

Opetus- ja kulttuuriministeriö

14.10.2020

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto

Ylijohtaja Riitta Kaivosoja

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Taiteen ja kulttuurin toimiala

Kulttuurin, taiteen ja musiikin tila vuonna 2020, koronasta aiheutuneet ongelmat, koronatilanteen esille tuomat ongelmat näiden alojen toimijoiden toimeentulossa, kuntien taloudellisten tilanteiden ja niiden vaihteluiden vaikutukset, koronatilanteessa annetun valtion tuen riittävyys ja kohdentumisen osuvuus.

Vuoden 2021 talousarvioehdotuksen keskeiset painopisteet näillä toimialoilla, rahoituksen riittävyys ottaen huomioon koronapandemian vaikutukset vuonna 2020 ja sen arvioitu jatkuminen vuonna 2021.

Vuosi 2019 oli monin tavoin menestyksellinen ja ennätysellinen taiteen ja kulttuurin toimialalla. Kävijämäärät jatkuivat korkeina; museoissa kävijäennätys, 7,6 milj. kävijää, kuvataidekohteisiin tehtiin ennätyselliset 4,8 milj. käyntiä, tanssiesitysten ja sirkusesitysten katsojamäärät nousivat, kotimaisten elokuvien teatteri ensi-iltoja oli 42 jne. Musiikkialan kotimainen kokonaisarvo ja suomalaisen musiikin vienti jatkoivat kasvua ja musiikkialan kokonaisarvon ollessa jo 988 milj. euroa ja musiikkiviennin markkina-arvon yhteensä noin 82 milj. euroa. Myös kirjallisuusviennin tulot kasvoivat.

Maaliskuussa 2020 kaikki muuttui ja isku kohdistui välittömästi ja voimakkaasti kulttuurialaan. Koronapandemialla on ollut mittavat vaikutukset taiteen ja kulttuurin toimialoille kansainvälisesti ja kansallisesti. Konsertit, keikat, festivaalit ja muut tapahtumat peruuntuivat keväällä ja kesällä suurelta osin kokonaan tai ne järjestettiin suunniteltua pienempinä. Syksy 2020 on edelleen toimialalla hyvin haastava. Näytäntö/konsertti/näyttelykausi toteutuu rajoitetuille yleisöille eivätkä lipputulot kata syntyviä kuluja. Kiertue-, vierailu- ja muu liikkuvuuteen perustuva toiminta on rajoittunutta tai loppunut kokonaan. Teosmyynti on vaimeaa ja taiteilijoiden muu toiminta, kuten opettaminen, messuilla esiintyminen, erilaiset luentotilaisuudet, kirjallisuustapahtumat yms., jotka ovat tuoneet tuloa, on loppunut käytännössä kokonaan. Samalla esimerkiksi kirjojen markkinointitilaisuudet ovat vähentyneet, mikä vaikuttaa kirjojen myyntiin. Suurelta osin alan vienti muihin maihin on myös estynyt, mikä osaltaan vaikeuttaa tilannetta esim. musiikkialalla. Freelancereille ja muille itsensä työllistäjille, joita on suurin osa esim. esittävän taiteen ammattilaisista, ei ole työtilaisuuksia.

Taidealan ammattien työttömät ja lomautetut vuosineljänneksittäin

(keskiarvo, lukuihin sisältyvät kokoaikaisesti lomautetut)

Taidealan ammatit	2019 I	2019 II	2019 III	2019 IV	2020 I	2020 II
Työttömät	6449	6657	6846	6258	6929	10483
- joista lomautetut	88	95	89	100	261	1909

Kulttuuri on keskisuuri toimiala, jonka osuus BKT:sta on noin 3,5 %, ja ala työllistää noin 100 000 – 130 000 henkilöä. Se on toimialana suurempi kuin puuteollisuus, maatalous ja metsästys tai elintarviketeollisuus ja vain hieman pienempi kuin majoitus- ja ravitsemustoiminta. Taiteen ja kulttuurin toimialalla on suuri kasvupotentiaali, ja alan toimijoiden elinvoimaisuudesta, ammattilaisten osaamisesta ja toiminnan jatkumisesta ja säilymisestä koronakriisin vaikeuksissa on tärkeää huolehtia. Alan vaikutukset ovat kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti taloudellisesti merkittäviä, mutta alalla on myös isot sosiaaliset ja henkiseen hyvinvointiin ja selviytymiseen liittyvät vaikutukset.

Keväällä 2020 kunnille suunnatun Covid-19 –kyselyn mukaan kuntien kulttuuritoiminnan tilanne heikentyi kevään 2020 aikana. Palvelut oli keskeytetty monissa kunnissa kevään ajaksi. Osa pystyi siirtämään palveluita verkkoon tai pieni osa toteuttamaan ulkotiloissa. Osalla kunnista oli haasteita siirtää toimintaa digitaalseksi. Poikkeus- ja sulkuajan nähtiin vaikuttavan muun muassa kuntalaisten ja sitä myötä kunnan hyvinvointiin ja elinvoimaan negatiivisesti. Huolestumista ilmaistiin kuntalaisten osallisuuden toteutumisesta ja sosiaalisten suhteiden puuttumisesta. Osassa kuntia vaikutus nähtiin suureksi, koska säännöllisiin kulttuuripalveluiden tapahtumiin oli osallistunut ennen koronaa paljon riskiryhmäläisiä. Kulttuuritapahtumien peruuttamisella nähtiin olevan vaikutuksia matkailuun ja tätä myöden myös yrittäjien toimeentuloon. Kuntien kulttuuritoiminnalla on vaikutuksia laajemmin kulttuuri- ja taidekentälle. Kunnista 29 % oli kyselyhetkellä antanut vuokrahelpotuksia kulttuuri- ja taidetoimijoille ja 32 % oli antanut avustuksia tilanteen helpottamiseksi. Vain kuusi prosenttia kunnista ilmoitti perineensä avustuksia takaisin. Kunnista 21 % oli lomauttanut tai keskeyttänyt palkanmaksun kulttuuritoiminnan henkilöstön osalta. Muihin tehtäviin oli kulttuuritoiminnan henkilöstöä siirtänyt 29 % kunnista.

Kuntien tuottamilla kulttuuripalveluilla on suuri merkitys asukkaiden osallisuuden, aktiivisuuden ja sosiaalisten suhteiden osalta. Jotta kuntien ja yhteiskunnan joustavuus säilyy, palveluita on olennaista toteuttaa. Kuntien kulttuuripalvelut ovat merkityksellisiä myös taiteen ja kulttuurin ammattilaisille, sillä kunnat palkkaavat taiteilijoita ja muita luovan alan ammattilaisia sekä myöntävät näille avustuksia. Kuntien avustukset ovat merkityksellisiä myös kolmannen sektorin toimijoille. Erityisesti näiden toiminta nähtiin keväällä 2020 tehdyn kyselyn perusteella voivan vaarantua.

Alojen kriisiytyminen ja selviytymisstrategiat

Henkinen kriisinkestävyys, kriisistä selviäminen ja resilienssi nousevat pandemian pitkittyessä yhä tärkeämpään asemaan. Kulttuuri on yksi keskeinen terveyttä ja hyvinvointia edistävä tekijä. Useissa tutkimuksissa on todettu, kuinka osallistuminen taide- ja kulttuuritoimintaan lisää terveyttä ja hyvinvointia, mistä viimeisimpänä todisteena on WHO:n mittava, näyttöihin perustuva tutkimuskoonti (Health Evidence Network-synteesiraportti 2019) taiteen ja kulttuurin terveysvaikutuksista. Raportin perusteella voidaan kiistatta vahvistaa, että taide ja kulttuuri ovat yhteydessä hyvinvointiin, terveyteen ja sosiaaliseen osallisuuteen. Taiteella ja kulttuurilla on myös demokratiaa ja yhteiskuntarauhaa ylläpitävä vaikutus osana peruspalvelujen luonteista toimintaa.

Koronasta jo aiheutuneet ja aiheutuvat vaikeudet kohdistuvat sekä taiteen ja kulttuurin alan ammattilaisiin, erityisesti freelancereihin ja itsensä työllistäjiin että yhteisöihin. Alalla on aina ollut poikkeuksellisen paljon freelancereita, itsensä työllistäjiä ja toimeentulonsa monista eri lähteistä hankkivia ammattilaisia. Tämä koskee erityisesti kuvataiteilijoita, mutta myös muiden taiteenalojen, kuten esimerkiksi esittävän taiteen alan ammattilaisia. Esimerkiksi Suomen Näyttelijäliiton jäsenistä jo 70 prosenttia on freelancereita. Näiden ryhmien asema työtilaisuuksien, kiertueiden, näyttelyiden, esitysten jne. loputtua tai vähennyttyä on vaikea.

Taiteen ja kulttuurin alan ammattilaisille osoitettiin kuluven vuoden lisätalousarvioissa (II ja IV LTA:t) yhteensä 10,3 milj. euroa ja Taiteen edistämiskeskus jakoi määrärahan 3000 euron suuruisina koronapurahoina. Hakemuksia lähetettiin yli 9000, joista apurahaa voitiin myöntää yhteensä 3433 hakijalle.

Yhteensä opetus- ja kulttuuriministeriölle, Suomen elokuvasäätiölle ja Taiteen edistämiskeskukselle on osoitettu kuluven vuoden lisätalousarvioissa jaettaviksi koronatukea avustuksina yhteisöille, taiteen perusopetusta antaville oppilaitoksille ja alan ammattilaisille 75,6 milj. euroa. Lisäksi lisärahoitusta on myönnetty lisätalousarvioissa toimialan virastoille kuten Museovirastolle ja Suomenlinnan hoitokunnalle, yhteensä noin 3 milj. euroa kompensoimaan pääsylipputulosten menetyksiä.

Elinkeino toimintaa harjoittavista toimijoista osa on hakenut ja saanut avustuksia myös Business Finlandista, ELY-keskuksista ja kunnista sekä kustannustukea valtiokonttorista.

Taiteen ja kulttuurin alan koronatuot ovat olleet todella tarpeen. Niiden ansioista suuri osa toimijoista on pystynyt jatkamaan toimintaansa, vaikka toiminta onkin supistunut tai peruuntunut kokonaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut ministeriöstä jo aiemmin avustusta saaneita organisaatioita myöntämällä avustuksiin lisää käyttöaikaa tai tarvittaessa muuttamalla avustuksen käyttötarkoitusta hakijoiden hakemusten mukaisesti, jotta avustusten takaisinperinnöiltä välttyttäisiin ja organisaatiot voisivat käyttää avustukset muuttuneiden tilanteiden mukaisesti.

Kulttuurin alat ovat selviämässä koronakriisistä eri tavoin. Yleisötilaisuuksien järjestämisen tultua mahdolliseksi kevään jälkeen on esitystoimintaa jatkettu supistuneille yleisöille. Kun normaalitilanteessa valtaosa esitystoimintaa budjetoidaan realistisesti noin 60-90 % täyttöasteelle, voidaan voimassa olevilla rajoituksilla yleisöjä täyttää noin 30-50 % täyttöasteella, mikä johtuu kiinteistä istuinsijoittelusta. Ohjelmistoja on kevennetty, ensi-iltoja on siirretty, ohjelmistoa on vaihdettu kalliista ja raskaista kevyempiin, vierailuesityksiä on peruttu. Nämä toimet ovat vähentäneet kuluja. Toisaalta tulot ovat jääneet ja tulevat jäämään saamatta johtuen muun muassa tekijänoikeustulojen vähentymisestä, mikä tulee näkymään viiveellä, vuokratuottojen vähenemisestä, kansainvälisten tulojen vähenemisestä ja viennin hidastumisesta ja useissa tapauksissa loppumisesta. Digitaalisia mahdollisuuksia on käytetty enemmän kuin aikaisemmin.

Museoiden ja kulttuuriperintökohteiden yleisömäärissä ja omien tulojen hankkimisessa tilanne vaihtelee suuresti museokohtaisesti ja alueellisesti. Kotimaan matkailun lisääntyessä monissa alueellisissa museoissa kävijämäärät ovat lähellä normaalia. Pääkaupunkiseudun museoissa kävijämäärät ovat kuitenkin vain 30-50 % normaalitasosta. Tähän vaikuttavat erityisesti ulkomaisten kävijöiden puuttuminen lähes kokonaan. Myös suurten näyttelyiden kävijämäärät, koululaiskäynnit ja ryhmävierailut ovat laskussa. Museoihin samoin kuin muihinkin kuntien ylläpitämiin kulttuurilaitoksiin tulevat vaikuttamaan kuntien taloustilanteen heikkeneminen ja mahdolliset säästötoimenpiteet. Myös museoissa tärkeäksi on tullut digitaalisesti saavattavilla olevien aineistojen ja palveluiden saatavuuden ylläpitäminen ja kehittäminen.

Elokuvateatterit toimivat tällä hetkellä tappiolla johtuen rajoitetuista yleisöistä. Kiinteät kulut pyörivät kuitenkin normaalisti ja tulopuolella ollaan merkittävästi viime vuotta jäljessä.

Kulttuuritapahtumien ja festivaalien tulonmuodostuksesta 40-70 % muodostuu lipunmyynnistä. Kiinteät kulut juoksevat, vaikka osa kustannuksista jää syntymättä tapahtumien ja festivaalien peruuntuessa tai tultua järjestettyä aiottua pienempinä. Tappiot ovat osin suuria, joten valtion myöntämällä tuilla on ollut alalle merkittävä vaikutus.

Näyttelytoiminta taidegallerioissa ja visuaalisten taiteiden, muotoilun ja arkkitehtuurin alan tapahtumat ovat menettäneet runsaasti kävijöitä ja kotimaan- ja ulkomaan myyntituloja ja muita tuloja. Kuten muillakin taiteenaloilla, jäävät taiteilijoiden tulot merkittävästi pienemmiksi kuin normaalisti.

Myös kirjamessujen kokonaan peruuntuminen aiheuttaa niille merkittävät tappiot. Messujen peruuntuminen tai toteutuminen virtuaalisesti vähentää kirjamyyntiä, mikä vaikuttaa suoraan kustantajien ja kirjailijoiden tuloihin. Korona on myös vähentänyt kirjailijoiden työtilaisuuksia muun muassa kouluissa ja muissa tapahtumissa.

Parhaillaan valtioneuvostossa on vireillä kuluvan vuoden seitsemännen lisätalousarvion valmistelu.

Rahapelitoiminnan tuotot

Rahapelitoiminnan tuottojen kohdentuminen taiteelle vuonna 2021 sekä rahapeliteottojen merkitys toiminnan rahoitukselle. Lyhyt katsaus nykytilaan ja ensi vuoteen 2021.

Veikkaus Oy tulouttaa OKM:n hallinnonalalle 53 % vuotuisesta tuotostaan. Tämä osuus jaetaan seuraavien jakosuhteiden mukaisesti: taide 38,5 %, urheilu ja liikuntakasvatus 25 %, tiede 17,5 % ja nuorisotyö 9 %. Jäljelle jäävä 10 % jaetaan em. toimialoille vuosittain valtion talousarviossa päätettävällä tavalla.

Normaalisti myös po. 10 % jaetaan em. jakosuhteiden mukaan. Näin ollen taiteen osuus on vuosittain noin 42 % OKM:lle tuloutettavasta kokonaismäärästä.

Rahapelitoiminnan tuotot, jotka ovat taiteen ja kulttuurin toimialalle 257,6 milj. euroa vuonna 2020, ovat kattaneet vuosia vähän yli puolet taiteen ja kulttuurin toimialan valtionrahoituksesta. Tähän osuuteen ei lasketa taiteen perusopetusta. Rahapeliteottojen suurimmat käyttökohteet taiteen ja kulttuurin alalla ovat kuluvan vuoden talousarviossa seuraavat:

- teattereiden, orkestereiden ja museoiden lakisääteiset valtionosuudet ja –avustukset, yhteensä 61,6 milj. €, joista pelkät valtionosuudet 57,7 milj. €
- kansalliset taidelaitokset (Kansallisgalleria, Suomen Kansallisteatteri, Suomen kansallisooppera- ja baletti) 62,8 milj. €
- elokuvien tuotanto, käsikirjoittaminen ja jakelu 24,5 milj. €
- taiteen edistämiskeskuksen kautta jaettavat eri taiteenalojen avustukset ja apurahat, ml läänintaiteilijoiden työ 27,5 milj. €

- Kansallisteatterin ns. pienen osan peruskorjaus 20 milj. €
- Suomen ulkomailla toimivat kulttuuri-instituutit ja Hanasaaren ruotsalais-suomalainen kulttuurikeskus 5,8 milj. €
- kulttuuritilojen hankkiminen, perustamishankkeet ja peruskorjaukset 5,6 milj. €
- yleisten kirjastojen kehittäminen, ml ostotukikirjat ja kulttuurilehdet kirjastoille, yhteensä 6,2 milj. €

Em. ilmenee, että pelkästään lakisääteiset valtionosuudet ja kansallisten taidelaitosten rahoitus muodostavat yli puolet taiteen rahapelitoiminnan voittovaroista, kuluvana vuonna yhteensä 123 milj. euroa.

Taiteen ja kulttuurin toimialalla rahapelitoiminnan tuottoja ei kohdisteta kuin hyvin pieneltä osin kansalaistoimintaan (ystävyyssseurojen valtionavustukset) ja vain hyvin vähäisessä määrin hanketoimintaan. Rahapelituotot kohdistetaan toiminta-avustuksina ja valtionosuuksina keskeisille taiteen ja kulttuurin toimialan toimijoille palkka-, vuokra- ja muihin toiminnan kustannuksiin, taiteellisen työn tekemiseen, vakiintuneiden kulttuurijärjestöjen valtakunnalliseen toimintaan sekä kulttuuritarjonnan saatavuuteen ja perusrakenteisiin.

Rahapelitoiminnan tuotoista rahoitettaviin menoihin on vuosina 2002-2019 siirretty useita aikaisemmin yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettuja kohteita, kuten, kuten Kansallisgallerian toiminta (13,2 milj. €), kulttuuri-instituuttien toiminta (5,8 milj. €), ystävyyssseurat (2 milj. €), Cultura-säätiön toiminta (1 milj. €), kulttuurilehdet (0,9 milj. €) sekä muutamat kulttuuriperintöön liittyvät kohteet (yhteensä 1,9 milj. €).

Vuoden 2021 talousarvioesitys

Taiteelle ja kulttuurille ehdotetaan 576 miljoonaa euroa, joka on 91 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2020. Lisäyksestä 88,6 milj. euroa aiheutuu taiteen perusopetukseen varattujen valtionosuus- ja avustuspäärahoiden siirrosta luvusta 29.10 (Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus) lukuun 29.80 (Taide ja kulttuuri).

Ehdotetuista määrärahoista 33 prosenttia (53 % vuonna 2020) katettaisiin rahapelitoiminnan voittovaroista.

Taiteen ja kulttuurin osalta rahapelitoiminnan tuotot vähentyvät 80 165 00 euroa. Niistä 60 530 000 euroa kompensoitaisiin siirtämällä teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuudet ja kuvataiteen näyttöapurahat maksettaviksi yleisistä budjettivaroista, ja 18 138 000 euroa alentamalla arpajaisveroa.

Varautuminen nähtävissä olevaan rahapelitoiminnan tuottojen vähenemiseen tulevina vuosina ja talousarviorahoituksen vastaavaan lisäämistarpeeseen.

Hallitus on todennut, että rahapelituottojen tuloutus jää arvioiden mukaan tulevina vuosina nykyistä alhaisemmaksi. Vuoden 2021 jälkeen kompensointia jatketaan, mutta jatkossa tuloutuksen alenemista ei ole mahdollista kompensoida täysimääräisesti budjettivaroin.

Hallitus tulee käsittelemään vuoden 2021 jälkeisten vuosien rahoitusta osana valtiontalouden kehysten 2022-2025 valmistelua. Tällöin on käytettävissä myös Veikkaus Oy:n täsmentyneempi arvio tulevien vuosien tuotosta.

Arpajaislain uudistamisen (toinen vaihe) tilanne ja sen keskeiset suuntaviivat, (monopoliaseman vahvistaminen, pelihaittojen ehkäiseminen ja jo syntyneiden ongelmien korjaaminen).

Sisäministeriön johdolla ja useiden ministeriöiden ja muiden asiantuntijatahojen yhteistyönä valmistellaan 31.1.2020 asetetun hankkeen mukaisesti arpajaislain uudistamista. Tavoitteena on saada esitys eduskuntaan kesäkuuhun 2021 mennessä.

Lakiin tultaisiin sisällyttämään rahansiirtojen estot. Hallitus on linjannut, että EU-oikeudellisten reunaehtojen salliessa ja arpajaislain voimaan tultua viedään viipymättä eteenpäin myös Veikkauksen kansainvälisten liiketoimintamahdollisuuksien (BtoB) mahdollistamiseen liittyvät toimet. Arpajaislakiin tultaisiin sisällyttämään vastuullisuustoimet pelaajadatan käytöstä mm. tutkimuksessa, vastuullisen asiakkuuden mallin ja pelihaittojen torjunnan hyödyntämisessä sekä ottamalla käyttöön pakollinen tunnistautuminen kaikessa rahapelaamisessa Veikkauksen esittelemien suunnitelmien mukaisesti. Vahvistetaan STM:n vastuulla olevaa pelihaittojen torjuntaa erillisellä ohjelmalla. Tuetaan Veikkauksen esityksiä ja toimenpiteitä pakollisen tunnistautumisen nopeuttamiseksi ja laajentamiseksi ja peliautomaattien vähentämiseksi. Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä selvitetään mahdollisuus lisätä kanavointitehtävä lainsäädäntöön yksinoikeusjärjestelmän perusteita muuttamatta ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioiden.

Veikkauksen tuotoista rahoitusta saavien toimialojen vastuuministereillä on suunnitteilla prosessi, jolla tähän taloudellisesti tiukempaan aikaan varaudutaan ja etsitään sille raameja tms.