapauksissa, joissa asiaan oli kiinnitetty huomiota, yli puolet palkatuista henkilöistä kuuluivat vammaisyhteisöihin ja noin kolmannes kieli- ja kulttuurivähemmistöihin.<sup>83</sup> Toiminta-avustusta saaneet järjestöt puolestaan palkkasivat kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä hieman vammaisvähemmistöihin kuuluvia henkilöitä enemmän. Kaikista palkatuista työntekijöistä mielenterveyskuntoutujia oli selvästi vähiten.

82 <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/vahemmistot/vammaisuus/tyollistyminen> (katsottu 3.3.2017)

83 Kyselyn osalta on huomioitava, että vastausprosentit jäivät hankeavustusta saaneiden osalta alhaisiksi, mistä syystä kyselytulokset kertovat avustuksista vain hyvin pienen toimijajoukon näkökulmasta.

Erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden määrän tarkastelua taide- ja kulttuurialan opiskelijoina ja työntekijöinä sekä taide- ja kulttuuripalvelujen käyttäjinä vaikeuttaa tilastotiedon puuttuminen. Ihmisoikeusindikaattoreiden käyttöä ja kehittämistä käsittelevässä raportissa mainitaan, että väestöryhmittäistä tietoa kattavan yhdenvertaisuustarkastelun perustaksi ei ole riittävästi saatavilla. Raportissa ehdotetaan, että keskeisten yhteiskuntatilastojen tuottajien kanssa tulisi avata keskustelu siitä, miten tilastointia voitaisiin kehittää mahdollisimman hyvin rakenteellisen syrjinnän ja haavoittuvien ryhmien, kuten vammaisten henkilöiden aseman tunnistavaksi. (Rautiainen & Lavapuro ym. 2016, 104, 106.) Myös taiteen ja kulttuurin saavutettavuus -työryhmä otti asiaan kantaa loppuraportissaan. Työryhmän mukaan erilaisia indikaattoreita on mahdollista kehittää siten, että niillä saataisiin esiin taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantamiseksi tarvittavaa tietoa.

Avustuksella toteutetuista toimista huolimatta yhdenvertaista osallistumista vaikeuttavat tarkastelumme perusteella edelleen monet asiat. Merkittävimpinä osallistumisen esteinä näyttäytyvät fyysiset ja asenteelliset esteet. Asenteiden osalta kyse on sekä palveluntarjoajien tietämättömydestä että ennakkoluuloista. Esteelliset yleisö- ja opetustilat aiheuttavat puolestaan merkittäviä fyysisiä osallistumisen esteitä. Osallistumista vaikeuttavat lisäksi omakielisten taide- ja kulttuuripalvelujen puute, kuljetuspalvelujen riittämättömyys ja tulkkauspalvelujen vähyyys. Myös osaavista ohjaajista ja opettajista on puutetta. Monet esteet johtuvat vammaisyhteisöjen ja taide- ja kulttuuritoimijoiden heikoista taloudellisista resursseista. Myös tukiverkostojen puuttuminen ja tiedon huono saavutettavuus vaikeuttaa erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden osallistumista.

## 5.4 Yhteistyö

*“Ollaan kutsuttu yhdistysten jäseniä mukaan, ollaan yhdessä eri yhdistysten kanssa suunniteltu ja toteutettu tapahtumia ja seminaareja.” (Hankeavustusta saaneen vammaisyhteisön edustaja)*

*“Tapahtumien suunnittelussa on otettu huomioon toisten järjestöjen näkemyksiä. [...] Järjestämme yhteistyönäyttelyjä tai kutsunäyttelyjä muiden toimijoiden kanssa. Viemme taidenäyttelyitä myös sosiaali- ja terveysalan toimipaikkoihin.” (Hankeavustusta saaneen vammaisyhteisön edustaja)*

*“Yhteistyöhön vammaisjärjestöjen kanssa pyrittiin, mutta vammaisjärjestöt eivät toivotulla tavalla vastanneet kutsuun (artikkeli ja yhteydenottokehoitus paikallislehdessä), joten suunnitelma toteutettiin pitkälti kohteissa työskentelevän henkilökunnan ja projektityöntekijän näkemysten perusteella.” (Hankeavustusta saanut taide- ja kulttuuritoimija)*

OKM:n kulttuuripolitiikan vaikuttavuusindikaattoreita käsittelevän julkaisun mukaan hyvään saavutettavuuteen kuuluu keskeisesti se, että taide- ja kulttuuripalveluja luodaan ja tuotetaan dialogissa kansalaisyhteiskunnan erilaisten osapuolten ja toimintatapojen kanssa (OKM 2009, 34).

Kyselymme perusteella hakuilmoituksissa painotettu yhteistyö toteutuu suhteellisen hyvin. Valtaosa vammaisyhteisöistä teki yhteistyötä erilaisten toimijatahojen kanssa. Kyselyvastaajista toiminta-avustuksen saajat raportoivat monipuolisimmin yhteistyöstä, mutta erilaista yhteistyötä oli myös valtaosassa hankkeita. Useimmiten vastaajat tekivät yhteistyötä entuudestaan jo tuttujen yhteistyökumppaneiden kanssa, joiden kanssa toiminta on jatkunut myös hankkeen jälkeen. Uusia yhteistyökumppanuuksia syntyi noin neljännekselle vastaajista. Eniten yhteistyötä vastaajat kertoivat tehneensä toisten vammaisyhteisöjen, kieli- ja kulttuurivähemmistöjen, sosiaali- ja terveystieteiden toimijoiden tai muiden ryhmien kanssa.

Myös vammaisyhteisöjen ja taide- ja kulttuuritoimijoiden välinen yhteistyö on yleistä. Kyselyyn vastanneet vammaisyhteisöt raportoivat yhteistyöstä yhdistyksen, järjestön tai säätiön, kaupungin tai kunnan tai yksityishenkilöiden kanssa. Myös festivaalien ja tapahtumien kanssa tehtiin paljon yhteistyötä. Taide- ja kulttuurilaitoksista yhteistyökumppaneina toimivat eniten teatterit ja museot ja vähiten orkesterit.

Taide- ja kulttuuritoimijat tekivät puolet enemmän yhteistyötä vammaisyhteisöjen kuin kieli- ja kulttuurivähemmistöjen kanssa. Vähiten taide- ja kulttuuritoimijat tekivät kyselyn perusteella yhteistyötä mielenterveysjärjestöjen kanssa. Muita yhteistyötahoja olivat muun muassa sote-palvelut, muut sosiaalialan toimijat (mm. toimintaterapeutit) ja oppilaitokset.

Taide- ja kulttuuritoimijat tekivät runsaasti yhteistyötä myös keskenään. Eniten yhteistyötä oli yhdistysten, järjestöjen tai säätiöiden, festivaalien tai tapahtumien, kuntien tai kaupunkien, oppilaitosten tai yksityishenkilöiden kanssa. Taide- ja kulttuurilaitoksista museot, teatterit ja kirjastot olivat yhteistyökumppaneina suurin piirtein yhtä usein, orkestereiden kanssa yhteistyötä oli vähemmän. Kaikkein vähiten yhteistyötä taide- ja kulttuuritoimijat tekivät lastenkulttuurikeskusten ja musiikkialan toimijoiden kanssa.

Toiminta-avustusta saaneista järjestöistä osa teki lisäksi kansainvälistä yhteistyötä. Kuurojen Liitto ja Suomen kulttuuriyhdistys EUCREA ovat saaneet ulkoasiainministeriöltä rahoitusta kehitysyhteistyöhankkeisiin. Kansainvälistä yhteistyötä haluttaisiin tehdä enemmän, mutta valtionavustuksen suuruus on yhteistyöhön riittämätön. Teatteri Totin pohjoismaista yhteistyötä tukee Ruotsin viittomakielinen ammattiteatteri Tyst Teater.

Tehty yhteistyö on kyselyn vastausten perusteella ollut kaikkien avustuksen saajien osalta monipuolista. Yhteistyö on pitänyt sisällään muun muassa tiedotusta, ideointiapua ja asiantuntijavaihtoa, julkaisujen ja selvitysten laatimista sekä kehittämiprojektien, tapahtumien, näyttelyiden, taidetoiminnan ja koulutuksen

suunnittelua ja toteutusta. Valtaosa vastaajista myös arvioi toiminnassa mukana olleiden tahojen (yhteistyökumppanit, kohderyhmään kuuluneet henkilöt, järjestöjen omaan toimintapiiriin kuuluneet henkilöt) vaikuttamismahdollisuuksien onnistuneen melko hyvin. Yhteistyö kuitenkin kohdistui eniten suunnitteluun ja toteutukseen. Arvioinnin osalta on eniten parannettavaa. Kyselyn perusteella arvioinnissa yhteistyötä tehtiin alle puolessa hankkeista.

Vammaisyhteisöistä lähes kaikki tiedottivat hankkeesta, sen tuloksista tai toimintamallista muille hankkeen päätyttyä. Taide- ja kulttuuritoimijoista samoin teki noin kaksi kolmasosaa.



## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET: AVUSTUSMUODON MERKITYS, STRATEGISUUS JA VAIKUTTAVUUS

Tämän valtionavustusmuodon arvioinnin perusteet tiivistyvät OKM:n taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan strategisuuden kehittämistavoitteiden mukaisesti: tarvitaan tietoa siitä, miten valtionavustukset toimivat suhteessa kulttuuri-politiisiin linjauksiin, tavoitteisiin ja strategioihin, miten ne täyttävät avustuksille ajatellun roolin kulttuuripolitiikassa, mitä tuloksia valtionavustusrahoituksella saavutetaan ja miten vaikuttavuus niiden kautta toteutuu (vrt. OKM 2014, 41). Kyseessä on jälkikäteen tehty arviointi, jonka lähtökohtana on ollut asetettujen tavoitteiden seuranta ja kehittämistoimien onnistumisen analyysi erityisesti kulttuurihallinnon näkökulmasta (ks. Jakonen 2016; Häyrynen 2004).

Kuten johdannossa kirjoitimme, taiteen ja kulttuurin valtionavustukset ovat välineitä, joilla tavoitellaan jonkinlaista toivottua vaikutusta yhteiskunnassa (vrt. myös O'Hagan 2016). Yhden valtionavustusmuodon arvioinnin kannalta on keskeistä, millaisia tavoitteita avustuksen käytölle on asetettu. Myöntöjen side tavoitteisiin on kirjattu myös valtionavustuksia koskevaan lakiin.<sup>84</sup> Tavoitteita ei silti aina ole mietitty tarkasti tai kuvattu täsmällisesti.

Taiteen ja kulttuurin alojen valtionavustusten tavoitteet ovat usein laiveita ja epämääräisiä (Karttunen ym. 2014; Karttunen 2015). OKM haluaakin yleisesti terävöittää taiteen ja kulttuurin alojen valtionavustusten vaikuttavuutta ja strategisuutta. OKM:n uusilla internetsivuilla avustusten strategisuutta on yritetty terävöittää. Siihen liittyy myös huomion kiinnittäminen avustusmuotojen arviointiin (ks. OKM 2016; OKM 2014b). Epämääräisyys, vaikutusketjujen monimutkaisuus ja seurannan pitkä aikajänne kuitenkin vaikeuttavat toiminnan vaikuttavuuden arviointia.

Tässä selvityksessä arvioimme yhden valtionavustusmuodon organisoimista ja toteutuneen toiminnan vaikuttavuutta ja niiden suhdetta ministeriön kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin. Toteutuneiden sisältöjen kartoittamiseksi olemme selvittäneet myös avustuksen saajien kokemuksia. Selvityksen näkökulma vaikuttavuuteen on laadullinen (ks. Kivipelto 2008).

Luvussa kaksi olemme kuvanneet avustusmuodon kehitystä ja saavutettavuuden käsitteen määrittelyjä osana valtion poliittista ohjausta. Jo valtionavustusmuodon nimi kertoo sen synnystä. Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan myönnettyihin avustuksiin yhdistettiin kulttuurin saavutettavuuden edistäminen vuonna 2005. Monet uudesta avustusmuodosta toiminta-avustusta saaneet vammaisyhteisöt olivat saaneet vastaavaa avustusta jo aiemmin. Käytännössä saavutettavuus liimattiin

84 Lain mukaan myöntämisen on oltava "perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta."

olemassa olleiden käytänteiden kylkeen ja valtionavustukset laajennettiin koskemaan myös saavutettavuuden tukemista. Saavutettavuuden käsitettä ei tässä yhteydessä määritelty tai rajattu muuten kuin lisäämällä hakuilmoituksiin linkit saavutettavuutta käsitelleiden työryhmien raportteihin.

Saavutettavuutta koskevan politiikan taustalla vaikuttaa yhdenvertaisuuden ajatus. Kyse on mahdollisuuksien luomisesta riippumatta yksilön taustasta tai ominaisuuksista. Tästä juontuu myös työryhmäraporteissa mainittu päämäärä saavutettavuusnäkökulman omaksumisesta kaiken taide- ja kulttuuritoiminnan läpäiseväksi periaatteeksi (OPM 2006, 19–20). Nyt arvioidun avustusmuodon perustamista edeltäneissä raporteissa todettiin myös, että saavutettavuus tulisi ottaa laajemmin osaksi taiteen ja kulttuurin resurssien jakoa ohjaavia kriteereitä (OPM 2004, 50–55). Vastaavaa periaatetta on jokin aika sitten alettu noudattamaan Ruotsissa (ks. luku 2.3).

Opetusministeriö julkaisi vuonna 2009 *Kulttuuripolitiikan strategia 2020* (ks. OPM 2009b). Uusi, vuoteen 2025 ulottuva kulttuuripolitiikan strategia oli lausuntokierroksella samaan aikaan tämän selvityksen tekemisen kanssa ja julkistettaneen vuonna 2017.

Vuonna 2009 saavutettavuuden listattiin tulevaisuudessa edistävän kulttuurista osallisuutta. Strategiassa myös kytkettiin toisiinsa saavutettavuus ja kulttuuriset oikeudet, aivan kuten samanaikaisissa työryhmäraporteissa. Myös tulevassa strategiassa (OKM 2016b) saavutettavuus ja kulttuuriin osallistuminen kytketään moniin ulottuvuuksiin. Valtionavustuksen strategisuuden arvioinnin tueksi poimimme strategiasta alla näkyvän listan, johon merkityt ”strategiset tavoiteulottuvuudet” liittyvät saavutettavuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuuden tavoitteluun. Listattuja asioita ovat osaltaan nostaneet esiin raportit, joihin on viitattu myös arvioidun valtionavustusmuodon hakuilmoituksissa (OPM 2004; OPM 2006; OKM 2014):

- eri ryhmien mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan
- kulttuuristen ja kielellisten oikeuksien toteutuminen
- saavutettavuuden, esteettömyyden ja tasa-arvon toteutuminen taide- ja kulttuuritoiminnoissa sekä niihin liittyvissä palveluissa
- kulttuurin alueellinen ja paikallinen saatavuus
- kansalaisten kulttuuriharrastusten ja omaehtoisen toiminnan määrä ja aktiivisuus
- kulttuuritarjonnan ja palvelujen käyttäminen
- taide- ja kulttuurialan käyttäjä- ja yleisösuuntautunut kehittämistoiminta sisältöjen (esim. laatu), tarjonnan (esim. moninaisuus) ja palvelujen (esim. saatavuus/erilaiset palvelumuodot) osalta

Avustusta saaneiden toimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä valtionavustuksesta ja sen merkityksestä selvitimme kysely- ja haastattelumenetelmillä. Tavoitteenamme on ollut toimijoita ja toimintaa tutkimalla ymmärtää, miten avustusten saajat

kokevat avustukset ja niiden merkityksen. Näin olemme päässeet kiinni sellaisiin tekijöihin, joiden kautta avustusten vaikuttavuus ja erilaiset vaikutukset toteutuvat tai jäävät toteutumatta. Kyselyjen ja haastattelujen kautta saamaamme tietoa olemme verranneet siihen, minkälaisia tavoitteita ja odotuksia toisaalta OKM ja toisaalta avustuksen saajat itse ovat toiminnalle asettaneet ja kuinka asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja halutun muutoksen aikaansaamisessa on onnistuttu.

Subjektiiivisia kokemuksia ja näkemyksiä koskeva aineisto kuvaa edunsaajien näkökulmaa. Kulttuuripolitiikan parissa vaikuttavuutta on usein vaikea arvioida täysin objektiivisesti tai esimerkiksi taloudellisin mittarein. Selvityksen teon aikana havaitsimme, että objektiivista tietopohjaa vaikuttavuuden analyysille on vaikea koota, kun monimuotoisen toiminnan vaikutuksia arvioidaan jälkikäteen ilman, että arvioinnin edellytyksiin ja järjestelmälliseen arviointitiedon keruuseen olisi kiinnitetty huomiota itse toiminnan aikana (vrt. OKM 2016, 32). Etenkin hanke-toiminnan vaikutuksia on hankala tavoittaa enää vuosien päästä. Objektiivisemmän aineiston keruu edellyttäisi toiminnan reaaliaikaista havainnointia ja tilastointia sekä toiminnan kohderyhmän ja toimintaan osallistuneiden tavoittamista (parhaimmillaan myös vertailua ei-osallistuneisiin), mikä ei tämän selvitystyön osana ole ollut mahdollista (vrt. esim. Jansson 2014, 7–9; Serola & Vakkari 2011).

Määrällinen aineistomme kertoo hankkeiden määristä, maantieteellisestä kohdentumisesta, toteuttajista ja myönnettyistä avustussummista, mutta itse toiminnan vaikutuksiin ei tällaisen aineiston kautta juurikaan pääse käsiksi (vrt. Häyrynen 2004, 28). Olemme joutuneet tukeutumaan avustusten merkitysten ja vaikutusten arvioinnin osalta paljolti avustuksen saajien antamaan tietoon. Vaikuttavuuden arviointia hankaloittivat osaltaan myös OKM:n avustusmuotoa koskevien tavoitteiden puutteellinen määrittely, toiminnan monimuotoisuus, erityis- ja vähemmistöryhmät tunnistavien tilastojen puuttuminen ja kyselyjen alhainen vastausprosentti. Siitä huolimatta pidämme monipuolisen aineistomme kautta saamaamme kokonaiskuvaa todenmukaisena. Olemme pystymme sen kautta arvioimaan toimintaa ja sen strategisuutta monista näkökulmista.

Seuraavaksi kuvaamme toteutunutta toimintaa edellä mainittujen *Kulttuuripolitiikan strategia 2025* "strategisten tavoiteulottuvuuksien" kautta. Ensin kuvaamme edunsaajin näkemyksiä avustusten merkityksestä (luku 6.1) ja sitten arvioimme valtionavustusmuotoa strategisena työkaluna (6.2). Oman tulkintamme mukaiset toimenpide-ehdotukset vaikuttavuuden arvioinnin parantamiseksi ja vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja saavutettavuuden edistämiseen tarkoitettujen valtionavustusten kehittämiseksi esitämme erikseen luvussa 7.

## 6.1 Avustuksen merkitys saajille

*“Tärkeää tukea erilaisia projekteja, jotka lisäävät vammaisten henkilöiden osallisuutta tekijöinä ja kokijoina. [...] Pienelläkin tuella voi olla ratkaiseva merkitys pienituloisten vammaisten osallistumiselle taide- ja kulttuuritoimintaan. Näiden avustusten turvin vammaiset ihmiset toivottavasti näkyvät ulospäin yhdenvertaisina kansalaisina, mikä muuttaa koko yhteiskuntaa pala kerrallaan asenteeltaan vammaisystävällisemmäksi. Avustukset tukevat näin myös YK:n yleissopimuksen tavoitteiden toteutumista.” (Hankeavustusta saaneen vammaisyhteisön edustaja)*

*”Toivottavasti kyseinen avustusmuoto tulee säilymään, koska saavutettavuuden parantamisen ja ylläpito vaativat jatkuvaa työtä. Myös saavutettavuuden eri aspektit kehittyvät ja muuttuvat.” (Hankeavustusta saanut taide- ja kulttuuritoimija)*

### Vaikutus toimintaan

Kulttuurin tulevaisuusselonteon mukaan taiteen ja kulttuurin laaja-alainen merkitys ihmisen itseisarvoisena perustarpeena on tullut yhä tärkeämmäksi ja vahvistuu edelleen tulevaisuudessa (OKM 2011, 10). Avustuksen saajilta kerätyn aineistomme perusteella nyt arvioitua valtionavustusmuotoa pidetään yleisesti merkittävänä ja tuen turvaaminen myös tulevaisuudessa koetaan tärkeäksi. Osa kyselyvastaajista korosti avustusmuodon tärkeyttä niin kulttuurisen tasa-arvon ja saavutettavuuden kuin yhdenvertaisen kansalaisuuden näkökulmasta.

Valtionavustuksilla järjestetyt määräaikaisten hankkeet ja pysyvämpi kulttuuritoiminta ovat usein sisällöltään toisistaan poikkeavia ja yhteismitattomia. Esimerkiksi hankekohtaiset osallistujamäärät eivät suoraan kerro toiminnan merkityksestä vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden kannalta. Erityis- ja vähemmistöryhmien omalla kulttuuritoiminnalla on haastattelujen pohjalta nähtävissä erilaisia merkitystasoja. Taide- ja kulttuuritoiminnan merkitys vähemmistöihin kuuluville henkilöille on sama kuin muille ihmisryhmille: taide on tärkeää mielen hyvinvoinnille, se tuo vaihtelua, virkistystä ja jaksamista arkeen sekä luo onnistumisen elämyksiä. Näin toteutetaan samalla kulttuurisia oikeuksia. Lisäksi kyse on identiteettikysymyksestä. Oma kulttuuritoiminta mahdollistaa omakielisen ja oman yhteisön kanssa osallistumisen. Vammaisten ihmisten osalta se on jaettua elämäkokemusta ja luo ilmaisupaikan vammaisille taiteen tekijöille.

Valtionavustuksella on ollut merkitystä vammaisvähemmistöihin kuuluvien ja viittomakielisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksien lisäämisessä, uusien

osallistumistapojen kehittämisessä, taide- ja kulttuurialojen saavutettavuuden edistämässä sekä vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan monipuolistamisessa ja vakiinnuttamisessa. Myös avustusmuodon alkuvaiheessa hakuilmoituksissa mainittu tavoite uusien toimintamallien syntyisestä on selvityksemme perusteella saavutettu hyvin.

Vammaisyhteisöt ovat avustuksen vaikutuksesta kyenneet kehittämään toimintansa sisältöä ammattimaisemmaksi ja valtakunnallisemmaksi. Toiminnasta on pyritty tekemään näkyvämpää ja esimerkiksi erityistaiteen merkitystä taiteen kentällä on pystytty lisäämään. Yhteisöt ovat toiminnasta saadun palautteen perusteella järjestäneet avustuksen vaikutuksesta enemmän vastaavaa toiminta, myös eri taiteen aloilta sekä panostaneet osallisuuden lisäämiseen ja uudenlaisten toimintamuotojen kehittämiseen. Myös ohjaajien koulutuksissa pystytään nykyisin paremmin huomiomaan vammaisten henkilöiden erityistarpeet. Avustuksen saajat kokivat pääsääntöisesti saavuttaneensa asetetut tavoitteet hyvin tai erittäin hyvin.

### *Valtakunnallinen ja paikallinen toiminta*

Alueellisesti tarkasteltuna hankkeilla on merkitystä. Monien vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kynnys osallistua yleiseen taide- ja kulttuuritarjontaan on korkea. Useilla paikkakunnilla ei esimerkiksi ole tarjolla pysyvää vammaisille henkilöille suunnattua kulttuuritoimintaa. Avustuksen turvin järjestetyt hankkeet saattavat olla harvoja sellaisia paikka- tai maakunnan taide- ja kulttuuritapahtumia, jotka ovat kohderyhmälleen saavutettavia. Yhteistyöverkostojen kautta hankkeiden tuotoksia on pystytty viemään eri paikkakunnille, mutta se ei korvaa tarvetta eri paikkakuntien omalle, hankkeita pysyvämmälle kulttuuritoiminnalle.

Etenkin toiminta-avustuksen saajat toivoisivat pystyvänsä järjestämään enemmän toimintaa ympäri Suomea. Avustus on mahdollistanut muun muassa esityskiertueiden ja kiertonäyttelyiden toteuttamisen sekä festivaalien ja koulutusten järjestämisen eri paikkakunnilla, mutta toiminnan laajentaminen ei onnistu nykyisin resurssien puutteen vuoksi. Asiaa on pyritty edistämään muun muassa kouluttamalla paikallisyhdistyksien jäsenistä kulttuurivastaavia organisoimaan paikallista kulttuuritoimintaa ja edistämällä verkostoyhteistyöllä alueellista toimintaa. Valtakunnalliset vammaisyhteisöt ovat lisäksi pyrkineet kehittämään ja levittämään uusia toimintamalleja paikallisille jäsenyhteisöilleen.

### *Tietoisuus saavutettavuuden merkityksestä ja asenteet*

Saavutettavuutta on selvityksen perusteella alettu lähestyä systemaattisesti vasta valtionavustuksen kautta. Valtaosa kyselyyn vastanneista taide- ja kulttuuritoimijoista ei toteuttanut erityistä saavutettavuuden edistämiseen liittyvää toimintaa ennen vuotta 2005. Merkittävin syy oli rahoituksen puute, mutta myös heikko ymmärrys saavutettavuuden merkityksestä vaikutti toiminnan toteuttamiseen.

Tarkasteluvälillä moni asia on mennyt eteenpäin ja selvityksemme perusteella taide- ja kulttuuritoimijat itse kokevat asenneilmapiirin kehittyneen myönteisemmäksi. Kyselyymme vastanneet avustuksen saajat kokivat etenkin fyysisen, tiedollisen ja viestinnän saavutettavuuden edistämisen kuuluvan nykyisin osaksi perustoimintaansa. Hankkeista saadun kokemuksen ja palautteen<sup>85</sup> pohjalta taide- ja kulttuuritoimijat ovat pyrkineet aktiivisesti tavoittamaan uusia yleisöjä ja lähes kaikki kyselyyn vastanneet ovat huomioineet hankkeen kohderyhmät toiminnassaan myös hankkeen jälkeen. Lisäksi taide- ja kulttuuritoimijat ovat opetelleet ennakoimaan paremmin erityis- ja vähemmistöryhmien tarpeita ja kehittäneet muun muassa paremmin erilaisia ryhmiä huomioivia opetussuunnitelmia.

Tulevaisuudessa saavutettavuuden ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta tulisi kiinnittää huomiota erityisesti fyysisten ja asenteellisten esteiden poistamiseen. Näihin kiinni pääseminen tämän avustusmuodon kautta ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Asenteiden osalta kyse on sekä palveluntarjoajien tietämättömydestä että ennakkoluuloista. Avustusmuoto tarjoaa kuitenkin taide- ja kulttuuritoimijoille mahdollisuuden kohdata erilaisia henkilöitä ja ryhmiä sekä työskennellä yhteistyössä heidän kanssaan, mikä avustuksen saajien mukaan purkaa ennakkoluuloja.

### *Yhteistyö ja toiminnan pysyvyys*

Yhteistyötä kohderyhmien kanssa on lisätty ja kohderyhmiin kuuluneita henkilöitä ja hankkeiden yhteistyökumppaneita on otettu entistä paremmin mukaan toiminnan suunnitteluun. Toistaiseksi yhteistyö erilaisten taide- ja kulttuuritoimijoiden ja vammaisyhteisöjen välillä näyttää kuitenkin toteutuneen varsin vaihtelevassa mittakaavassa. Entistä tiiviimpi yhteistyö ja esimerkiksi tila- ja laitekustannusten jakaminen voisivat osaltaan turvata jatkossa myös vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa.

Valtionavustus näyttää lisänneen taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuutta myös hankkeiden päätyttyä. Vaikka hankeavustukset ovat usein yksinään liian pieniä turvaamaan pysyviä muutoksia, näyttävät ne jättävän organisaatioon positiivisen muistijäljen. Yleisesti ottaen järjestettyjen hankkeiden sisältö ja toimintatavat vakiintuivat kyselyn perusteella valtaosalla taide- ja kulttuuritoimijoista ja noin puolella vammaisyhteisöistä osaksi perustoimintaa. Toiminta-avustuksen merkitys korostuu toiminnan pysyvyyttä arvioitaessa. Avustuksen saajista kaikki olivat pystyneet vakiinnuttamaan kulttuuritoimintaansa nimenomaan valtionavustuksen myötä. Voidaan

85 Taide- ja kulttuuritoimijat arvioivat hankkeiden toteutumista muun muassa osallistujapalautteen, ohjaajien pitämien päiväkirjojen, osallistujien haastattelujen ja mediassa käydyn keskustelun avulla. Henkilöstön kanssa käytiin lisäksi avoimia palautekeskusteluita ja yhteistyössä mukana olleita järjestöjä haastateltiin. Osa kyselyn vastaajista arvioi myös talousarvion, tehtyjen strategioiden ja ohjelmien toteutumista.

siis arvioida, että erityisesti toiminta-avustus on ollut keskeinen tekijä pitkäaikaisen vaikuttavuuden tuottajana.

### *Kehittämistä vaativat teemat*

Esteettömyyttä ei tämän avustusmuodon kautta pystytä juurikaan edistämään. Taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuutta heikentävät usein yleisö- ja opetus-tilojen esteellisyys, mutta rakennetun ympäristön saavutettavuus on rajattu avustusmuodon ulkopuolelle. Asiaa tulisi edistää jatkossa muilla keinoin. Samoin olisi pyrittävä takaamaan riittävä kuljetuspalvelujen määrä, jotta vammaisilla henkilöillä olisi mahdollisuuksia osallistua taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaan.

Avustusmuoto on edistänyt omakielisten taide- ja kulttuuripalvelujen tarjontaa ja tulkkauspalvelujen lisääntymistä, mutta niihin on kiinnitettävä huomiota myös jatkossa, sillä esimerkiksi viittoma- tai kuvailutulkattujen teatteriesitysten määrä on edelleen riittämätön. Kehittämisen alueita löytyy lisäksi viestinnän saavutettavuudesta, pätevien ohjaajista ja opettajista kouluttamisesta sekä tukiverkostojen vahvistamisesta ja osallistumisen tukemisesta.

## Taloudellinen merkitys

Euroissa tarkastellen suurin osa valtionavustuksesta on kohdistettu toiminta-avustuksina, joita on myönnetty kaikkiaan seitsemälle eri yhteisölle. Toiminta-avustukset ovat mahdollistaneet hankeavustuksia laaja-alaisemman ja pitkäjänteisemmän toiminnan toteuttamisen. Lähes 70 % kaikista myönnetyistä valtionavustuksista on vuodesta 2005 lähtien mennyt toiminta-avustuksiin (ks. luku 4.2).

Vaikka useimmilla toiminta-avustuksen saajilla oli kulttuuritoimintaa jo ennen valtionavustusmuodon perustamista, on toiminnan ammattimainen kehittäminen ja perustoimintojen vakiinnuttaminen toteutunut vasta OKM:n avustuksen myötä. Ennen vuotta 2005 toimintaa järjestettiin joko omalla rahoituksella, vapaaehtoisuuden voimin tai ei lainkaan. Järjestetyt hankkeet olivat nykyistä lyhytkestoisempia eikä hankkeisiin juuri palkattu ammattiohjaajia tai -taiteilijoita.

Valtionavustuksen taloudellinen merkitys sen saajille vaihtelee toimijoiden ja toiminnan luonteen mukaan. Karkeasti linjaten taide- ja kulttuuritoimijat eivät ole kokonaisrahoituksen suhteen yhtä riippuvaisia avustuksesta kuin vammaisyhteisöt. Toiminta-avustusta saavista vammaisyhteisöistä kahdella avustus kattaa yli 80 % ja kolmella 40–80 % kaikista toiminnan kokonaiskuluista. Vain yhdellä toimijalla valtionavustus kattaa alle 20 % toiminnan kokonaiskuluista. Tärkeitä rahoituslähteitä<sup>86</sup> toiminta-avustuksen saajille ovat lisäksi muut opetus- ja kulttuuriministeriön

86 Muita toiminta-avustusta saavien kulttuuritoimintaa rahoittavia tahoja ovat kaupungit, kunnat, RAY, Kuurojen Liitto ry (Kuurojen Liiton avustus Teatterin Totille), yksityiset rahastot ja säätiöt, Näkövammaisten Kirjastoyhdistys ry ja Sivis. Toimintaa rahoitetaan myös omalla varainhankinnalla.

avustukset. Kulttuuritoiminnan kuluista avustus kattaa neljän saajan kohdalla yli 80 % ja yhden saajan kuluista 60–80 %.

Kyselyymme vastanneista ja hankeavustuksia saaneista vammaisyhteisöistä neljänneksellä valtionavustus kattaa yhteisön toiminnan kokonaiskuluista yli 80 %. Useimmille toiminnan tärkein rahoittaja on RAY. Myös muut sosiaali- ja terveysalan avustukset ovat tärkeitä vammaisyhteisöjen rahoittajia. Avustus on kuitenkin elinehto useimpien yhteisöjen kulttuuritoiminnalle, sillä suurin osa kyselyvastaajista ei olisi toteuttanut hanketta ilman avustusta. Kulttuuritoiminnan kuluista avustus kattaa yli 80 % kolmanneksella vastanneista vammaisyhteisöistä. Erityisen merkittävä avustus on niille vammaisyhteisöille, jotka toimivat vain taiteen ja kulttuurin alalla.

Taide- ja kulttuuritoimijoiden kokonaisrahoitus<sup>87</sup> on riippuvainen valtionavustuksesta vain yksittäisten toimijoiden kohdalla. Avustusta saaneet taide- ja kulttuuritoimijat eivät myöskään ole keskenään samalla viivalla, sillä suurten taide- ja kulttuurilaitosten rahoituspohja takaa hankkeiden järjestämiselle vapaan kentän pieniä toimijoita vakaamman perustan. Saavutettavuuden edistämiseksi avustus on joka tapauksessa tärkeä, sillä vain kymmenesosa vastaajista olisi toteuttanut hankkeen ilman valtionavustusta.

Avustuksella katetaan ensisijaisesti toiminnan välttämättömiä kuluja, kuten palkka-, vuokra- ja materiaalikustannuksia sekä esiintyjäpalkkioita. Suurin osa vammaisyhteisöistä käytti avustusta vuokratukustuksiin, kun taide- ja kulttuuritoimijoista niin teki vain pieni osa. Vammaisyhteisöt käyttivät avustusta puolestaan selvästi useammin esiintyjäpalkkioihin. Lähes puolet kaikista vastaajista käyttivät avustusta lisäksi ulkopuolisen asiantuntemuksen hankkimiseen.<sup>88</sup>

Avustuksen tulevaisuuden kannalta on olennaista huomata, että RAY:n rahoituksen määrä on ollut laskeva etenkin toiminta-avustusta saavien vammaisyhteisöjen osalta. Näin valtionavustuksesta on tullut sen saajille entistä merkittävämpi. Näkövammaisten kulttuuripalvelun tukemisen RAY lopetti vuonna 2010, jolloin vastuu toiminnan rahoittamisesta siirtyi OKM:lle. Myös Kuurojen Liiton avustus on tarkasteluvälillä pienentynyt, mikä on heijastunut Kuurojen Liiton Teatteri Totille myöntämään avustukseen. RAY:n rahoituksen vähentyessä paineet valtionavustusta

87 Kyselyyn vastanneiden taide- ja kulttuuritoimijoiden tärkeimmät rahoituslähteet valtionavustuksen lisäksi olivat pääsääntöisesti muut opetus- ja kulttuuriministeriön sekä kaupunkien ja kuntien avustukset. Viidennekselle vastaajista tärkein toiminnan rahoituslähde oli valtionosuus. Muita rahoitusmuotoja olivat omarahoitus (muun muassa lippu- ja myyntitulot), yksityisten rahastojen ja säätiöiden avustukset, yhteistyökumppanien rahoitusosuudet ja EU-rahoitus.

88 Avustusta käytettiin lisäksi koulutuksen ja tapahtumien järjestämiseen, viittomakielisiin tulkkeihin, pistekirjoitusmateriaaleihin, selkokielisiin käännöksiin, esineiden 3D-mallinnuksiin, matkustuskustannuksiin, toimistokuluihin, tiedotukseen ja viestintään, vakuutuksiin ja taideteoksien kuljetuskustannuksiin.



kohtaan ovat kasvaneet, sillä toiminta-avustus on ollut ainoa vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan jatkuva vuosittainen rahoitusmuoto.

Vaikeudet hankkeiden ja toiminnan toteutuksessa ovat melko yleisiä ja liittyvät useimmiten taloudellisiin resursseihin. Kaikki toiminta-avustuksen saajat ja noin puolet kaikista kyselyyn vastanneista pitivät valtionavustusta suuruudeltaan riittämättömänä ja valtaosalla avustuksen saajista avustussumma riitti kattamaan vain osan hankkeen tai toiminnan kuluista.<sup>89</sup> Etenkin vammaisyhteisöt kokivat kokonaisrahoituksen turvaamisen hankalaksi avustuksen kattaessa vain osan hankkeen tai toiminnan kokonaiskustannuksista. Haastateltavat toivat ilmi, että toiminnan pyörittäminen valtionavustuksella on taloudellisesti vaikeaa eikä sopivaa täydentävää varainhankintaa ole helppoa löytää. Monet vammaisyhteisöjen jäsenistä ovat pienituloisia, mikä estää suurien osallistumis- tai jäsenmaksujen keräämisen.

On tyypillistä, että avustus myönnetään haettua summaa selvästi pienempänä. Kyselyvastausten ja selvitysraporttien perusteella voidaan tiivistää, että avustuksen pienuuden vuoksi saajat joutuvat vähentämään suunnittelemiensa työpajojen, esitysten ja koulutusten määrää, lyhentämään niiden kestoa ja karsimaan materiaalihankinnoissa. Osa suunnitellusta toiminnasta jätetään kokonaan toteuttamatta. Myös hankkeiden kokonaiskesto lyhenee ja toiminnan toteuttaminen kuormittaa vakituista henkilökuntaa, kun rahoitus ei riitä projektityöntekijöiden palkkakustannuksiin. Mahdolliset tappiolliset kulttuuritapahtumat toimijat ovat kattaneet omilla varoilla. Muutamille hankkeille ei myönnetty jatkotukea, mikä esti toiminnan juurruttamisen.

Toiminta-avustuksen saajista osa on taloudellisten syiden vuoksi joutunut karsimaan kiertue- ja muusta valtakunnallisesta toiminnastaan. Tämä on johtanut toiminnan keskittymiseen yhä enemmän pääkaupunkiseudulle ja isoimpiin kaupunkeihin. Taide- ja kulttuuritoimijoista osa puolestaan koki avustusten olevan niin pieniä, ettei niillä ole käytännössä merkitystä toiminnan toteuttamisessa tai sen turvaamisessa. Talous ei silti ole ainut asia, joka hankaloittaa toiminnan toteutusta, vaan vaikeuksia tuottavat myös yhteistyökumppanien ja osallistujien sitouttaminen ja motivointi sekä asenneet.

89 Vammaisyhteisöt rahoittivat hankkeen tai hankkeet huomattavasti useammin kokonaan valtionavustuksella kuin taide- ja kulttuuritoimijat. Toiminta-avustuksen saajista puolet rahoittivat kulttuuritoiminnan kokonaan valtionavustuksella.

## 6.2 Valtionavustusmuoto strategisena työkaluna

### Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan tuki ja kulttuuristen oikeuksien toteutuminen

Selvityksemme kohteena ollut valtionavustusmuoto kytkeytyy OKM:n ja laajemmin valtioneuvoston muodostamaan poliittisen ohjauksen kokonaisuuteen. Kaiken kaikkiaan valtionavustustoiminnan kautta toteutetaan perimmiltään poliittisiin valintoihin perustuvia linjauksia. OKM:n tavoitteena on ministeriön internetsivujen perusteella turvata kieli-, kulttuuri- ja vammaisvähemmistöjen mahdollisuudet osallistua kulttuuriin ja tuoda tasa-arvoisesti esiin omaa luovuuttaan.<sup>90</sup> OKM:n mukaan hyvän saavutettavuuden edellytyksenä on, että taide- ja kulttuuripalvelujen tuottajat ja rahoittajat sekä rahoituksesta vastaavat päättäjät ovat tietoisia esteistä ja keinoista niiden poistamiseksi.<sup>91</sup>

Ministeriön linjausten sekä kulttuuripoliittisten strategiatekstien ja toimenpideohjelmien kehityksessä voidaan todeta, että saavutettavuutta koskevat tavoitteet liittyvät muun muassa koulutuksellisen ja kulttuurisen tasa-arvon vahvistamiseen, kulttuuristen oikeuksien turvaamiseen, taide- ja kulttuuripalvelujen tarjonnan saavutettavuuden varmistamiseen sekä osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuuksien lisäämiseen. Lisäksi erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluville henkilöille tulee varmistaa mahdollisuudet omaan luovaan taiteelliseen toimintaan.<sup>92</sup> Tiettyjen vähemmistöjen oikeuksia on turvattu myös lainsäädännössä. Esimerkiksi perustuslain 17 § velvoittaa julkista valtaa aktiivisiin toimenpiteisiin, joilla turvataan viittomakielisille mahdollisuudet käyttää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Koko tämä kehys voidaan tunnistaa myös vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja saavutettavuuden edistämiseen tarkoitettujen valtionavustusten taustalta.

YK:n yleissopimuksen mukaan valtion velvollisuus on edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaista kohtelua. Sopimus takaa vammaisille henkilöille myös oikeuden osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään. Ihmisoikeusindikaattoreiden käyttämistä Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan tarkastelevan selvityksen mukaan vammaisten ihmisten mahdollisuudet elää ja toimia yhdenvertaisella tavalla eivät kuitenkaan usein toteudu riittävän hyvin. Puutteita löytyy etenkin fyysisessä ja tiedollisessa saavutettavuudessa. (Rautiainen & Lavapuro ym. 2016, 82–83.) THL:n mukaan sopimuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää merkittävää yleistä asennemuutosta.<sup>93</sup>

90 <http://www.minedu.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus> (katsottu 17.2.2017)

91 [http://www.minedu.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus/kulttuurin\\_saavutettavuus.html](http://www.minedu.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus/kulttuurin_saavutettavuus.html) (katsottu 17.2.2017)

92 <http://www.minedu.fi/OPM/Kulttuuri/monikulttuurisuus/linjaukset.html> (katsottu 17.2.2017)

93 <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/vahemmistotvammaisuus/keinoja> (katsottu 17.2.2017)

Arvioimamme valtionavustusmuoto on vaikuttanut vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan säilymiseen ja kehittämiseen sekä vammaisille henkilöille saavutettavien taide- ja kulttuuripalvelujen lisääntymiseen. Etenkin toiminta-avustukset ovat turvanneet osaltaan vammaisyhteisöjen oman kulttuuritoiminnan ja viittomakieliset kulttuuripalvelut. Avustuksen turvin toteutettu ja heille kohdennettu toiminta on tässä mielessä tärkeää ja vaikuttavaa. Kääntöpuolena näin toteutuva toiminta pitää yllä vammaisryhmien rajaamista erilleen muista väestöryhmistä. Valtionavustus on kuitenkin mahdollistanut vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan olemassaoloa. Tarkastellun avustusmuodon vaikuttavuus muodostuu siis myös toiminnan ylläpitämisestä, ei vain jatkuvasta kehittämisestä.

Avustuksen saajat kokevat nimenomaan kulttuuritoiminnan toteuttamiseen tarkoitetun avustusmuodon olemassaolon edellytykseksi. Mikäli painopiste siirtyisi vain sellaisen toiminnan tukemiseen, missä vammaisvähemmistöt nähdään puhtaasti toiminnan kohderyhmänä, heikentäisi se merkittävästi vammaisvähemmistöihin kuuluvien ja myös viittomakieltä käyttävien henkilöiden mahdollisuuksia ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Omaa kulttuuritoimintaa pidetään yhteisöissä tärkeänä myös siksi, että se tarjoaa ihmisoikeustyölle positiivisen välineen lähestyä vammaisuutta ja saada asialle näkyvyyttä. Sama koskee luonnollisesti muita vähemmistöryhmiä, vaikka niiden kulttuuritoimintaa onkin tuettu tämän valtionavustusmuodon kautta selvästi vammaisryhmiä vähemmän.<sup>94</sup>

Nykyisellään avustusmuodon kautta jaettavat valtionavustukset kohdistuvat paljolti vammaisvähemmistöihin. Tämä pitää paikkansa myös niissä hankkeissa, joiden toteuttamisesta vastaavat erilaiset taide- ja kulttuuritoimijat. Avustusmuoto tukee siten vammaisyhteisöjen kulttuuritarpeita ja -toimintaa koskevan tietoisuuden levittämistä. Oman luovuuden esiin tuomisen kannalta on kuitenkin ongelmallista, että taide- ja kulttuuripalveluiden kehittämiseen tähtäävissä hankkeissa vammaisia henkilöitä näytetään usein ajateltavan pikemmin yleisöpohjana kuin omaa sisältöä tuottavina yksilöinä.

Avustusmuoto näyttää tavoittavan hyvin vammaisvähemmistöt, mutta ei kokonaisuutena muita vähemmistöryhmiä, vaikka saavutettavuus on avustusmuodossa ymmärretty sen laajassa merkityksessä. Avustusmuodon suhde esimerkiksi monikulttuurisuuden edistämiseen tarkoitettuihin avustuksiin on tältä osin epäselvä (vrt. luku 2.3). Missä mittakaavassa tämän valtionavustuksen kautta esimerkiksi tavoitellaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden edistämistä etnisten vähemmistöjen tai

94 Poikkeuksena viittomakieliset.

maahanmuuttajien kannalta?<sup>95</sup> Määritelmällisesti ja hakuilmoituksissakin viitattujen taustamateriaalien pohjalta tällaiset ryhmät lukeutuvat kohderyhmään ja voivat hakea avustusta. Näiden linjausten mukaisia hakemuksia on kuitenkin jätetty vähän ja myönteiset avustuspäätökset ovat harvassa.

## Saavutettavuus ja strategisuus

Saavutettavien taide- ja kulttuuripalvelujen osalta voidaan kysyä, kenelle valtionavustus on ensisijaisen tärkeä ja keiden voidaan olettaa tai edellyttää pystyvän huolehtimaan saavutettavuudesta muun rahoituksensa turvin. OKM:n linjauksen mukaan valtionavustus ei ole tarpeellinen, jos hakija pystyisi toteuttamaan hankkeen omalla rahoituksellaan (OKM 2014, 30). Esimerkiksi valtionosuutta saavat suuremmat taide- ja kulttuurilaitokset eivät ole rahoituksen suhteen samalla viivalla vapaan kentän toimijoiden kanssa.

Hakijajoukon kasvu ja saavutettavuuden asteittainen avartuminen kohti kulttuurioikeuksien toteuttamista eivät ole näkyneet myönteisten päätösten määrissä. Hauissa trendi on ollut vaihteleva ja osittain nouseva, mutta myöntöjen osalta määrä on seurannut tasaisempaa vuosittaista trendiä ilman merkittäviä muutoksia (luku 3.2). Samalla yksittäisiin hankkeisiin myönnetyt avustussummat ovat vähitellen kasvaneet. On syytä pohtia, miten hyvin kulttuurin saavutettavuuden edistämisestä pystytään huolehtimaan yhden avustusmuodon kautta. Saavutettavuuden saamiseksi kiinteämmin osaksi taide- ja kulttuuripalvelujen käytäntöjä tulisikin harkita keinoja saavutettavuusnäkökulmien sisällyttämiseksi osaksi myös muita valtionavustusmuotoja ja valtionosuusrahoitusta.

Valtionavustuksia jaettaessa olisi haastateltujen vammaisyhteisöjen mukaan tärkeää, että opetus- ja kulttuuriministeriö pohtisi YK:n yleissopimuksen suhdetta avustusmuodon jakoperusteisiin. Yleissopimus tulisi ottaa huomioon rahoitusjärjestelmän eri osia uudistettaessa, esimerkiksi valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Sopimuksen nojalla voidaan edellyttää, ettei valtion tuella saisi rahoittaa syrjivää toimintaa, eli toiminta ei saisi olla esteellistä erityis- tai vähemmistöryhmille. Taiteen ja kulttuurin julkista rahoitusta Ruotsissa hallinnoiva Kulturrådet on jo ottanut askelia tähän suuntaan ja integroinut vammaisnäkökulman osaksi kaikkien valtionavustusten jakoperusteita.

Vaikka saavutettavuus on tarkasteluvälillä edistynyt, saavutettavuutta edistävien toimenpiteiden tekemistä estää useimpien taide- ja kulttuuritoimijoiden huono taloudellinen tilanne ja resurssien vähyyys. Asia koskee etenkin pieniä toimijoita. Jo

95 Taike hallinnoi myös monikulttuurisuuden edistämiseen sekä rasismien vähentämiseen tarkoitettuja avustuksia, jotka paikka paikoin tulevat lähelle tarkoituksia, joita periaatteessa voitaisiin tukea myös nyt arvioitavan avustusmuodon kautta. Ks. <http://www.taike.fi/fi/web/monikulttuurisuus/apurahat-ja-avustukset/-/stipend/viewStipend/11031>; <http://www.taike.fi/fi/web/monikulttuurisuus/apurahat-ja-avustukset/-/stipend/viewStipend/11037> (katsottu 17.2.2017)

vuoden 2011 esittelymuistiossa todettiin, että saavutettavuusmäärärahan puitteissa ei ole ollut mahdollisuutta vastata kaikkiin niihin tarpeisiin, joita muiden rahoitusmahdollisuuksien väheneminen on synnyttänyt. Muistion mukaan määrärahasta on ollut mahdollista tukea kokeilu- ja kehittämishankkeita, mutta toiminnan vakiinnuttaminen ja pitkäjänteisen rahoituksen turvaaminen olisi toteutettava jatkossa muilla keinoin. (6.5.2011 KUPO/TY.)

Saavutettavuuden osalta ongelmallista tässä avustusmuodossa on ollut, että resursseja ei ole myönnetty fyysisten esteiden poistamiseen. Useissa tapauksissa taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuus on edelleen kiinni myös rakennetun ympäristön esteellisyydestä. Saavutettavuuskartoitusten ja -suunnitelmien toteuttamisen jälkeen avustusta ei kuitenkaan ole ollut tarjolla havaittujen esteiden poistamiseen. Ihmisoi-keusindikaattoreita tarkastelevan selvityksen mukaan Suomessa rikotaan rakennetun ympäristön fyysistä esteettömyyttä turvaavia säännöksiä<sup>96</sup> varsin usein (Rautiainen & Lavapuro ym. 2016, 86). Taide- ja kulttuuripalvelujen osalta tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että vammaisilla henkilöillä ei ole mahdollisuutta käyttää samoja tiloja tai palveluita kuin ei-vammaisilla.

Jos avustuspäämäärä ei tulevaisuudessa merkittävästi nouse, on esteettömyydestä huolehtiminen mahdotonta tämän valtionavustuksen puitteissa ja asia pitäisi ratkaista muulla tavoin. Esteettömyyden edistäminen edellyttää joko erillistä avustusta tai esteettömyyden parempaa huomioimista osana muita avustusmuotoja (vertaa esim. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n myöntämät hissiavustukset).<sup>97</sup> Nykyisin avustusta on mahdollisuus hakea lähinnä taide- ja kulttuuritilojen peruskorjaukseen ja perustamishankkeisiin, mutta ei yksittäisten esteiden poistamiseen. Aineistomme perusteella avustusta esteettömyyden edistämiseen tulisi jatkossa ohjata etenkin vapaan kentän toimijoille.

Hakemusten yksi myöntökriteeri on toiminnan valtakunnallisuus. Selvityksemme perusteella (luku 4) tämän valtionavustusmuodon kautta resurssit ovat kuitenkin jakautuneet varsin epätasaisesti eri alueille eikä joihinkin osiin maata ole myönnetty avustusta saavutettavuuden edistämisen lainkaan.

Toiminta-avustusta saavien järjestöjen kohdalla linjaus valtakunnallisen toiminnan tukemisesta mainitaan hakuilmoituksessa. Epäselvempää on, miten laaja toiminta tulkitaan valtakunnalliseksi. Hankeavustusten kohdalla toiminnan ulottumista maan eri osiin ei mainita kriteerinä hakuilmoituksessa, mutta käytännössä valtakunnallisuuden toteutumisella on perusteltu päätöksiä. Myös toiminta-avustusta saavien tahojen valtakunnallinen toiminta näyttää vaikuttaneen niin, että saman toimialan paikallisjärjestöille ei ole myönnetty avustusta. Tästäkään ei ole mainittu

96 Ks. maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999 117 e §) ja maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999 53 §).

97 ARA:n hissiavustus koskee nykyisellään vain kerrostalohissien rakentamista asuinrakennuksiin: <http://www.ara.fi/hissiavustus> (katsottu 17.2.2017)

hakuilmoituksissa. Strategisessa mielessä ja OKM:n ohjausta ajatellen on ongelmallista, että avustusmuodolle ei ole olemassa koko maan mittakaavassa linjattuja selviä tavoitteita, kriteerejä tai seurantaa.

Myöntökäytäntöjä ei voi yksinään syyttää tuen painottumisesta Uudellemaalle, sillä myös suurin osa hakemuksista on tullut Uudenmaan maakunnasta. Useasta maakunnasta on tarkastellun 10 vuoden aikana tullut vain vähän hakemuksia. Olisikin syytä pohtia, miksi tietyt tahot eivät hae avustusta. Saavutettavuuden edistämiseen myönnetty avustukset kasaantuvat tiettyjen maakuntien ohella myös tietyille toimijoille. Taide- ja kulttuurilaitoksista museot hallitsevat saajatilastoja teattereihin, orkestereihin ja kirjastoihin verrattuna. Tähän voi olla syynä esimerkiksi museoiden yleisötyötoiminnan luonne tai jopa Kulttuuria kaikille -palvelun sijaitseminen pitkään silloisen Valtion taidemuseon alaisuudessa. Myös tiedotuksen aukot voivat selittää tilannetta.<sup>98</sup>

Avustusmuodon alkuvaiheessa OPM:n toimenpideohjelmassa (*Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus*) avustuksen lopulliseksi tavoitteeksi kirjattiin, että siirtymäkauden jälkeen toimijat ottaisivat saavutettavuusnäkökulman automaattisesti huomioon kaikessa toiminnassaan (OPM 2006, 19–20). Tavoitetta ei selvityksemme perusteella ole täysin saavutettu, sillä useat avustuksen saajat näyttävät kyselyn valossa olevan edelleen saavutettavuuden edistämisen suhteen riippuvaisia erillisrahoituksesta. Saavutettavuuden eri osa-alueiden edistäminen ei lopulta ole kuitenkaan pelkästään taloudellinen kysymys, vaan saavutettavuutta olisi mahdollista edistää myös asenteita parantamalla.

Strategisesti tarkasteltuna hanketoiminta ei muodosta sellaista kokonaisuutta, jonka vaikuttavuutta olisi helppo seurata. Vaikuttavuuden näkökulmasta relevantteja tavoitteita ei avustusmuodossa ole määritelty riittävän tarkasti, jotta tavoitteiden saavuttamista olisi voitu systemaattisesti arvioida. Strategisuus ja vaikuttavuus ovat yhteydessä toisiinsa. Toiminnan strategisen ohjauksen parantaminen auttaisi jatkossa myös avustustoiminnan vaikuttavuuden seurantaa. Pelkkä “saavutettavuuden edistäminen” on tavoitteena hyvin laaja ja epämääräinen. Strategisuuden lisääminen vaatii selkeitä tavoitteita ja täsmällisesti muotoiltuja painopisteitä, joiden toteutumista myös seurataan sekä määrällisesti että laadullisesti, mielellään jo toiminnan aikana. Tähän suuntaan on pyritty luvussa 2.3 käsitellyissä Ruotsin ja Englannin malleissa.

Haastateltujen vammaisyhteisöjen mukaan saavutettavuus on tarkastellun kymmenen vuoden aikana edistynyt, mutta yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet toteutuvat edelleen heikosti. Myös vuoden 2014 työryhmäraportissa viitattiin Kulttuuria kaikille -palvelun tekemään kyselyyn, jonka mukaan kohentunut

98 Kyselyn perusteella valtaosa vastaajista sai tiedon valtionavustuksesta opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivuilta tai Kulttuuria kaikille -palvelun kautta. Taide- ja kulttuuritoimijoista vain noin 5 % oli saanut tiedon valtionavustuksesta oman alan tiedotuskeskukselta.

asenneilmapiiri ei ollut heijastunut vastaajien kokemaan saavutettavuuteen: nuoret ikäpolvet käyttivät taide- ja kulttuuripalveluita vanhempia enemmän, mutta olivat samalla tyytymättömämpiä niiden saavutettavuuteen (Kähkönen 2012, 33).

Tärkeään asemaan avustusmuodon vaikuttavuuden arvioinnissa nouseekin se, mitä saavutettavuudella avustuksen yhteydessä oikeastaan on tarkoitettu. Saavutettavuutta ei hakuilmoituksessa ole määritelty, mutta ilmoitukseen linkitetyissä raporteissa ja selvityksissä sekä Kulttuuria kaikille -palvelussa saavutettavuus ymmärretään sen laajassa merkityksessä. Taide- ja kulttuuritoimijoiden hankkeille asettamat tavoitteet ovat seurailleet OKM:n laveahkoja avustuslinjauksia ja kyse ollut yksittäisten toimintojen parantamisesta.

Laajemman perspektiivin tarkastelussa taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuus on edelleen usein sattumanvaraista ja riippuvaista yksittäisten työntekijöiden valvutuneisuudesta. Saavutettavuutta edistäviltä käytännöiltä puuttuvat monin paikoin jatkuvuus ja systemaattisuus. Saavutettavuutta heikentävät muun muassa omakielisten ja tulkattujen palvelujen puute, tilojen ja viestinnän esteellisyys, asenteet ja pätevien ohjaajien puute. Vammaisia ihmisiä estää osallistumasta järjestettyyn toimintaan myös kuljetuspalvelujen rajallisuus. Näitä ongelmia on mahdotonta ratkaista yhdellä valtionavustusmuodolla. Vaadittaisiin laajemman mittakaavan toimenpiteitä ja toiminnan kannustamista rakenteellisella tasolla. Kun samalla käytäisiin perusteellista keskustelua siitä, mitä erilaisilla toimenpiteillä tavoitellaan, helpottuisi myös vaikuttavuuden arviointi jatkossa.

OKM on itse painottanut valtionavustusten suhteen, että etenkin vakiintuneelle avustustoiminnalle (ns. pysyväisluontoiset toiminnot) pyrittäisiin asettamaan hakuilmoituksissa nykyistä selkeämpiä painopistealueita ja tavoitteita ottaen kuitenkin huomioon kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vapauden näkökulmat (OKM 2016). Varsinaiselle tavoiteohjaukselle ei ole tällä hetkellä olemassa juridista pohjaa. Kysymys on relevantti itsenäisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuten vammaisyhteisöjen ja muiden yhdistysten kohdalla, jotta kumppanuutta ja strategisuutta tavoittelevaa ohjausotetta ei tulkita käskytykseksi.<sup>99</sup>

99 “Taiteen vapauteen tai valtion ja kansalaisyhteiskunnan väliseen suhteeseen ei puututa. Siltä osin kuin valtionavustukset koskevat taiteellista työtä ja toimintaa tuen myöntäjä ei edelleenkään aseta ehtoja valtionavustuksilla tuetun toiminnan sisällöille. [...] Taiteen vapaudesta ei kuitenkaan seuraa oikeutta saada taloudellista tukea taiteen tekemiseen tai julkaisemiseen” (OKM 2016).

## 7 TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Cuporen tehtävänä oli laatia selvitys- ja arviointityön perusteella ehdotuksia kulttuurin saavutettavuuden ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisestä OKM:n valtionavustuspolitiikassa. Tässä luvussa esitetään 20 toimenpide-ehdotusta, jotka koskevat tässä selvityksessä analysoitua valtionavustusmuotoa sekä yleisemmin OKM:n avustus- ja kulttuuripolitiikkaa.

Toimenpide-ehdotukset perustuvat arvioinnin kohteena olleen valtionavustusmuodon ja sillä rahoitetun toiminnan kokonaisuuden analyysiin. Ehdotuksia laadittaessa on hyödynnetty arviointityössä tehtyjä havaintoja ja käytettyjä aineistoja: tilastoja, strategioita, linjauksia ja raportteja, hakuilmoituksia sekä edunsaajien näkemyksiä. Tukena kehittämisehdotuksille on käytetty OKM:n tulevaa kulttuuripolitiikan strategiaa 2025 (ilmestynyt 2017), työryhmämuistiota valtionavustusten vaikuttavuuden kehittämisestä (OKM 2014), työryhmäjulkaisua taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistamisesta (OKM 2016) sekä Cuporen selvitystä valtionavustustoiminnasta strategisuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen näkökulmista (Karttunen ym. 2014). Näin ehdotukset yhdistyvät laajemmin kulttuuripolitiikkaan sekä taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikkaan.

Selvityksen teon aikana ei vielä ollut kokemuksia siitä, miten valtionavustusten päätöksenteon siirtyminen Taiteen edistämiskeskukseen vaikuttaa. Näin ollen myös kehittämisehdotukset perustuvat kokemuksiin ja tietoon OKM:n vuosina 2005–2015 jakamista avustuksista. Monia selvityksen yhteydessä esiin nousseita sisältöjä voidaan kuitenkin peilata myös Taiken päätöksentekoon liittyviin käytäntöihin. Saimme siirtoa koskevia näkemyksiä myös edunsaajilta kerätyn aineiston mukana. Ehdotusten lopuksi keskustellaan vielä siirtoon liittyvistä kysymyksistä.

Ehdotukset 1–9 koskevat suoraan tarkastelun kohteena olevan valtionavustusmuodon kehittämistä. Ehdotuksissa 10–14 esitetään tämän arviointityön yhteydessä havaittuja kehityskohteita, jotka koskevat yleisemmin saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden parantamista. Ehdotukset 15–18 sisältävät useita kehitysehdotuksia vaikuttavuuden edistämiseksi ja ehdotukset 19–20 heijastelevat valtionavustusmuodon siirtoa Taiteen edistämiskeskukseen. Valtionavustusmuodon delegointi Taikeen on selvityksemme perusteella tarkentanut ja tuonut läpinäkyvämmäksi avustuksen käsittelyyn liittyviä tavoitteita ja arviointikriteerejä. Parannettavaa suhteessa OKM:n strategiaan tavoitteisiin löytyy kuitenkin edelleen. Näitä teemoja on esitelty ehdotuksissa 3–9 ja 19–20.



## 7.1 Nykyisen tukimuodon määrärahojen uudelleen kohdentaminen

### *Toimenpide-ehdotus 1:*

#### **Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa tuetaan omana kokonaisuutenaan.**

Arvioidusta avustusmuodosta on sen alusta alkaen (v. 2005) jaettu avustusta sekä vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan että kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen. Avustusmuodon jakautumisen ja kohdentumisen tarkastelu herätti kysymyksen siitä, onko sekä vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan että kulttuurin saavutettavuuden tukeminen samasta avustusmuodosta tarkoituksenmukaista. Osaltaan kyse on toisistaan erillisistä ja osaltaan toisiinsa liittyvistä ja toisiaan tukevista asioista.

Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämisen suhde toisiinsa ei ole nykyisessä avustusmuodossa ongelmaton. Kysymyksiä herätti, kuinka kattavasti haetut ja tuetut sisällöt todella vastaavat erilaisissa raporteissa ja linjauksissa kuvattua laajasti ymmärrettyä saavutettavuuden käsitettä. Avustuksella järjestetty toiminta on kohdistunut suurimmaksi osaksi vammaisvähemmistöille eikä avustusmuoto näytä kokonaisuutena tavoittavan kovin hyvin muita vähemmistöryhmiä. Avustukset ovat kohdentuneet pitkälti vammaisryhmien toimintaan, eikä nykyisellä avustusmuodolla edistetä kattavasti laajempaa saavutettavuusajattelua.

Tarkastelumme mukaan vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa ja hankkeita (mahdollisesti myös sellaisia taide- ja kulttuuritoimijoiden hankkeita, joiden kohderymänä ovat vammaisvähemmistöt) voitaisiin tukea omana kokonaisuutenaan. Samassa yhteydessä on tarkennettava, keitä vammaisyhteisöillä tarkoitetaan.

### *Toimenpide-ehdotus 2:*

#### **Määrärahat saavutettavuuden edistämiseen säilytetään ja myönnetään taide- ja kulttuuritoimintaa toteuttaville yhteisöille.**

Avustusmuotoa saavutettavuuden edistämiseen ei tule kokonaan lopettaa, koska pieniä toimijoita ei voi edellyttää käyttämään budjetistaan suurta osuutta saavutettavuuden edistämiseen. Tästä syystä on tärkeä pohtia, kenelle valtionavustus saavutettavuuden edistämiseen on ensisijaisen tärkeä ja keiden voidaan edellyttää pystyvän huolehtimaan saavutettavuudesta integroidun mallin mukaisesti. Saavutettavuuden edistämiseen tarkoitettujen määrärahojen kohdennuksia olisi järkevää harkita rinnakkain myös muiden saavutettavuutta edistävien tukimuotojen kanssa (esim. Taiken hallinnoimat tuet monikulttuurisuuden edistämiseen). Hankerahoituksen merkitys toiminnan mahdollistajana voi olla eri saajille hyvin erilainen ja on kyseenalaista saattaa esimerkiksi kaupungit ja kunnat kilpailemaan vapaan kentän ryhmien kanssa samoista harkinnanvaraisesti jaettavista rahoista.

Esimerkkiä rahoitusmallille voi hakea Ruotsista ja Englannista (ks. luku 2.3). Kulturrådet on asettanut veloitteet julkista tukea saaville taide- ja kulttuuritoimijoille saavutettavuuden edistämiseksi. Avustuksen saajilta on edellytetty saavutettavuusnäkökulmien huomioimista kaikissa avustushakemuksissa ja käyttöselvityksissä. Samassa yhteydessä erillismäärärahat saavutettavuuden edistämiseen poistettiin. Myös Arts Council Englannin mallissa kaikki avustusta saavat tahot ovat sitoutuneet moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen toiminnassaan. Tavoitteissa pysymistä seurataan, jotta avustuksen saajat huomioivat moninaisuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat päätöksiä tehtäessä. Arts Council England jakaa lisäksi erillisrahaa vaihtuvien painopistealueiden mukaan. Molemmissa malleissa arvioita saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisestä voidaan ottaa huomioon tulevia avustuspäätöksiä tehtäessä.

## 7.2 Avustuskäytäntöjen parantaminen

*Toimenpide-ehdotus 3:*

**Hakuilmoituksissa käytetyt käsitteet määritellään ja avustusta koskevia arviointikriteerejä tarkennetaan.**

Valtionavustusten tavoitteiden kannalta keskeisiä ovat hakuilmoitukset ja niiden sisältämä informaatio (ks. myös OKM 2016). Arvioinnin aikana huomattiin, että käytettyjä käsitteitä ei hakuilmoituksissa juurikaan määritellä. Esimerkiksi valtakunnallisen toiminnan kriteerejä ei ole täsmennetty eikä ”vammaisyhteisöjen” tai ”saavutettavuuden” käsitteitä ole määritelty. Käytännössä hakijan on oletettu selvittävän käsitteiden merkitykset ja valtionavustuksen strategiset tavoitteet itsenäisesti raporteista ja strategioista, joiden sisältöä ei ole hakuilmoituksissa avattu. Vastuu tulkinnoista on siten siirretty hakijoille. On epätodennäköistä, että hakijoille olisi syntynyt näin keskenään yhtenevää käsitystä siitä, mihin avustus on tarkoitettu. Avustuspäätösten on oltava avoimia ja vertailtavasti perusteltuja.

Tarkastelemiemme esittelymuistioiden perusteella kaikki avustusten käsitteilyyn vaikuttaneet painotukset eivät ole olleet hakijoiden tiedossa, koska tietyistä kriteereistä ei ole ollut mainintoja hakuilmoituksissa. Niiden on oletettu olevan hakijoiden tiedossa, koska kyse on ollut OKM:n yleisistä taiteen ja kulttuurin määrärahoja koskevista sekä näillä määrärahoilla rahoitetulle toiminnalle asetetuista tavoitteista. Hallinnolle yleisesti tiedossa olevien kriteerien ja tavoitteiden ei voida kuitenkaan olettaa olevan itsestään selvästi yksittäisten hakijoiden tiedossa. Edunsaajien toiveena oli, että avustusta koskevista linjauksista ja tavoitteista voitaisiin käydä enemmän keskustelua rahoittajan aloitteesta.

Lisäksi jatkossa tulisi selkeyttää, kuka avustusta saa hakea ja tuetaanko jatkohankkeita. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että toiminta-avustusta jo saaville

tahoille myönnetään lisäksi erillistä hanke-avustusta vain, jos siihen on selkeät, hakijan perustoiminnasta irralliset perustelut (ks. OKM 2016, 29).

#### *Toimenpide-ehdotus 4:*

**Alueellinen tasa-arvo huomioidaan jatkossa entistä paremmin avustuspäätöksiä tehtäessä ja pohditaan keinoa siihen, miten hakemuksia saataisiin enemmän eri puolilta maata.**

Tuleva kulttuuripolitiikan strategia 2025 (ilmestyy 2017) painottaa kulttuurin alueellista ja paikallista saatavuutta. Tarkastelun perusteella valtionavustusmuodosta maksettava tuki ei jakaudu alueellisesti kovinkaan tasaisesti, vaikka alueellinen tasa-arvo onkin ollut yksi myöntöjä ohjaavista kriteereistä. Joihinkin osiin maata ei ole myönnetty avustusta vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan tai saavutettavuuden edistämisen lainkaan vuosien 2005–2015 välillä.

Toiminta-avustuksia saavilta vammaisyhteisöiltä on edellytetty valtakunnallista toimintaa. Valtakunnallisuutta terminä tai valtakunnallisen toiminnan määrää ei kuitenkaan ole määritelty ja tarkastelu osoittaa toiminnan painottumisen Uudellemaalle. Osa toiminta-avustuksen saajista on joutunut taloudellisista syistä johtuen karsimaan kiertue- ja muusta valtakunnallisesta toiminnastaan, mikä on johtanut toiminnan keskittymiseen yhä enemmän pääkaupunkiseudulle ja isoimpiin kaupunkeihin. Siksi olisi huolehdittava, että valtakunnallisen toiminnan vaatimukset ja siihen käytettävissä olevat resurssit olisivat tasapainossa keskenään.

Toiminta-avustusta saavien tahojen tukeminen näyttää vaikuttaneen myös niin, että saman toimialan paikallisjärjestöille ei ole myönnetty avustusta. Koska avustusten alueellisen jakautumisen tarkastelu osoittaa selkeästi toiminnan painottumisen Uudellemaalle, olisi jatkossa syytä miettiä, edistettäisiinkö alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumista paremmin tukemalla vahvemmin myös alueellisia toimijoita.

#### *Toimenpide-ehdotus 5:*

**Avustuspäätösten aikataulua aikaistetaan.**

Avustuspäätösten aikataulua tulisi aikaistaa ja päätösten tulisi tulla mahdollisimman nopeasti vuoden alussa. Avustuspäätös on monena vuonna saapunut vasta myöhään keväällä, mikä on synnyttänyt etenkin vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan avustusta saaville tahoille rahallisia vaikeuksia ja epävarmuutta toiminnan toteutuksesta ja jatkuvuudesta. Myös tapahtumien tiedotus on epävarmuuden vuoksi ollut vaikeaa. Aikataulusta johtuen suurin osa toiminnasta painottuu syksyyn ja alkuvuoden toiminnan yhteisöt ovat joutuneet rahoittamaan muulla keinoin. Joinain vuosina työntekijöitä on jouduttu lomauttamaan avustuspäätöksen saapumiseen asti.

*Toimenpide-ehdotus 6:***Avustuspäätöksissä painotetaan enemmän pitkäjänteistä toimintaa.**

Cuporen selvityksessä avustusten vaikuttavuuden parantamisesta todetaan seuraavasti (Karttunen ym. 2014, 68): “Vaikuttavuuden toteutumisen ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta olisi hyvä, jos valtionavustuksia, myös toiminta-avustuksia, voitaisiin myöntää useammalle vuodelle. Hakija voisi esitellä tällöin hakemuksessaan pitkän tähtäimen toimintaansa ja sen mukaisia vaikutuksia. Arvioinnin yhteydessä voitaisiin analysoida syvällisemmin toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.” Myös selvityksemme perusteella pidempikestoisten hankkeiden tukeminen syventäisi osaamista ja poistaisi tekemisen sirpaleisuutta. Haku- ja myöntökriteereissä tulisi kiinnittää huomiota toiminnan laajuuteen ja monipuolisuuteen, aiempien hankkeiden raportointiin ja hankkeen juurruttamiseen tähtäävään työhön.

Mahdollisuus hakea useampivuotista (2–3 vuotta) tai jatkuvampaa rahoitusta voisi parantaa toiminnan ja toimintojen kehittämistä ja tuloksellisuutta. Vuosittaisen avustuksen hakeminen vie lisäksi aikaa muulta työltä. Siirtyvien avustusten arviointi kesken avustusvuoden on hankalaa, jos lopullinen tieto saadaan vasta tilinpäätöksen aikana. Useampivuotiset avustuspäätökset mahdollistaisivat toimintojen kehittämisen pitkäjänteisyyttä ja antaisivat mahdollisuuden parempaan suunnitteluun. Jos avustuskaudet olisivat pidempiä, voitaisiin siirtyä vuosittaisesta raportoinnista vaikuttavuusselvityksiin ja toiminnan arviointiin yhdessä rahoittajan kanssa.

*Toimenpide-ehdotus 7:***Avustuskriteereissä korostetaan myös jatkossa yhteistyön ja toimintojen jakamisen merkitystä.**

Tehty yhteistyö on kyselyn vastausten perusteella ollut kaikkien avustuksen saajien osalta monipuolista. Selvityksen aikana nousi esiin, että hankkeiden vaikuttavuutta voisi edelleen parantaa, jos ainakin osa niistä tehtäisiin verkostomaisesti, suurella toteuttajapohjalla. Myös verkostojen yhteishankkeita voitaisiin priorisoida nykyistä enemmän. Samalla ei pidä kuitenkaan unohtaa pieniä hankkeita, jotka voivat olla kohderyhmälleen erittäin tärkeitä.

Valtionavustuksen vaikuttavuutta saattaisi yleisesti parantaa hakujen linjaaminen suuremmiksi, kumppanuuspohjaisiksi kokonaisuuksiksi. Esimerkiksi teatterikentän osalta nähtiin, että säästöjä saataisiin jakamalla toimintoja muiden teattereiden kanssa. Toiminnan turvaamisen kannalta erilaiset yhteistyökuviot ovat tulevaisuudessa tärkeitä.

*Toimenpide-ehdotus 8:***Myönnetyt avustukset jaetaan riittävän suurina hakemuksessa tarkoitettun toiminnan toteuttamiseksi.**

Tarkastelumme perusteella hankeavustusten hakijat saivat keskimäärin noin 60 % hakemastaan summasta. Vammaisyhteisöjen toiminta-avustukset olivat puolestaan noin 65–70 % haetusta summasta.<sup>100</sup> Avustussumman pienuuden vuoksi useimpien hankkeiden suunniteltu kesto lyheni, esityskertojen määrä väheni ja materiaalihankinnoissa jouduttiin karsimaan. Myös Cuporen selvityksessä huomautettiin, että valtionavustusten alkuperäinen suunnitelma voi toteutua laadullisesti toisenlaisena, jos myönnetty avustussumma on selvästi haettua avustusta pienempi (ks. Karttunen ym. 2014).

Monet vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa tai saavutettavuuden edistämistä haittaavat esteet johtuvat taloudellisista resursseista. Edunsaajien näkemysten mukaan valtionavustus on riittämätön esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön ja toiminnan toteuttamiseen tai nopeisiin muutoksiin. Vaikeasti vammaisten henkilöiden kohdalla avustukset eivät riitä avustajien palkkaan eikä toimintaa voida järjestää ilman vapaaehtoisia.

*Toimenpide-ehdotus 9:***Saavutettavuuden edistämiseksi asetetaan selkeät ja seurattavat tavoitteet sekä strategiakaudet tai painopistealueet.**

Tärkeään asemaan avustusmuodon arvioinnissa nousi se, mitä saavutettavuudella avustuksen yhteydessä oikeastaan on tarkoitettu. Saavutettavuuden edistämistä voitaisiin terävöittää selkeillä tavoitteilla. Arvioinnissa havaittiin, että nykyinen avustuskäytäntö ei ohjaa toimijoita suuntaamaan toimintaansa yhdenmukaisesti samansuuntaisten asioiden edistämiseen, vaan synnyttää hajanaista, joskin sinänsä tärkeää, toimintaa. Tällöin laajemmat hyödyt saattavat jäädä kuitenkin vähäisemmiksi. Kun Ruotsin Kulturrådet asetti tavoitteet saavutettavuuden edistämiseksi, luotiin tavoitteet mahdollisimman konkreettisiksi ja ne valikoituivat aiemman tiedon ja kokemuksen pohjalta. Tällaisten tavoitteiden toteutumista on helpompi seurata.

Strategisempi ote saavutettavuuteen parantaisi samalla vaikuttavuuden arviointia. Avustusmuodon sisällä voisi esimerkiksi olla rahoittajan asettamat 3–5 -vuotiset strategiakaudet, joilla olisi vaihtuvat painopistealueet. Tällöin vaikuttavuuden toteutumista olisi helpompi seurata ja arvioida. Jos avustuksen saajat noudattaisivat samoja painopistealueita, olisi mahdollista suorittaa kokonaisarvioita painopistealueiden edistymisestä ja saavutettavuuden kehittymisestä. Esimerkiksi Ruotsin Kulturrådetin eräs saavutettavuustavoite kaudeksi 2011–2016 oli tehdä verkkosivuja ja

100 Havainto perustuu vuosiin 2013–2015 koska aikaisemmilta vuosilta haettujen avustusten summia ei ollut tiedossa.

-palveluista saavutettavia. Näkemystä kannattaa pohtia myös muiden sellaisten taiteen ja kulttuurin valtionavustusten parissa, joihin strategiakausiajattelu on sovellettavissa.

### **7.3 Saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen julkisesti tuetussa taide- ja kulttuuritoiminnassa**

#### *Toimenpide-ehdotus 10:*

#### **Saavutettavuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat integroidaan sisään taiteen ja kulttuurin julkiseen tukeen.**

Kulttuuripolitiikan strategiassa 2025 (OKM 2016b) painotetaan saavutettavuuden toteutumista taide- ja kulttuuritoiminnoissa sekä niihin liittyvissä palveluissa. Näkemyksemme mukaan saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen tulisi nykyistä enemmän toteutua jo olemassa olevien avustusmuotojen ja rahoitusmallien kautta. Niiden kohdennusta ja jakokriteerejä voidaan täsmentää siten, että saavutettavuuden laaja-alainen tuki toteutuisi nykyistä paremmin, myös valtionavustusten koko mittakaavassa. Saavutettavuusajattelu ja panostus asenneympäristön parantamiseen tulisi huomioida yleisesti valtionavustuksia myönnettäessä ja niillä toteutussa toiminnassa.

#### *Toimenpide-ehdotus 11:*

#### **Eniten julkista tukea saavien taide- ja kulttuuritoimijoiden tulee käyttää tietty prosenttiosuus saamastaan julkisesta tuesta saavutettavuuden edistämiseen.**

Tulkintamme mukaan saavutettavuuden laaja-alainen toteuttaminen eri kohderyhmät huomioiden on helpompaa, kun taustalla on jo valmiiksi laaja-alaista ja vakiintunutta toimintaa. Ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, että resursseiltaan rajatun yksittäisen valtionavustusmuodon tarkoitus olisi kaupunkien kulttuuritoimien tai suurten taide- ja kulttuurilaitosten herättäminen saavutettavuusajatteluun, vaan niiden tulisi toteuttaa sitä osana omaa jokapäiväistä toimintaansa.

Ehdotus on, että tiettyä julkista valtion toiminta-avustusta, esimerkiksi valtionosuutta saavien yhteisöjen tulisi käyttää tietty määrätty prosenttiosuus saamastaan julkisesta tuesta saavutettavuuden edistämiseen. Tällaisessa rahoitusmallissa tavoitteiden tulee olla tarkat ja ne voisivat astua voimaan asteittain siten, että isoimpien ja eniten tukea saavien taide- ja kulttuuritoimijoiden (esim. taide- ja kulttuurilaitokset ja festivaalit) edellytettäisiin toteuttavan määrätty toimenpiteet ensimmäisenä.

#### *Toimenpide-ehdotus 12:*

#### **Valtionosuusuudistuksen yhteydessä huomioidaan saavutettavuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat.**

Valtionosuusuudistusta valmisteleva asiantuntijatyöryhmä on teeseissään todennut, että kulttuurin tulee olla kaikkien saavutettavissa, sillä kaikilla on oikeus taiteeseen,

kulttuuriin ja kulttuuriperintöön (Sitra 2017, 14–15).<sup>101</sup> Valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella toimivat ryhmät monipuolistavat taide- ja kulttuuripalveluita ja niiden saatavuutta. Näiden ryhmien taloudelliset resurssit ovat kuitenkin usein vähäisiä. Esimerkiksi Teatteri Totin pääseminen mukaan VOS-järjestelmään turvaisi viittomakieliset teatteripalvelut nykyistä paremmin. VOS-kriteerit ovat nykyisellään kuitenkin liian tiukat Totin kaltaiselle pienelle toimijalle.<sup>102</sup>

YK:n yleissopimus vammaisten ihmisten oikeuksista ja sen valinnainen pöytäkirja takaavat vammaisille henkilöille oikeuden osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa taide- ja kulttuurielämään. Yleissopimus tulisi ottaa huomioon valtionavustusjärjestelmien, esimerkiksi valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Yksi konkreettinen velvoite avustusten saajille voisi esimerkiksi olla, että järjestetyn toiminnan tulee olla avustajille, tulkeille ja tukihenkilöille ilmaista.

## 7.4 Esteettömyyden edistäminen

### *Toimenpide-ehdotus 13:*

**Esteettömyyttä edistetään jatkossa erillisellä määrärahalla ja lisäksi kehitetään olemassa olevia ympäristön esteettömyyteen tarkoitettuja avustusmuotoja siten, että ne tukevat paremmin myös taiteen ja kulttuuriin esteettömyyttä. Esteettömyys huomioidaan valtionosuusuudistuksen yhteydessä.**

Esteelliset esitys-, yleisö- ja opetustilat aiheuttavat merkittäviä fyysisiä osallistumisen esteitä. Rakennetun ympäristön esteettömyyden edistäminen on hakuilmoituksen mukaisesti rajattu arvioidun avustusmuodon ulkopuolelle. Esteettömyys liittyy niin läheisesti saavutettavuuteen ja sen toteutumiseen, että olisi tärkeää pohtia, pysytäänkö taide- ja kulttuuripalvelujen esteettömyyttä edistämään riittävästi nykyisin käytettävissä olevin keinoin valtionavustusmäärärahoihin ja kulttuuripoliittisiin toimenpitein.

Edunsaajien mukaan avustuksia tarvitaan investointeihin ja hankintoihin, joilla parannetaan fyysistä saavutettavuutta. Suuret rakenteelliset kohteet, esimerkiksi hissien rakentaminen, vaativat isoja investointeja. Tässä selvityksessä analysoidusta avustusmuodosta esteettömyyden edistäminen haukkaisi liian ison summan. Jatkossa tulisi tutkia vaihtoehtoja laajentaa myös jo olemassa olevia avustusmuotoja siten, että ne kehittäisivät myös taide- ja kulttuuritoimialoja.

Esteettömyys tulisi lisäksi huomioida valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Uudistusta valmisteleavan työryhmän mukaan esteettömyyden vaatimukset on

<sup>101</sup> <https://www.sitra.fi/julkaisu/2017/kulttuurivos-teesit-ja-rahoituksen-periaatteet> (katsottu 3.3.2017)

<sup>102</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö uudistaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaan myöntämäänsä rahoitusta. Tarkoituksena on uudistaa rahoitusjärjestelmää siten, että se ottaisi paremmin huomioon taidekentän ja yhteiskunnan muutokset. Uudistus valmistellaan hallituskauden aikana. Ks. kulttuurilaitosten valtionosuuden kehittäminen: [http://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kulttuurin-rahoitusjarjestelman-uudistus-etenee](http://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kulttuurin-rahoitusjarjestelman-uudistus-etenee) (katsottu 3.3.2017)

huomioitava tulevaisuudessa entistä paremmin ja museoiden, teattereiden ja orkestereiden toiminnan on perustuttava osallistamiseen, saavutettavuuteen ja esteettömyyteen. (Sitra 2017, 14–15.)

## 7.5 Erityis- ja vähemmistöryhmien osallisuus päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä

*Toimenpide-ehdotus 14:*

**Taiteen ja kulttuurin viranomaiskäytäntöjä ja valmisteluprosesseja sekä taide- ja kulttuuripalvelujen järjestämistä kehitetään läpinäkyvimmiksi siten, että ne kannustavat ja mahdollistavat helpomman osallistumisen keskusteluun ja päätöksentekoon.**

Selvityksemme perusteella on tärkeää, että erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt eivät jää ainoastaan taide- ja kulttuuripalveluiden käyttäjiksi, vaan pääsevät myös tekemään, tuottamaan ja päättämään palvelujen sisällöstä. Myös mahdollisuudet kouluttautua ja työllistyä taide- ja kulttuurialalle liittyvät suurempaan kysymyksen kulttuurisesta osallisuudesta.

Selvityksessä arvioitu avustusmuoto kytkeytyy tiivistä useisiin osallisuudelle ja osallistumiselle asetettuihin kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin. Näitä ovat kulttuuristen ja kielellisten oikeuksien toteutuminen, eri ryhmien mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, kulttuuriharrastusten ja omaehtoisen toiminnan määrä ja aktiivisuuden lisääminen sekä taide- ja kulttuurialan käyttäjä- ja yleisölähtöinen kehittämistoiminta. Tärkeä merkitys kulttuurisen osallisuuden kannalta on asenteilla. Myös erityis- ja vähemmistöryhmien edustuksellisuus päätöksentekoprosesseissa edistää osallisuutta. Esimerkiksi lausuntojen pyytämässä ja eri sidosryhmien kuulemisissa on aina pidettävä mukana myös erityis- ja vähemmistöryhmät.

## 7.6 Vaikuttavuuden kehittäminen OKM:n valtionavustuspolitiikassa

*Toimenpide-ehdotus 15:*

**Saavutettavuutta edistetään ministeriön toiminnan strategisena painopisteenä.**

Saavutettavuutta edistävien valtionavustuspäätösten siirtäminen Taikeen herättää kysymyksen siitä, miten saavutettavuuden edistämisestä jatkossa huolehditaan OKM:ssä. Ministeriö vastaa jatkossakin kulttuuripoliittisten teemojen, kuten saavutettavuuden, monikulttuurisuuden, kulttuurin ja hyvinvoinnin edistämisen strategisesta kehittämisestä (OKM 2016, 22).

Saavutettavuus on yksi uuden kulttuuripolitiikan strategian keskeinen tavoite, mutta saavutettavuuden edistämistä ei ole sisällytetty kovinkaan monien OKM:n myöntämien valtionavustusten ehtoihin. Edellä esitetty saavutettavuus- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien integroiminen taiteen ja kulttuurin julkiseen tukeen vahvistaisi



saavutettavuuden asemaa OKM:n strategian mukaisesti. Saavutettavuuden tulisi näkyä myös muuten ministeriön toiminnassa, jotta se todella olisi toiminnan strateginen ulottuvuus.

### *Toimenpide-ehdotus 16:*

#### **Valtionavustusten tavoitteita tarkennetaan ja selkeytetään.**

OKM:n linjausten mukaan haettavaksi julistettavien valtionavustusten tulee kytkeytyä strategisesti hallitusohjelmaan, valtion talousarvioon ja toimialastrategioihin (OKM 2014b). Jotta valtionavustusten vaikuttavuutta voitaisiin arvioida, ainakin arvioinnin pohjana toimivat tavoitteet täytyisi määritellä politiikkastrategioissa listattuja kulttuuripolitiikalle tyypillisiä laajoja, näkemyksellisiä päämääriä selkeämmin (ks. myös Häyrynen 2015).

Taide- ja kulttuuritoiminnalle on usein hankalaa asettaa ennakkoon täsmällisiä tavoitteita, joiden toteutumista voisi seurata. Taiteen ja kulttuurin valtionavustusten tavoitteet on usein määritelty strategisessa mielessä väljästi ja lavein käsittein. Tavoitesidonnainen vaikuttavuuden arviointi kuitenkin edellyttää, että tavoitteet ovat määritelty selkeästi ja niiden toteutumista voidaan arvioida joillakin kriteereillä (Karttunen ym. 2014; Karttunen 2015; Jakonen 2016).

Kulttuuripolitiikan strategiassa 2025 todetaan arviointitoimintaa ja seurantakriteereitä voitavan kehittää soveltamalla kulttuuripolitiikan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ulottuvuuksia (OKM 2016b, 37). Strategiassa sinänsä selkeästi kuvatuille ulottuvuuksille on tärkeää edelleen pohtia tarkempia seurantakriteereitä ja toteuttamistapoja, jos arviointia halutaan viedä eteenpäin. Vaikuttavuuteen läheisesti kytkeytyvä tärkeä käsite on myös relevanssi, jolla viitataan siihen, kuinka hyvin toiminnalle asetetut tavoitteet vastaavat kohderyhmän tarpeita (Rajahonka 2013).

### *Toimenpide-ehdotus 17:*

#### **Laadullisen arvioinnin merkitystä korostetaan vahvemmin.**

Eräs yleisesti kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden arviointia koskeva kehityssuunta, joka myös tämän selvityksen aikana nousi esiin, on painotuksen kohdentaminen hankkeiden arvioinnissa ja raportoinnissa laadullisiin tekijöihin määrällisten rinnalla ja jopa niiden sijaan. Hakemusten ja raportointien arvioinnissa voitaisiin kiinnittää enemmän huomiota esimerkiksi teatteriesityksen tuottaman kokemuksen merkitykseen kuin tarkastella esitysten lukumääriä. Vuosittaisesta määrällisestä arvioinnista tulisikin siirtyä kohti laadullista arviointia.<sup>103</sup>

103 Taike kerää käyttöselvitysten yhteydessä täytettävällä vapaaehtoisella kyselylomakkeella tietoa arviointi- ja kehittämistyöhönsä liittyen. Kysymyksillä saadaan selville pääasiassa tilastollisia jakamia avustusten hakemiseen ja käyttöön liittyen.

On kuitenkin huomioitava, että laadullinen arviointi ja yksilöllisen kokemuksen todentaminen on monimutkaisempaa kuin yksinkertaisten tuotos- ja lukumäärälistojen kerääminen (vrt. Crossick & Kaszynska 2016). Vaikka arviointi on tärkeää vaikuttavuuden seuraamisen ja todentamisen kannalta, se ei saa muodostua itsetarkoitukseksi tai varsinaista toimintaa häiritseväksi ja siltä resursseja vieväksi taakaksi. Arviointi ei saa muodostua liian raskaaksi itse toimijoille, vaan tulisi pyrkiä siihen, että materiaalia arviointia varten kertyisi osana normaalia toimintaa. Pitkään aikavälin tavoitteeksi on hyvä ottaa vaikuttavuustutkimuksen arkipäiväistäminen ja sisällyttäminen organisaatioiden toiminnan osaksi (ks. myös Korpipää 2005). Eri-laisten avustusmuotojen arvioinnissa tulee pitää myös mielessä, että avustusmuotojen lähtökohdat ja tavoitteet ovat toisistaan poikkeavia. Siitä syystä esimerkiksi taiteilija-apurahaa ja yhteisöavustusta ei pitäisi arvioida samoin kriteerein ja kysymyksin. Arviointiin ei muutenkaan ole syytä käyttää enempää voimavaroja kuin mikä on perusteltua ajatellen sitä, että tuloksista on hyötyä esimerkiksi toiminnan tai politiikkaohjelmien kehittämisessä.

Arvioinnin kehittäminen linkittyy muun muassa hakuilmoitusten osuvuuteen ja selkeyteen sekä hakuilmoitusten ja selvitysten vastaavuuteen ja informatiivisuuteen (OKM 2016). Edunsaajien tuottamat selvitykset eivät yksinään ole riittävä aineisto vaikuttavuuden tunnistamiseen, koska niissä on ajoittain taipumuksena kuvata toimintaa rahoittajan vaatimilla käsitteillä ja tavoilla siten, että toiminta saadaan näyttämään siltä miltä halutaan.

### *Toimenpide-ehdotus 18:*

#### **Taiteen ja kulttuurin alojen tilastoja ja indikaattoreita kehitetään entistä paremmin tunnistamaan yhdenvertaisuusnäkökulmia.**

Arts Council Englannin avustusmallissa (luku 2.3) tärkeässä osassa on tilastotiedon (mm. kävijöiden ikä, sukupuoli, etninen tausta ja vammaisuus) kerääminen taide- ja kulttuuritoimijoilta. Tavoitteena on muodostaa entistä laajempi ja tarkempi kuva moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden nykytilasta ja muutoksesta taide- ja kulttuurikentällä, jotta resursseja pystytään tulevaisuudessa kohdentamaan paremmin. Eri-laisten etnisten ryhmien pääsy taiteen pariin ja oma taidetoiminta on tärkeää myös laajempien yhteiskunnallisten hyötyjen, kuten identiteettien kehittymisen, yhteisöjen välisen ymmärryksen ja kommunikaation sekä sosiaalisen koheesion, näkökulmista (O'Hagan 2016, 258).

Jotta olisi mahdollista vastata OKM:n tavoitteeseen arvioida valtionavustustoiminnan strategisuutta, vaikuttavuutta ja avustamisen tarvetta (OKM 2016), tulisi tiedonkeruuta, tilastointia, indikaattoreita ja arviointikäytäntöjä kehittää. Usein valtionavustuksen edunsaajien parissa toteutettujen kyselyjen lopputuloksena on, että avustus koetaan tarpeellisenä. Tällä ei tosin vielä päästä kiinni varsinaiseen vaikuttavuuden arviointiin (ks. VM 2015). Tulevaisuudessa objektiivisuuteen

pyrkimistä voidaan edistää eri tavoin. Esimerkiksi tiettyyn kulttuuripolitiikan alaan liittyvää tietoperustaa voisivat kerätä mahdollisuuksien mukaan muutkin kuin toimialajärjestöt. Tällä voidaan ylittää tuloksien analysoinnin ja raportoinnin intressiryhmäsidonnaisuutta.

Vaikuttavuuden arviointi edellyttää arvioinnin luonteesta riippuen arvioitsijan, arvioinnin tilaajan ja rahoittajan sekä toimijoiden välistä keskustelua tavoitteista ja odotetuista tuloksista ennen arviointiin ryhtymistä. Toiminnan arviointiin ja arviointitiedon keräämiseen tulisi kiinnittää huomiota myös jo toiminnan aikana, ei vasta vuosia jälkikäteen (ks. Jakonen 2016). Oleellista on tunnistaa, missä asioissa kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta voidaan todentaa ja mitata ja missä ei. Kaikkia vaikutuksia ja niiden välisiä vaikutussuhteita ei voida koskaan täysin tavoittaa. Esimerkiksi tämän selvityksen aikana esiin nousseen osallisuuden lisääntymisen tutkiminen vaatisi pohjakeksen tilastotietoa, tiedonkeruuta ja tutkimusta käyttäjien ja osallistujien piiristä.<sup>104</sup>

Valtioneuvoston kanslian tuoreessa raportissa ihmisoikeusindikaattoreista ehdotetaan, että keskeisten yhteiskuntatilastojen tuottajien kanssa tulisi avata keskustelu siitä, miten tilastointia voitaisiin kehittää mahdollisimman hyvin rakenteellisen syrjinnän ja haavoittuvien ryhmien, kuten vammaisten henkilöiden, aseman tunnistavaksi (Rautiainen & Lavapuro ym. 2016, 104; 106). Myös rahoituksesta voitaisiin pyrkiä muodostamaan kokonaiskuvaa entistä paremmin toimijalähtöisesti. Näin voitaisiin edistää sitä, että avustusten saajien eri lähteistä ja eri tarkoituksiin saama valtion rahoitus tulisi paremmin esille (Karttunen ym. 2014; Saukkonen & Sivonen 2016). Tilastoiminen olisi toteutettava kunnioittamalla luottamuksellisuutta ja sen olisi perustuttava ihmisten vapaaehtoiseen tahtoon identifioitua johonkin ryhmään. *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus* -loppuraportissa ehdotetaan, että taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta ja moninaisuutta kuvaavien indikaattorien jatkokehittely tulisi toteuttaa yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön kanssa. (OKM 2014, 83.)

104 Vertailun vuoksi voidaan mainita esimerkiksi Sami Serolan ja Pertti Vakkarin tutkimus (2011) kirjastojen hyödyistä kuntalaisten arkielämässä. Tutkimuksen aineisto koottiin ositettuna satunnaisotantana 15–79 vuotiaista Manner-Suomen alueella asuvista suomalaisista, joiden yhteystiedot löytyvät väestökisteristä. Kysely postitettiin 6 000 henkilölle, vastaajia kertyi 1 000. Tosin on huomioitava, että kirjastojen hyödyt eivät ole sama asia kuin kirjastojen vaikuttavuus. Ks. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/OKM21.pdf> (katsottu 17.2.2017)

## 7.7 Saavutettavuuden asema Taiteen edistämiskeskuksessa

### *Toimenpide-ehdotus 19:*

#### **Erityisryhmien asemaa selvennetään Taiken toiminnassa.**

Avustuksen saajat toivovat Taiken huomioitavan myös yleisesti YK:n vammaisia henkilöitä koskevan yleissopimuksen velvoitteet. Saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden kokonaisvaltainen edistäminen edellyttäisi jatkossa Taikelta näiden näkökulmien huomioimista myös muiden avustusmuotojen yhteydessä. Millainen on esimerkiksi erityistaiteilijoiden asema rahoitusjärjestelmissä ja taiteen kentällä? Erityisryhmien ja erityistaiteilijoiden asemaa Taiken toiminnassa selventää myös muiden esitettyjen toimenpide-ehdotusten huomioiminen.

### *Toimenpide-ehdotus 20:*

#### **Avustuksen saajilta vaadittava omavastuuosuus pidetään maltillisena.**

OKM:n työryhmämuistion mukaan on tärkeää, että kunkin määrärahan jakaminen tapahtuu mielekkäästi sekä määrärahan jakavan organisaation toimintatarkoituksen että määrärahan perustellun käytön kannalta. Ministeriö päätti siirtää avustusmuodon Taiteen edistämiskeskukseen vuodelle 2017 todeten, että ”Avustukset vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen siirretään päätettäväksi Taikeen [...] Määrärahasta myönnetään myös joitakin toiminta-avustuksia, jotka ovat rinnastettavissa muihin esittävien taiteiden vapaan kentän toimijoihin tai jotka osoitetaan muiden toimialojen yhteisöjen kulttuuritoimintaan.” (OKM 2016.) Avustuksen hakuun tai käsittelyyn liittyvistä asioista ollut vielä kokemuksia tätä selvitystä tehtäessä, mutta tarkastelimme siirtoon liittyviä näkökulmia kuitenkin niiltä osin, kun ne olivat tämän selvityksen kannalta oleellisia.

Vaikka avustusmuoto on pysynyt siirroksen myötä melko ennallaan, on uutta esimerkiksi 20 %:n omavastuuosuus. Omavastuuosuus on edunsaajien mielestä pienille toimijoille liian suuri, etenkin kun kyse on yksivuotisesta avustuksesta. OKM:n toimiessa avustuksen jakajana avustuksessa ei ollut määriteltyä omavastuuosuutta, mutta myönnetty avustus ei silloinkaan voinut kattaa toiminnan tai hankkeen koko rahoitusta.<sup>105</sup> Osassa Taiken myöntämissä avustuksissa omavastuuosuus on 30 %. Sillä

105 Avustuksen jaossa noudatettiin valtionavustuslakia, jonka 6 §:n mukaan ”(Muu kuin 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu) valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus. Valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää.”

onko omavastuuosuus pysymässä 20 %:ssa vai ollaanko sitä yhdenmukaistamassa muiden avustusten kanssa, on suuri merkitys etenkin niille toiminta-avustuksen saajille, joiden kulttuuritoiminnan koko rahoitus koostuu valtionavustuksesta.

Huolia ja epätietoisuutta olisi mahdollista hälventää rahoittajan ja avustuksen hakijoiden välisellä kommunikaatiolla. Taiken toivotaankin järjestävän tilaisuuksia, joissa avustusmenettelyyn ja mahdollisiin painotuksiin olisi mahdollista tutustua ennakkoon.

## 8 LÄHTEET

### Haastattelut

Marita S. Barber, teatterijohtaja, Teatteri Totti ry

Ismo Helen, puheenjohtaja, Suomen Kulttuuriyhdistys EUCREA ry

Susanna Hintsala, puheenjohtaja, Kehitysvammaisten taiteilijoiden tuki Kettuki ry

Markku Jokinen, toiminnanjohtaja; Laura Pajunen, johtaja; Helena Torboli,  
johtaja ja Teemu Lipasti-Sjöroos, kulttuurituottaja, Kuurojen Liitto ry

Kalle Könkkölä, toiminnanjohtaja, Kynnys ry

Eija-Liisa Markkula, puheenjohtaja; Tanja Rantalainen, kulttuurisihteeri ja  
Airi Lehtonen, toimistonhoitaja, Näkövammaisten Kulttuuripalvelu ry

Kati Rantonen, liikuntasihteeri, Mielen terveyden keskusliitto ry

### Kysely

Sähköinen kysely lähetettiin kaikille valtionavustusta saaneille tahoille. Kaikkiaan kysely lähetettiin 137 vastaanottajalle, joista 39 vastasi kyselyyn. Toiminta-avustuksia saaneiden vastausprosentti oli 71, vammaisyhteisöjen hankeavustusten 35 % ja taide- ja kulttuuritoimijoiden hankeavustusten 23 %. Kysely oli auki vastaajille 31.8.2016-30.9.2016.

### Sähköpostilähteet

Lea Halttunen, erityisasiantuntija, Taiteen edistämiskeskus

Merja Heikkonen, pääsihteeri, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE

Outi Salonlahti, suunnittelija ja saavutettavuusasiantuntija, Kulttuuria kaikille -palvelu

Sari Salovaara, erityisasiantuntija, Kulttuuria kaikille -palvelu

Hilppa Tervonen, valmistelupäällikkö, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA

Karin Westling, Handläggare, Statens kulturråd

## Kirjalliset ja sähköiset lähteet

- Bemelmans-Videc, Marie-Louise & Rist, Ray C. & Vedung, Evert (1998). *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- van Eijck, Koen (1997). ”The Impact of Family Background and Educational Attainment on Cultural Consumption: A Sibling Analysis.” *Poetics* 25, 195–224.
- Crossick, Geoffrey & Kaszynska, Patrycja (2016). *Understanding the value of arts & culture*. The AHRC Cultural Value Project -loppuraportti. Iso-Britannia: Arts & Humanities Research Council.
- Häyrynen, Simo (2004). *Kulttuuristen vaikutusten arviointi kulttuuripolitiikan toimenkuvana: lähtökohtia*. Cuporen julkaisuja 1/2004. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö: Helsinki.
- Häyrynen, Simo (2015). *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. SKS: Helsinki.
- Jakonen, Olli (2016). *Kulttuuri puntarissa. Kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi Cuporessa*. Cuporen työpapereita 2.
- Jansson, Satu-Mari (2014). *Mittaamattoman arvokasta? Taiteen ja kulttuurin vaikutustutkimuksia ja -metodologioita*. Taideyliopisto, Kokos-julkaisusarja 2/2014. Taideyliopisto: Helsinki.
- Kangas, Anita (2004). ”New Clothes for Cultural Policy.” Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa & Kangas, Anita (toim.), *Construction of Cultural Policy*. SoPhi 94. Minerva Kustannus: Jyväskylä.
- Karttunen, Sari & Kontkanen, Riina & Saukkonen, Pasi (2014). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät valtionavustukset. Selvitys avustustoiminnasta strategisuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen näkökulmasta*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö, Helsinki. Työryhmän käyttöön tarkoitettu julkaisematon raportti.
- Karttunen, Sari (2015). ”Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjauksena. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä.” *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015*. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura.
- Kettunen, Pekka (2016). *Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen*. Cuporen työpapereita no. 1.
- Kivipelto, Minna (2008). *Osallistava ja valtaistava arviointi. Johdatus periaatteisiin ja käytäntöihin*. Stakesin työpapereita 17/2008. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES.

- Koivunen, Hannele & Marsio, Leena (2006). *Reilu kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet*. Opetusministeriön julkaisuja 2006:50.
- Korpiää, Riitta (2005). *Taidemuseoiden vaikuttavuus. Esitutkimus taidemuseoalan ja taidemuseotoiminnan välillisen ja välittömän vaikuttavuuden arvioimiseksi*. Taidemuseoalan kehittämissyksikkö KEHYS.
- Kuntaliitto (2016) *Hyötyä, tietoa, elämyksiä – kirjastojen vaikuttavuuden ulottuvuuksia*. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Kähkönen, Kirsi (2012). *Vammaisten ihmisten kokemukset taide- ja kulttuuripalveluiden käyttäjinä. Kyselyihin ja haastatteluihin perustuva selvitys vuonna 2011*. Kulttuuria kaikille -palvelu.
- Neisser Ulric & Jopling, David A. (eds.) (1997). *The conceptual self in context: culture, experience, self-understanding*. Cambridge University Press.
- O'Hagan, John (2016). Objectives of arts funding agencies often do not map well on to societal benefits, *Cultural Trends*, 25:4, 249-262, DOI: 10.1080/09548963.2016.1241343
- OKM (2011). *Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:18.
- OKM (2012). *Kyselyraportti 2012. Valtionosuuden piirissä olevien taide- ja kulttuurilaitosten moninaisuus ja saavutettavuus - syksyllä 2012 toteutetun kyselyn tulokset sekä vertailu vuoden 2007 kyselyyn*. Julkaisematon raportti.
- OKM (2014). *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Loppuraportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:15.
- OKM (2014b). *Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24.
- OKM (2016). *Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17.
- OKM (2016b). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:38.
- OPM (2002). *Kulttuuria kaikille. Esitys vammaiskulttuurin ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseksi* (2002). Opetusministeriön työryhmien muistioita 2002:30.
- OPM (2003). *Valtioneuvoston periaatepäätös taide- ja taiteilijapolitiikasta*. Opetusministeriön julkaisuja 2003:20.
- OPM (2004). *Taide tarjolle, kulttuuri kaikille. Vammaiset ja kulttuuri -toimikunnan ehdotus toimenpideohjelmaksi*. Opetusministeriön julkaisuja 2004:29.



- OPM (2005). *Viittomakielisten teatteripalveluiden kehittäminen*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:36.
- OPM (2006). *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Opetusministeriön toimenpideohjelma 2006-2010*. Opetusministeriön julkaisuja 2006:6.
- OPM (2009). *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisuja 2009: 57.
- OPM (2009b). *Kulttuuripolitiikan strategia 2020*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:12.
- Rajahonka, Mervi (2013) *Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen. Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuus – caseja ja keinoja*. Selvitys / Kolmas Lähde. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, Pienyrityskeskus.
- Rautiainen, Pauli & Lavapuro, Juha & työryhmä (2016). *Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Roose, Henk (2008). ”Many-Voiced or Unisono? An Inquiry into Motives for Attendance and Aesthetic Dispositions of the Audience Attending Classical Concerts.” Teoksessa *Acta Sociologica*, 51 (3), 237–253.
- Ruusuvirta, Minna & Saukkonen, Pasi (2015). ”Taiteen ja kulttuurin kolmas sektori”. Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Helsinki: Tietosanoma. 354-374.
- Saukkonen, Pasi (2014). *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporen verkkojulkaisuja 23/2014.
- Saukkonen, Pasi & Sivonen, Outi (2016). *Taiteen ja kulttuurin toimijat, toiminta ja merkitys. Tapauskohteina Hyvinkää, Lohja ja Porvoo*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö.
- Serola, Sami & Vakkari, Pertti (2011). *Yleinen kirjasto kuntalaisten toimissa; Tutkimus kirjastojen hyödyistä kuntalaisten arkielämässä*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:21.
- Sitra (2017). *#KulttuuriVOS Teesit ja rahoituksen periaatteet. Esittävien taiteiden ja museoiden rahoitusjärjestelmän uudistustyön ensimmäinen vaihe*. Helsinki: Erweko Oy.
- STM (2009). *Suomen romanipoliittinen ohjelma*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:48.

- STM (2010). *Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010-2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2010:4.
- Suvikumpu, Liisa & Tikka, Päivi & Saukkonen, Pasi (toim.) (2014) *Vaikuttava SÄÄTIÖ!* Helsinki: Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry.
- Swindler, A. (2001). ”Cultural Expression and Action” teoksessa Smelser & Baltes (toim.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier Science, Amsterdam, 3063–3069.
- Valtioneuvosto (2003). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvosto (2005). *Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkiallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.
- Valtioneuvosto (2007). *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvosto (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvosto (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiovarainministeriö (2015). *Valtionavustustyöryhmän mietintö*. Valtionvarainministeriön julkaisu 29/2015.
- Violainen, Jutta (2015). *Kulttuuriosallistumisen muuttuvat merkitykset. Katsaus taiteeseen ja kulttuuriin osallistumiseen, osallisuuteen ja osallistumattomuuteen*. Cuporen verkkojulkaisu 26.

## LIITTEET

### LIITE 1

**Hankehakemukset ja -selvitykset, jotka valittiin analyysin kohteiksi perusteluineen.**

<b>Vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta</b>			
<b>Toimija</b>	<b>Hanke ja vuosi</b>	<b>Myönnetty avustus</b>	<b>Valintaperusteet</b>
Maahanmuuttajavammaisten tukiyhdistys ry	Maahanmuuttajien erityisryhmien kotouttamiseen kulttuuritoiminnan avulla (2007)	2 000 €	kohteena maahanmuuttajavammaiset
Aivohalvauksen ja dysfasialiiton ry	Kulttuuripalvelujen esteettömyys puhevammaisen näkökulmasta (2005)	3 000 €	esteettömyys yhden ryhmän näkökulmasta
Suomen Kuurosokeat ry	Koskettavin veistos -näyttelyn kuluihin (2011)	3 000 €	oma produktio, saavutettavuus eri aistein
De Utvecklingsstörda i Mellersta Nyland rf	duvteaterns Operaprojekt (2010)	4 000 €	Yhteistyö yksityisen toimijan (Blue Flamenco T:mi) ja Kansallisoopperan kanssa
Joensuun Parafestyhdistys ry	Joensuun Parafest -tapahtuman järjestämiseen (2011)	7 000 €	toiminnan aloitukseen
Kehitysvammaliitto ry	Selkokieli ja kuvakommunikointi Helinä Rautavaaran museon naamio- ja musiikki-matkapajojen toteutuksessa -projekti (2013)	7 000 €	museoyhteistyö, tiedollinen saavutettavuus
Finlandssvenska teckenspråkiga rf	Kraft i kultur - Finlandssvensk teckenspråkig identitet genom kulturarbete (2013)	10 000 €	suomenruotsalainen viittomakieli
Helsinkimissio ry	Resonaarigroup - kehitysvammaiset muusikkoina -hankkeeseen (2012)	15 000 €	musiikkikoulu
Suomen CP-liitto ry	Suomen CP-liiton taide- ja kulttuuritoiminnan edistämishanke (2013)	17 000 €	taide- ja kulttuuritoiminnan edistäminen
Kaarisilta ry	Tasa-arvoisena taiteilijana -hankkeeseen (2009)	20 000 €	taiteilijana toimiminen, taidekoulutus
Helsingin Lyhytaikaiskoti ja Työpaja Lyhty Ry	Tuottajatoiminnan avulla saavutettavuuden lisääntyminen (2013)	24 000 €	tuottajatoiminta

**Kulttuurin saavutettavuus**

<b>Vuosi</b>	<b>Toimija</b>	<b>Hanke</b>	<b>Myönnetty avustus</b>	<b>Valintaperusteet</b>
<b>TEATTERI</b>				
2012	Ylioppilasteatteri ry	Eversti co. -yhteistyöhankkeeseen Lyhty ry:n kanssa	3 000 €	yhteistyö vammaisyhdistyksen kanssa
2008	PerformanceSirkusyhdistys ry	erityisryhmille suunnattujen teatteri- ja musiikkiesitysten sekä työpajatoiminnan toteuttamiseen	5 000 €	työpajatoiminta erityisryhmille
2015	Tanssiteatteri ERIn kannatusyhdistys ry	Samana - Saavutettavuutta maahanmuuttajalaisille -hanke	20 000 €	kohteena maahanmuuttajalaiset
<b>TANSSI</b>				
2006	Tanssitaiteen tuki ry	Tanssikulttuurin saavutettavuuden edistämiseen	8 000 €	tanssikulttuurin saavutettavuuden edistäminen
2013	DanceAbility Finland ry	Erilaisuudesta voimavaraksi - Integroidun tanssin kehittämishanke	17 500 €	intergoitu tanssi, kehittämishanke
2014	Zodiak Presents ry/ Zodiak - Uuden tanssin keskus	Tanssihanke autistisille nuorille	27 000 €	iso toimija, näkyikö hanke myös valtaväestölle?
<b>SIRKUS</b>				
2013	Sairaalaklovnit ry - Sjukhusclowner rf	Sairaalaklovnityö	30 000 €	toiminnan aloittaminen
<b>MUSEO</b>				
2006	Jyväskylän kaupunki/ taidemuseo	Kulttuuriluotsi -hankkeeseen	3 000 €	sosiaalinen saavutettavuus
2005	Joensuun kaupunki/ Pohjois-Karjalan museo	Pohjois-Karjalan museon perusnäyttelyn tiedollisen saavutettavuuden parantaminen	4 000 €	tiedollinen saavutettavuus
2013	Tornion kaupunki/ Aineen taidemuseo	Piirretään pilvet, tanssitaan taulu	5 000 €	vammaiset ihmiset toimijoina
2014	Työväen museoyhdistys ry	Kuurojen museon verkkomuseo. Sisällön saavutettavuus -hanke	8 000 €	sisällön saavutettavuus

2011	Työväen museoyhdistys ry	Ihan epänormaalia -vammaishistoriallisen näyttelyn saavutettavuuden parantamiseen	9 000 €	vammaiskulttuurin esittäminen ja tallentaminen
2015	Raaseporin kaupunki/ Länsi-Uudenmaan maakuntamuseo	Esteettömät arkeologiset kaivaukset	15 000 €	esteettömyys
2014	Teatterimuseon säätiö	Roll over-hanke	15 000 €	yhteistyö vammaisyhteisöjen kanssa
2014	Kokkolan kaupunki	K.H.Renlundin museo; erityistaidetoiminnan jatkokehittäminen ja vakiinnuttaminen Kokkolassa	17 000 €	erityistaidetoiminta, toiminnan vakiinnuttaminen

### FESTIVAALI

2014	Ympäristö- ja yhteisötaide Pyry ry	Koli ympäristötaidefestivaali 2014 kaikille saavutettavaksi -hanke	3 000 €	paikallisuus/alueellisuus, ympäristöfestivaali
2010	Turku 2011 -säätiö	Saavutettava kulttuuripääkaupunki 2011 -hankkeeseen	14 000 €	useita osatapahtumia sisältänyt suuri taide- ja kulttuuritapahtuma
2012	Vantaan Festivaalit Oy	Ruisrock-festivaalin saavutettavuusprojektiin	4 500 €	nuoriso/nuoret aikuiset, musiikkifestivaali

### SAAVUTETTAVUUSKARTOITUS

2009	Oulun kaupunki	Kulttuuritalo Valveen lasten ja nuorten kulttuuritoiminnan saavutettavuuden kartoitukseen ja suunnitteluun	3 000 €	kulttuuritalo
2012	Suomen sarjakuvaseura ry	saavutettavuuskartoituksen toteuttamiseen ja saavutettavuussuunnitelman laatimiseen	3 000 €	pieni taiteenlaji
2014	Suomen arkkitehtuurimuseo- ja tiedotussäätiö	Arkkitehtuurimuseon palvelujen saavutettavuuskartoituksen ja -suunnitelman laatiminen	3 000 €	museo, joka keskittyy rakennettuun ympäristöön
2011	Espoon kaupunki/kulttuuritoimen keskus	saavutettavuuskartoituksen ja -suunnitelman tekemiseen	4 000 €	kulttuuritoimi
2014	Pirkanmaan festivaalit - PirFest ry	Pirkanmaan festivaalit - Pirfest ry:n jäsenfestivaalien saavutettavuuskartoitusten ja -suunnitelmien tekeminen	33 000 €	festivaali, iso kokonaisuus

**MUU TOIMIJA / TAITEENALA**

2012	Teolliset Muotoilijat TKO ry, muotoilu	People come first-koulutusvideo -hankkeeseen	4 000 €	WDC-vuoden painotus, koulutus
2014	Monitaideyhdistys Piste ry, taideyhdistys	Taiteintee -hanke	18 000 €	saanut usein suuria avustuksia
2013	PRESENTAATIO Performanssi- ja esitystaiteen tiedotuskeskus ry, tiedotuskeskus	Esteetön esitys ja kuvailutulkkaus koulutus performanssin ja esitystaiteen ammattilaisille	4 000 €	ammattilaisille suunnattu koulutus
2013	Hämeen ammatillisen korkeakoulutuksen kuntayhtymä, kuntayhtymä	Kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden saavutettavuustiedon tuottaminen ja kartoittaminen yhteisöllisesti mobiiliteknologiaa hyödyntäen	7 000 €	osallisuus, alueellinen saavutettavuus, mobiiliteknologia
2010	Pieksämäen kaupunki, kaupunki	Varkaus-Pieksämäki-alueen kulttuurin saavutettavuusneuvonnan kehittämishankkeeseen	13 000 €	alueellinen saavutettavuus, neuvonta
2014	Turun ammattikorkeakoulu Oy, oppilaitos	Nykytaiteen saavutettavuus -hanke	15 000 €	taidekoulutus
2010	Blue Flamenco T:mi, toiminimi	Oopperaprojektiin	4 000 €	yhteistyö Duv-teatterin kanssa
2014	Föreningen Luckan rf, yhdistys	Konst- och kulturverkstäder åt barn och unga med olika typer av funktionsnedsättning	5 000 €	ruotsinkielinen