

Olli Jakonen, Ari Kurlin Niiniaho, Katja Oksanen-
Särelä & Sakarias Sokka

Mahdollisesti kulttuuria?

Valtion kulttuurirahoitus Suomessa vuonna 2019

22.1.2021

Cuporen työpapereita 13

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

© Tekijät ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö 2021

ISBN 978-952-7200-58-2 (pdf)

ISSN 2343-2284 (pdf)

SISÄLLYS

ESIPUHE.....	6
TIIVISTELMÄ	7
1 AIEMMAT TARKASTELUT JA UUDEN TIEDON TARVE	10
2 AINEISTOT JA METODIT	13
2.1 Aineistot.....	13
2.2 Analyysimenetelmät	15
3 KULTTUURIN TOIMIALAT (DOMAIN) LUOKITTELUPERUSTEENA	17
3.1 Luokka 1: Kulttuuriperintö, museot ja arkistot	22
3.2 Luokka 2: Kirjallisuus, kirjastot ja lehdet	23
3.3 Luokka 3: Visuaalinen taide	25
3.4 Luokka 4: Esittävä taide.....	26
3.5 Luokka 5: Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia.....	27
3.6 Luokka 6: Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö	29
3.7 Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta.....	29
4 VALTION KULTTUURIRAHOITUKSEN JAKAUTUMINEN TOIMIALOITTAIN	34
4.1 Luokka 1: Kulttuuriperintö, museot ja arkistot	35
4.2 Luokka 2: Kirjastot, kirjallisuus ja lehdet	37
4.3 Luokka 3: Visuaalinen taide	39
4.4 Luokka 4: Esittävä taide.....	42
4.5 Luokka 5: Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia.....	44
4.6 Luokka 6: Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö	46
4.7 Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta.....	47
5 MINISTERIÖIDEN KULTTUURIA KOSKEVAT VASTUUT JA RAHOITUS	
53	
5.1 Opetus- ja kulttuuriministeriö.....	56
5.1.1. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kulttuurirahoitus toimialoittain.....	62
5.1.2. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kulttuurirahoitus budjettiluvuittain	66
5.1.3. Taiteen ja kulttuurin budjettiluku 29.80. toimialoittain.....	67
5.2 Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM).....	71
5.3 Valtiovarainministeriö (VM)	73
5.4 Puolustusministeriö (PM).....	74
5.5 Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM).....	74
5.6 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM)	76
5.7 Oikeusministeriö (OM)	77

5.8	Ulkoministeriö (UM)	78
5.9	Ympäristöministeriö (YM)	79
5.10	Valtioneuvoston kanslia (VNK)	80
5.11	Sisäministeriö (SM)	81
5.12	Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)	81
6	YHTEENVETO	84
	LÄHTEET	92
	LIITE 1	96
	LIITE 2	98

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuva 1.	ESSnet-kehys suhteessa LEG-Culturen ja FSC:n laajuuteen.	18
Kuva 2.	ESSnet-kehiksen alkuperäiset 10 toimialaa ja 6 toimintamuotoa.	18
Kuva 3.	Luokka 1: Kulttuuriperintö, museot ja arkistot.	22
Kuva 4.	Luokka 2: Kirjastot, kirjallisuus, lehdet.	24
Kuva 5.	Luokka 3: Visuaalinen taide.	25
Kuva 6.	Luokka 4: Esittävä taide.	26
Kuva 7.	Luokka 5: Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia.	28
Kuva 8.	Luokka 6: Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö.	29
Kuva 9.	Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta.	31
Kuva 10.	Valtion kulttuurirahoitus v. 2019 toimialoittain (pääluokat). Yht. 1328 M€.	34
Kuva 11.	Valtion kulttuurirahoitus v. 2019 päätoimialojen (1–7) alaluokkien mukaisesti. Yht. 1328 M€.	35
Kuva 12.	Museoiden, kulttuuriperinnön ja arkistojen rahoitus. Yhteensä 170 M€.	37
Kuva 13.	Kirjastojen, kirjallisuuden ja lehtien rahoitus. Yhteensä 55 M€.	39
Kuva 14.	Visuaalisen taiteen rahoitus. Yhteensä 16 M€.	40
Kuva 15.	Esittävän taiteen rahoitus. Yhteensä 264 M€.	43
Kuva 16.	Audiovisuaalisen kulttuurin ja multimedian rahoitus. Yhteensä 413 M€.	45
Kuva 17.	Arkkitehtuurin, muotoilun ja käsityön rahoitus. Yhteensä 10 M€.	47
Kuva 18.	Muun kulttuuritoiminnan rahoitus. Yhteensä 401 M€.	51
Kuva 19.	Valtion kulttuurirahoitus v. 2019 hallinnonaloittain. Yhteensä 1328 M€.	56
Kuva 20.	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan (29.) kulttuurirahoitus toimialoittain v. 2019. Yhteensä 785 M€.	63
Kuva 21.	Kansalliset laitokset (sis. Yle) osuutena koko valtion kulttuurirahoituksesta.	65

Kuva 22. Kansalliset laitokset (Yle ei mukana) osuutena OKM:n kulttuurirahoituksesta.	65
Kuva 23. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan (29.) kulttuurirahoituksen jakautuminen budjettiluvuittain v. 2019. Yht. 785 M€.	66
Kuva 24. Opetus- ja kulttuuriministeriön taiteen ja kulttuurin budjettiluvun 29.80. rahoituksen jakautuminen toimialoittain v. 2019. Yht. 452 M€.	67

Taulukko 1. Toimialaperustainen sovellettu luokittelukehys kulttuurirahoitukselle Suomessa. Koodauksessa käytetyt pääluokat (1–7) ja alaluokat. Sovellettu EssNet 2012 pohjalta.	19
Taulukko 2. Kansalliset laitokset toimialoineen.	64
Taulukko 3. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) harkinnanvarainen tuki v. 2019 taiteelle ja kulttuurille.	69
Taulukko 4. KUPO:n harkinnanvaraista avustusta saaneet organisaatiotyypeittäin.	70
Taulukko 5. KUPO:n harkinnanvaraiset avustukset toimialoittain.	71
Taulukko 6. Liikenne- ja viestintäministeriön tuki toimialoittain.	72
Taulukko 7. Valtiovarainministeriön tuki toimialoittain.	73
Taulukko 8. Puolustusministeriön tuki toimialoittain.	74
Taulukko 9. Työ- ja elinkeinoministeriön tuki toimialoittain.	75
Taulukko 10. Sosiaali- ja terveysministeriön tuki toimialoittain.	77
Taulukko 11. Oikeusministeriön tuki toimialoittain.	78
Taulukko 12. Ulkoministeriön tuki toimialoittain.	79
Taulukko 13. Ympäristöministeriön tuki toimialoittain.	80
Taulukko 14. Valtioneuvoston kanslian tuki toimialoittain.	80
Taulukko 15. Kulttuurin rahoitus v. 2019 eriteltynä.	85
Taulukko 16. Taiteelle kohdistunut rahoitus v. 2019.	86

ESIPUHE

Tämä työpaperi on osa Cuporen tutkimushanketta, jossa selvitetään valtion rahoitusta taiteelle ja kulttuurille. Tavoitteena on tuottaa taiteen ja kulttuurin rahoitustietoa läpinäkyvästi ja helposti saataville sekä samalla kehittää julkisen kulttuurirahoituksen pitkittäisseurantaa. Tarkastelukehyksenä sovellamme EU:n tilastoviranomaisen EuroStatin ESSNet-loppuraportin (2012) kulttuurin toimialoja (*domains*) koskevaa luokittelua, jota muokkasimme suomalaiseen viitekehykseen sopivaksi. Työpaperissa kuvaamme valtion eri hallinnonaloilta taiteelle ja kulttuurille kohdistaman rahoituksen vuonna 2019. Lisäksi tarkastelemme eri hallinnonalojen tapoja ymmärtää ja nimetä kulttuuritoimintoja.

Hankkeen ohjausryhmään kuuluvat Eva-Maria Hakola, Petra Havu, Mira Kajantie, Paula Karhunen, Leena Laaksonen, Esa Pirnes ja Esa Rantanen. Kiitämme ohjausryhmää sen antamista hyödyllisistä kommentteista tutkimuksen eri vaiheissa.

TIIVISTELMÄ

Työpaperissa kuvaamme valtion kulttuurirahoituksen vuonna 2019 keskittyen ns. suoraan tukeen. Taiteen ja kulttuurin välillisemmän tuen, esimerkiksi sosiaali- ja verotuspoliittiset erityisratkaisut, rajasimme tarkastelun ulkopuolelle. Esittelemme valtion kulttuurirahoituksen myös hallinnonaloittain ja kuvaamme rahoituksen kohdentumisen taiteenaloittain sillä tarkkuudella kuin se on aineistomme kautta mahdollista.

Aineisto koostuu valtion rahoituksesta vuonna 2019 kertovista valtion talousarvio-, tilinpäätös- ja budjettiaineistoista, eri hallinnonaloja edustavien virkamiesten tiedonannoista, virkamiesten toimittamista erillisistä rahoitusaineistoista sekä muiden tahojen pyynnöstämme toimittamista aineistoista. Tutkimusmenetelmänä on budjettiin kohdistuva sisällönanalyysi ja koodaus.

Taide- ja kulttuurirahoituksen luokittelussa sovellamme eurooppalaisen kulttuuritaloustieteen asiantuntijaryhmän vuonna 2012 julkaistussa loppuraportissa (*The ESS-net-Culture final report*) esitettyä luokittelukehystä. Kehyksen pohjalta loimme 7 päätoimialaa ja näille 35 alaluokkaa. Rahoitusta tarkastelemme toimialoittain sekä eri hallinnonalojen taiteelle ja kulttuurille suuntaaman rahoituksen kautta. Aineistossa rahoitusta on mahdollista tarkastella niin rahoittajan (valtionhallinnon eri hallintosektoreita ja yksiköitä), rahoituksen muodon (esimerkiksi valtionosuus tai -avustus tai budjettirahoitus ja rahapelitoiminnan tuotot) kuin kohteidenkin (taiteen alat sekä toimialueet ja toimintamuodot) perusteella.

Taiteen ja kulttuurin eri hallinnonaloilta saama rahoitus oli vuonna 2019 käyttämiemme luokitteluperusteiden mukaan yhteensä 1328 M€ euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) kulttuurirahoituksen osuus kokonaisuudesta oli 785 M€. OKM:n hallinnonalalta taiteen ja kulttuurin budjettiluvun 29.80. rahoitus kulttuurille oli 452 M€.

Eri toimialoista valtio rahoittaa eniten audiovisuaalista kulttuuria ja multimediaa (413 M€). Rahoituksessa on tällöin mukana Yleisradio Oy:n LVM:ltä sisältöaloilleen saama rahoitus, jota ei usein ole sisällytetty kulttuuribudjettia koskeviin laskelmiin.

Audiovisuaalisen kulttuurin ja multimedian luokan kokonaisrahoituksesta suurin osa tulee LVM:n sektorilta. Kuitenkin myös OKM:n hallinnonalalta toimialoille allokoitiin lähes 40 M€.

Valtio rahoittaa merkittävästi esittäviä taiteita (264 M€). Esittäviin taiteisiin lukeutuvat musiikki (174 M€) ja teatteri (76 M€) ovat kaksi eniten valtion rahoitusta saavaa taiteenaloa. Osa panostuksesta selittyy koko maan kattavalle teattereiden ja orkestereiden verkostolle myönnetyllä valtionosuusrahoituksella. Musiikille kohdistuu myös valtaosa taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisesta valtionosuudesta. OKM on esittävän taiteen pääasiallinen rahoittaja, vaikkakin esittävän taiteen saralla musiikki saa tukea myös muilta ministeriöiltä.

Kulttuuriperinnön, museoiden ja arkistojen rahoitus (170 M€) tulee valtaosaltaan OKM:n hallinnonalalta, samoin valtaosa kirjastojen, kirjallisuuden ja lehtien rahoituksesta (55 M€). Kirjastojen rahoitustiedot eivät tässä yhteydessä sisällä kuntien yleisille kirjastoille kohdentuvaa peruspalvelujen valtionosuutta valtiovarainministeriön pääluokasta. Merkittävä rahoitus kirjastojen luokassa kohdistuu Varastokirjastolle sekä Kansalliskirjastolle. Arkistojen luokassa keskeinen rahoituskohde on Kansallisarkisto.

Visuaalisen taiteen aloja valtio rahoittaa yksinomaan OKM:n hallinnonalalta (16 M€). Rahoituksessa museoiden taiteeseen painottuvaa osuutta ei valitettavasti ole mahdollista erotella luotettavasti. Tässä työpaperissa museotoiminta on kokonaisuudessaan luokiteltu museoiden ja kulttuuriperinnön luokkaan. Esitämme kuitenkin erillisen arvion taidemuseoille kohdentuvan rahoituksen mittakaavasta.

Arkkitehtuurin, muotoilun ja käsityön osuus taiteenalojen rahoituksessa on luokitelluista taiteenaloista vaatimattomin (10 M€). Alojen rahoitus tulee enimmäkseen OKM:ltä, pienessä määrin myös TEM:n kautta. Arkkitehtuuri- ja Designmuseoiden rahoitus on muiden museoiden tapaan luokiteltu osaksi museoiden ja kulttuuriperinnön luokkaa.

Pelkästään taiteelle ja taiteenaloille kohdistuvaksi valtion rahoitukseksi tunnistimme toimialojemme sisällä kaikesta kulttuurirahoituksesta noin 34 prosenttia eli yhteensä noin 452 M€. Merkittävää osaa valtion kulttuurituesta ei voi sijoittaa millekään yksittäiselle taiteen- tai toimialalle sen monialaisen luonteen vuoksi. Siksi loimme "muun kulttuuritoiminnan" luokka (401 M€) alaluokkineen. Se sisältää kulttuurin laajasti määrittelevää rahoitusta sekä rahoituskohteita, joita oli mahdotonta luokitella nykyisin tiedoin yksittäisille toimialoille (esimerkiksi kuntien peruspalveluiden valtionosuuden kulttuurirahoitus tai taiteilijaeläkkeet).

Vaikka OKM on tärkein taiteen ja kulttuurin tukija, miltei kaikilla hallinnonaloilla tuetaan rahallisesti taidetta ja kulttuuria, kunkin hallinnonalan omista lähtökohdista ja politiikkatavoitteista käsin. Moninaiset rahoituskanavat paitsi ministeriöiden välillä myös OKM:n sisällä tekevät rahoituksen kentästä melko pirstaleisen ja vaikeasti hahmotettavan. Herää kysymys poikkihallinnollisen koordinaation ja yhteistyön tarpeesta. Rahoitusta selvittäessä tuli myös ilmeiseksi tarve rahoitustiedon nykyistä selkeämmälle ja avoimemmalle saatavuudelle. Se edistäisi tietopohjaisen

kulttuuripolitiikan toteuttamista, oikeudenmukaista resurssien kohdentamista sekä vaikuttavuusarviointeja.

1 AIEMMAT TARKASTELUT JA UUDEN TIEDON TARVE

Kulttuurin julkisella rahoituksella on suuri merkitys yhteiskunnan kulttuurielämälle, -instituutioille ja niiden toimintaedellytyksille (ks. esim. Eurostat 2018, 100). Kulttuurin julkiseen tukemiseen – esimerkiksi tuen järjestämistapoihin, perusteluihin ja oikeutukseen – liittyy monia kysymyksiä, joihin ei ole yksiselitteisiä ratkaisumalleja (esim. Towse 2010). Muun muassa yhteiskuntamalli vaikuttaa tapoihin, joilla kulttuuria tuetaan esimerkiksi yksityisellä ja julkisella rahoituksella. Kulttuuria tuetaan Suomessakin monelta taholta ja eri tavoin (esim. julkinen valta, säätiöt, yritykset, kotitaloudet, EU).¹ Merkittävimpiä kulttuurin julkisia rahoittajia ovat valtio ja kunnat. Tässä työpaperissa tarkastelemme **valtion rahoitusta kulttuurille vuonna 2019**. Keskitymme kulttuurin suoraan tukeen ja rajaamme tarkastelun ulkopuolelle erilaiset ns. välillisen tuen muodot.²

Tässä työpaperissa määrittelemme kulttuurin valtion budjettiaineistoon kirjatun ja kulttuuriksi tunnistettuihin sisältöihin kohdistetun rahoituksen kautta. Otimme tarkastelun lähtökohdaksi ne kulttuurin ja taiteen alueet ja määrittelyt, jotka virallisesta kulttuuripolitiikasta vastaava opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) tunnistaa ja joille se suuntaa rahoitusta (vrt. Kangas 2017, 14). Laajennamme kuitenkin tarkastelun myös muiden ministeriöiden kulttuurille kohdistamaan rahoitukseen (vrt. Mulcahy 2017, xiv). Selvittämällä valtion eri hallinnonalojen kulttuurimäärärahat muodostamme kokonaiskuvan valtion rahoituksesta kulttuurille vuonna 2019.³ Selvitämme

¹ Taiteen ja kulttuurin edistämisessä painotettavat instrumentit ovat yhteiskunnalliseen kontekstiin sidoksissa oleva sosiaali- ja kulttuuripoliittinen valinta (esim. Rautiainen 2012).

² Kuten Mulcahy (2017, xiv) korostaa, kulttuuripolitiikka koostuu monista erilaisista hallinnollisista interventiosta suoran rahoituksen lisäksi. Välillisellä tuella tarkoitetaan taiteen tekemiseen ja jakeluun liittyviä sosiaali- ja veropoliittisia erityisratkaisuja kuten taiteilija-apurahojen verovapautta tai kulttuuripalveluiden alennettuja arvonlisäverokantoja sekä esimerkiksi erilaisia kulttuurin toimintaolosuhteita yleisesti parantavia ja tukevia rakenteita kuten yleistä infrastruktuuria ja koulutusta (Ks. Rautiainen 2008; Throsby 2010; Towse 2010). Tutkiessamme nimenomaan suoraa valtion rahoitusta rajaamme tarkastelun ulkopuolelle myös kotitalouksien kulttuurimenot, yritysten kulttuurirahoituksen sekä säätiöiden tuen kulttuurille. Ulkopuolelle jäävät myös EU:n rakennerahastojen ja maaseutuohjelman rahoitus, jotka vaativat lisäselvityksiä, sekä taide- ja kulttuurialojen koulutuksen rahoitus lukuun ottamatta taiteen perusopetusta ja vapaata sivistystyötä. Rajaamme tarkastelun ulkopuolelle myös kulttuuriin liittyvän tieteellisen ja muun tutkimustyön.

³ Vuonna 2019 vallassa oli ollut kevään 2015 eduskuntavaaleista alkaen Juha Sipilän keskustaoikeistolainen hallitus, joka koostui Suomen Keskustasta (pääministeripuolue), Kansallisesta Kokoomuksesta ja Perussuomalaisista, jotka hajaantuivat kesän 2017 puoluekokouksen jälkeen. Tämän jälkeen hallituksessa jatko

myös taiteenaloittaisen rahoituksen niiltä osin kuin se käyttämällämme aineistolla on mahdollista. Kokoamiemme tietojen esittämisessä sovellamme suomalaiseen viitekehykseen kansainvälisiä luokittelu- ja tilastointikehyksiä (ks. ESSnet-Culture 2012; Unesco 2009). Soveltamamme luokittelun mukaan valtion vuoden 2019 tilinpäätöksestä löytyy kulttuurille suunnattua tukea yli miljardi. Tällöin mukaan laskeaan soveltuvien osien Yleisradion rahoitusta sekä taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön rahoitusta.

Kulttuurin julkista tukea on Suomessa viimeksi selvitetty yksityiskohtaisesti 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Tällöin tarkasteltiin kaikkia julkisia (valtio ja kunnat) kulttuurimäärärahoja (Oesch 1996) sekä silloisen opetusministeriön hallinnonalan tukea kulttuurille (Oesch 2002). Yhteiskunnan, taiteen, kulttuurin, ja kulttuuripolitiikan muutoksista huolimatta valtion kulttuurirahoituksen kokonaiskuva ei ole Suomessa sittemmin selvitetty. Myöskään eri taiteenaloille kohdentuvasta rahoituksesta ei ole täsmällistä ajantasaista tietoa. Rahoitus- ja tukijärjestelmistä tutkimusta on tehty (esim. Heiskanen, Ahonen & Oulasvirta 2005; Rautiainen 2008). Järjestelmiä tutkittaessa on muun muassa todettu, että rahoitusjärjestelmien asettamat ehdot vaikuttavat rahoituksen loppukäyttäjien toimintaedellytyksiin (esim. Heiskanen 2000).

Kulttuurin julkisen tukemisen mittakaava riippuu käytetyistä rajauksista ja määritelmistä, esimerkiksi siitä, onko mukana vain ”taide” vai myös ”kulttuuri”. Pasi Saukkosen (2014, 49) selvityksessä *Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys* valtion ja kuntien kulttuurirahoituksen yhteissummaksi laskettiin vuonna 2011 yhteensä noin 980 miljoonaa euroa.⁴ Suomen Kulttuurirahaston *Rahan Kosketus* -selvityksen mukaan valtio ja kunnat tukevat taiteen eri muotoja yhteensä vähintään miljardilla eurolla vuodessa (SKR 2015, 21). *Eurostatin* vuoden 2019 tilastojulkaisun mukaan Suomessa julkiset määrärahat kulttuuripalveluihin (*cultural services*)⁵ vuonna 2017 olivat yhteensä 1164 miljoonaa euroa. (EuroStat 2019, 195–196.) Täsmällisten alakohtaisten lukujen ilmoittaminen taikka kunta- ja valtion rahoituksen tarkka erottaminen toisistaan on kuitenkin näiden lähteiden perusteella lähes mahdollonta. Onkin olennaista, että kuvaamme selvästi ja läpinäkyvästi, mistä luvuista kulloinkin puhutaan ja millaiselle perustalle luokittelut on rakennettu.

perussuomalaisista eronneiden perustama Sininen tulevaisuus. Suomalainen kulttuuripoliittinen järjestelmä on viime vuosikymmenet ollut hyvin vakiintunut eikä suuria muutoksia suurissa linjoissa tai rahavirroissa yhden hallituskauden aikana yleensä tapahdu. Silti kulloinkin eduskunta tekee kulttuurin rahoitukseen joitakin muutoksia ja lisäyksiä. Osassa tutkimuksemme rahoituspäätöksiä näkyy siis Sipilän hallituksen kädenjälki. Esimerkki tästä on hallitusohjelmassa linjattu kulttuurihyvinvoinnin kärkihanke. Rahoituksen kokonaisuudesta nämä hallituskauteen sidotut päätökset muodostavat kuitenkin vain pienen osuuden.

⁴ Saukkosen luku laskettiin siten, että opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan taide ja kulttuuri menoihin (noin 425 milj. €) on lisätty valtiovarainministeriöstä kanavoidut valtionosuudet kirjastoille, taiteen perusopetukseen ja kulttuuritoimintaan (noin 110 milj. €) sekä Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastosta ilmenevät kulttuuritoiminnan kustannukset pois lukien valtion kunnille maksamat kulttuurialan valtionosuudet (noin 444 milj. €).

⁵ “Cultural services covered by COFOG Group 08.2 include: the provision of cultural services; administration of cultural affairs; supervision and regulation of cultural facilities; operation or support of facilities for cultural pursuits (libraries, museums, art galleries, theatres, exhibition halls, monuments, historic houses and sites, zoological and botanical gardens, aquaria, arboreta, and so on); production, operation or support of cultural events (concerts, stage and film productions, art shows, and so on); grants, loans or subsidies to support individual artists, writers, designers, composers and others working in the arts or to organisations engaged in promoting cultural activities.” (EuroStat 2019, 197.)

Kulttuurirahoituksen avoimelle ja ajantasaiselle tietopohjalle on ainakin kolme tärkeää perustelua: tietopohjainen politiikka, oikeudenmukainen resurssien sekä säästötoimien kohdentaminen sekä vaikuttavuuden arvioinnit (ks. myös Oesch 1996). Rahoituksella poliittisesti tehdyt päätökset ja strategiset linjaukset pannaan toimeen (ks. esim. OKM 2017a) ja rahoituksen kohdennukset osoittavat kuinka kulttuuripolitiikan painopisteet käytännössä toteutuvat. Ajan tasalla olevaa, riittävän kattavaa ja suhteellisen helposti päivitettävää, koordinoitua tilastotietoa rahoituksesta tarvitaan kulttuurirahoituksen ja -politiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tiedon saatavuus, luettavuus ja läpinäkyvyys luovat pohjaa resurssien oikeudenmukaiselle kohdentamiselle. Rahoituksen tarkastelu luo pohjaa myös vaikuttavuuden tarkastelulle siitä näkökulmasta, millaisessa suhteessa kulttuurin rahoitus on keskeisten politiikkatavoitteiden sekä strategia- ja tavoiteasiakirjojen päälinjausten kanssa (ks. Kettunen 2016; Jakonen 2016).

Työpaperissa esittelemme johdannon (1) jälkeen tutkimuksen aineistot ja niiden analyysimenetelmät (2). Sen jälkeen kuvaamme toimialaryhmittelyn (3) ja tarkastelemme valtion vuoden 2019 kulttuurirahoitusta toimialoittain (4). Luvussa viisi (5) siirrymme hallinnonaloittaiseen tarkasteluun, jolloin kuvaamme valtionhallinnon kulttuuripoliittisia vastuita sekä kulttuurirahoituksen jakautumisen hallinnonaloittain. Lopussa (6) vedämme työpaperin tulokset yhteen ja käymme niistä keskustelua.

2 AINEISTOT JA METODIT

2.1 Aineistot

Tässä selvityksessä keskitymme valtion budjettitalouteen. Budjettitalous on valtiontalouden osa, jonka tulot ja menot sisältyvät valtion talousarvioon. Termiä käytetään samassa merkityksessä kuin talousarviotalous.⁶

Talousarvio toteuttaa eduskunnan budjettivaltaa ja perustuslaillista tehtävää. Yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyvät selvitysosat sisältävät tietoja määrärahojen mitoituksen perusteista sekä hallituksen toimintapoliittisista linjanvedoista. Selvitysosatekstit ovat eduskunnalle tärkeää informaatiota budjettikäsittelyssä ja ministeriöiden, virastojen ja laitosten tulisi ottaa ne huomioon ohjeellisinä lähtökohtina talousarvion toimeenpanossa. (Puoskari 2005.) Lainsäädännössä määritetään niitä menoja, jotka on kirjattava valtion talousarvioon. Kuten muidenkin määrärahojen, myös kulttuurin osalta on kuitenkin vaihtelua siinä, missä määrin lainsäädäntö määrittää talousarvioon otettavia määrärahoja. Monien kulttuurin määrärahojen ja niiden toimeenpanon kohdalla on paljon harkintavaltaa ja harkinnanvaraisuutta (Rautiainen 2012).

Aineistomme koostuvat valtion rahoituksesta vuonna 2019 kertovista valtion talousarvio- ja budjettiaineistoista (valtion talousarvioletyys vuodelle 2019⁷ ja tilinpäätös vuodelta 2019⁸), eri hallinnonaloja edustavien virkamiesten näkemyksistä (koottu sähköpostitse toteutettujen tiedusteluiden avulla), virkamiesten toimittamista erillisistä aineistoista (esimerkiksi KUPO:n rahapelitoiminnan

⁶ Valtiontalous on kokonaisuudessaan laajempi käsite. Budjettitalouteen eivät kuulu esimerkiksi talousarviotalouden ulkopuoliset rahastot, liikelaitokset ja valtio-omisteiset yhtiöt.

⁷ VM: Budjetti. Talousarvioletyys 2019: Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta. Apuna ja vertailuna käytimme myös talousarvioletystä vuodelle 2020 tunnistaaksemme sellaisia kulttuurimenoja, jotka vielä 2019 esityksessä eivät olleet mukana, esimerkiksi STM:n terveyden edistämisen määrärahan kulttuurisältö.

⁸ Tilinpäätösaineistoina käytimme Valtiokonttorista ladattua valtion tilijaottelua, jossa kaikkien hallinnonalojen kaikki momentit esitetään viidennelle tasolle saakka, eli talousarvioletileihin asti. Lisäksi käytimme valtion tilinpäätöstä. Tämän lisäksi saimme käyttöömmä Valtiokonttorin asiantuntijoilta talousarvion pääkirjan sekä toteumalaskelman OKM:n hallinnonalan osalta. Näiden aineistojen kautta pystyimme tunnistamaan kulttuurimenoja varsin yksityiskohtaisesti. Silti kokosimme taiteenaloittaista ja muuta tarkentavaa koodausta varten lisäaineistoja, kuten KUPO-osaston harkinnanvaraisten valtionavustusten listauksia sekä aineistot Taiken jakamasta tuesta.

voittovarojen käyttösuunnitelma, myönnetty harkinnanvaraiset valtionavustukset ja Taiteen edistämiskeskuksen tuki ja tiedot muiden hallinnonalojen kulttuurirahoituksesta), sekä muiden toimijoiden pyynnöstämme toimittamat ja itse lataamamme aineistot. Taustatietoja olemme koonneet aiemmista aihepiiriä koskevista selvityksistä ja raporteista, ministeriöiden nettisivujen sisällöistä sekä valtiovarainministeriön julkaisemasta valtion menokartoituksesta (2019) tietokortteineen.⁹

Koko valtion tilinpäätösaineistot saimme Valtiokonttorin Netra-¹⁰ ja tutkiahallintoa.fi -palveluiden kautta, joko lataamalla aineistot tai pyytämällä niitä Valtiokonttorin asiantuntijoilta. Lisäksi keräsimme eri hallinnonalojen aineistoja erityisesti virkamiesten antaman informaation avulla. Erilaisten virastojen ja asiantuntijaorganisaatioiden avustustilastoja ja -tilinpäätöksiä kokosimme myös organisaatioiden omien nettisivujen ja tietokantojen kautta (esim. *Business Finland*, STEA, Museoviraston hankeavustukset). Virkamiesten ja asiantuntijoiden antamat aineistot ja tiedot olivat useassa kohdassa ratkaisevan tärkeitä kokonaiskuvan koostamisessa.

Selvitystyön myötä vahvistui aiemmin esitetty havainto virkamiesten keskeisestä asemasta talousarvioihin, budjettipolitiikkaan ja rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä niin yleisesti kuin myös kulttuuripolitiikan piirissä (ks. esim. Oesch 1996; Häyrynen 2015; Sokka & Jakonen 2020). Usein juuri virkamiehillä on paras tieto oman erityisalueensa erilaisista talous- ja rahoitusasioista kullakin hallinto- ja politiikkasektorilla. Tutkimusta tehdessämme totesimme valtion talousarvion sisältävän budjettirivejä ja rahoitusmuotoja, joista kukaan ei vastuuvirkamiestä lukuun ottamatta tiedä juuri mitään (vrt. Murto 2014).

Tarkastelussa pitäydymme raameissa, joissa kulttuurille kohdistunutta rahoitusta on mahdollista tarkastella valtion talousarvion puitteissa. Virkamiehiltä tiedustelimme, millaisten budjettimomenttien, rahoitusinstrumenttien, organisaatioiden ja hankkeiden kautta heidän hallinnonalallaan allokoidaan rahoitusta taiteelle ja kulttuurille. Tietojen keruu koski vuotta 2019. Tiedustelussa kuvasimme kulttuurin määrittävän tutkimuksessamme laajemmin kuin vain ”taiteena”. Toivoimme vastaajien eri hallinnonaloilta näin pohtivan kulttuurin tukea myös taidetta laajemmista näkökohdista.

Toteutimme kyselyt sähköpostitse vuoden 2020 kevään ja kesän aikana saatamme vuoden 2019 tilinpäätöksen käyttöömmä ja aloitettumme sen analyysin. Kyselyjä täydensimme vielä syksyn 2020 aikana. Yhteensä 53 asiantuntijaa 20 eri organisaatiosta vastasi tiedusteluihin. (Ks. Liite 1.)

⁹ Ks. VM: Menokartoitus 2019. Menokartoitus sisältää poliittisen päätöksenteon tueksi aineistoa siitä, millaisia etuuksia, palveluja ja toimintoja Suomessa rahoitetaan julkisin varoin, miten menokohteiden rahoitus määräytyy ja mikä on toiminnan vaikuttavuus tutkimusten ja selvitysten näkökulmasta (kysessä on siis ns. *spending review*). Menokartoitukset on laadittu eri ministeriöiden yhteistyönä. Selvitykseen on sisällytetty neutraalit yleiskuvaukset keskeisimmistä julkisista menoista, joiden rahoittamiseen valtio osallistuu. Menokartoituksessa ei ole kuvattu kaikkia julkisen talouden tai valtion budjetin menoja, vaan mukaan on valittu suurimmat, keskeisimmät ja kiinnostavimmat kokonaisuudet. Menokartoitukseen sisältyy myös kuvaus keskeisistä verotuista. <https://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/145/cover>

¹⁰ Netra-palvelu lakkautettiin keväällä 2020.

Kulttuurin rahoituksesta vastaavien ja tietävien virkamiesten löytäminen etenkin muilta kuin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilta ei ollut aivan helppoa. Valikoimme pääosin kunkin ministeriön kotisivujen antamien tietojen perusteella virkamiehet, joille lähetimme kyselyitä. Useissa tapauksissa ensiksi sähköpostia saaneet virkamiehet ohjasivat hakemaan lisätietoa kollegoiltaan tai toisilta asiantuntijoilta. Usein yksittäinen virkamies vastaa hyvinkin kapeasta vastuualueesta tai rahoitusinstrumentista suhteessa koko valtionhallintoon. Näin ollen myös kulttuurin rahoitusta täytyy etsiä pala kerrallaan, aivan kuten jo Oesch (1996) totesi selvityksessään.

2.2 Analyysimenetelmät

Tutkimusmenetelmänämme on budjettiin kohdistuva sisällönanalyysi (ks. myös ESSNet 2012, 80). Tarkastelimme valtion talousarviota vuodelle 2019 sekä tilinpäätöstietoja ja tunnistimme kulttuurille rahoitusta sisältäviä momentteja. Talousarvion määrärahojen kuvauksessa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa noudatetaan kolmiportaista jaottelua. Menoarvio jakaantuu pääluokkiin (esim. OKM 29.), lukuihin (esim. Taide ja kulttuuri 29.80.) ja momentteihin (esim. 29.80.50. Eräät avustukset). Talousarvioesityksen pääluokkaperustelut ja yksityiskohtaiset lukuperustelut sekä momenttien käyttötarkoitukset antoivat tärkeää tietoa kulttuurituen tunnistamisessa ja luokittelemisessa. Tärkeä apu oli myös valtion tilijaottelu, joka kuvaa kaikki talousarvion momentit viidenteen tasoon asti. Valtion talousarviosta ja tilinpäätöksestä suoraan ilmeneviä euromääriä tarkentavan analyysin kohdistimme muihin rahoitusaineistoihin kuten erilaisten virastojen (esim. Taike, Museovirasto) ja muiden hallinnonalojen (esim. OKM:n KTPO-osaston kulttuuria tukevat harkinnanvaraiset avustukset, STEA:n tuki kulttuurihyvinvoinnille, *Business Finlandin* tuki) julkaisemiin vuotta 2019 koskeviin rahoitusaineistoihin.

Aluksi kävimme helmi-maaliskuussa 2020 läpi koko valtion talousarvioesityksen vuodelle 2019. Mitään talousarvion pääluokkaa tai lukua ei lähtökohtaisesti jätetty tarkastelun ulkopuolelle.¹¹ Tämän jälkeen aloimme vastaavasti tunnistaa ja koodata kulttuurimenoja valtion tilinpäätösaineistosta sen ilmestyttyä huhtikuussa 2020. Valtion tilinpäätöksestä tunnistimme aluksi suoraan kulttuurisiksi luokiteltavat menot (esimerkiksi luku 29.80. Taide ja kulttuuri tai 29.10.30.05. opetustuntikohtainen taiteen perusopetus) sekä myös momentit ja määrärahat, jotka sisältävät sellaista kulttuurin tukea, jonka osuutta ei suoraan voi lukea tilinpäätöksestä (esimerkiksi määrärahat OKM:n luvussa 29.91. Nuorisotyö tai STM:n ja TEM:n pääluokkien tietyt momentit).

Aiemmin avustus- ja menokohteet kirjattiin erittäin yksityiskohtaisesti valtion talouden tulo- ja menoarvioon. Talousarviosta on vähitellen poistettu yksityiskoh-
tia siten, että eri momenttien sisällä olevia kaikkia menokohteita ei ole

¹¹ Poikkeuksena Eduskunta ja Tasavallan presidentti.

momentin selvitysosassa tarkkaan yksilöity.¹² Eduskunta on kuitenkin lisännyt vuosittain uusia menokohteita myös taiteeseen ja kulttuuriin. Edes taiteen ja kulttuurin budjettiluvun 29.80. kokonaisuutta ei näin ollen saa pelkän tilinpäätöksen perusteella luokiteltua yksityiskohtaisesti toimintamuodoittain tai taiteenaloittain. Siksi tarvittiin tarkentavia aineistoja. Esimerkiksi kulttuuribudjetin rahapelitoiminnan tuottojen momentin 29.80.52. lähitarkasteluun tarvittiin lisäaineistoja harkinnanvaraisista avustuksista. Teimme tarvittaessa kyselyjä ja haastatteluja rahoituksen kohdennusta täsmentävien lisätietojen hankinnassa.¹³

Koodauksessa tunnistimme jokaisen tilinpäätösmenon osalta hallinnonalan, jonka alle määräraha kuuluu (pääluokka). Koodasimme jokaisen kulttuurimenon kulttuuritoimialojen pää- ja alakategorioihin toimialaluokituksemme mukaisesti (ks. kuvio 3). Lähtökohtana oli koodata rahoitus eri toimialoille niin pitkälle kuin se on mahdollista. Koska kaikkea rahoitusta ei voida yksiselitteistä luokitella tietylle toimialalle, loimme luokitteluun myös kategorian ”Muu kulttuuritoiminta” alakategorioineen. Aineiston koodauksen yhteydessä merkitsimme kaikki määrärahat talousarvion pääluokan lisäksi myös momenttikohtaisesti. Näin jokainen kulttuurimeno voidaan paikantaa valtion talousarviossa momentin tarkkuudella ja niin haluttaessa myös vaihtaa sen koodausluokka tai sijoittaa rahoitustieto vaihtoehtoiseen luokkaan. Kaikki koodaukset tehtiin Excel-aineistoihin.

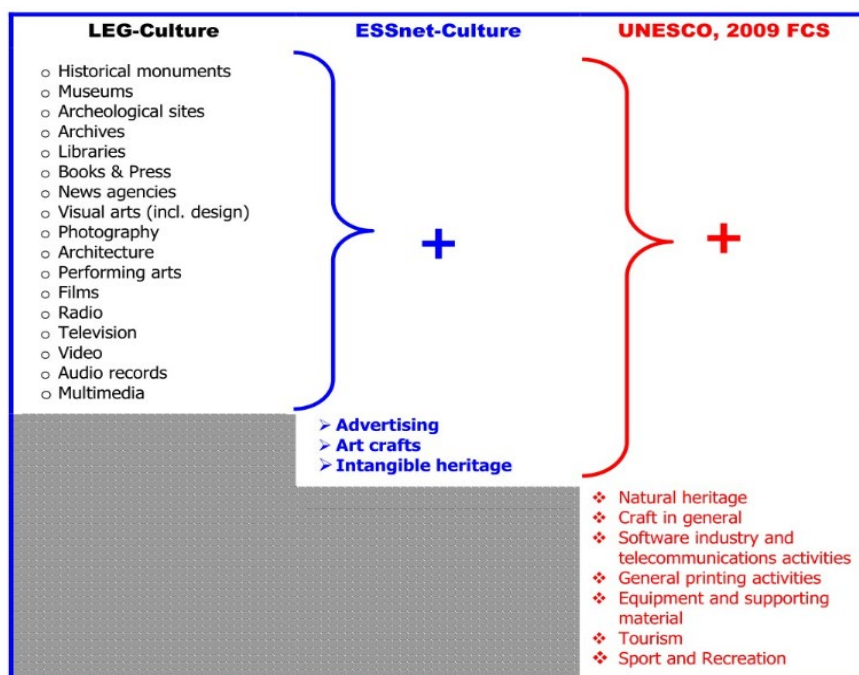
Kulttuurin julkista rahoitusta voidaan tarkastella esimerkiksi lähteitä (rahoittajat), kohteita (rahoituksen saajat, sisältö ja/tai toimiala) ja rahoituksen muotoa (määrärahatyypit) koskevien luokitusten mukaan (Kangas & Pirnes 2015). Otamme nämä tasot omassa rahoitustietojen koodauksessamme huomioon siten, että voimme esittää tietoja rahoittajan (valtionhallinnon eri hallintosektoreita), rahoituksen muodon (esimerkiksi valtionosuus tai -avustus tai budjettirahoitus ja rahapelitoiminnan tuotot) kuin kohteidenkin (taiteenalat sekä toimialueet ja toimintamuodot) perusteella.

¹² Taiteen ja kulttuurin budjettiluku 29.80. on yhä melko yksityiskohtainen. Lisäksi OKM:n KUPO-osastolla laaditaan vuosittain suunnitelma rahapelitoiminnan taiteen edistämiseen tarkoitettujen voittovarojen käytöstä. Käyttösuunnitelma ei ole virallisesti osa TA:ta. Sen laadinta on ministeriön päätös, jotta momentin määrärahojen hallinnointi ja määrärahojen seuranta mahdollistuisi. Nykyään luonnos seuraavan vuoden po. momentin käyttösuunnitelmasta toimitetaan eduskunnan sivistysvaliokunnalle syksyisin, kun eduskunta käsittelee hallituksen esitystä valtion talousarvioksi.

¹³ Erilaisten virastojen ja asiantuntijaorganisaatioiden kulttuurille kohdistamia määrärahoja tarkastelemme organisaatioiden omien jakolistausten ja avustustilastojen kautta. Eri hallinnonalojen budjettirivien määrärahojen kulttuurisisältöjä tarkensimme tarvittaessa kohdennetuilla kyselyillä ja haastatteluilla alojen vastuuvirkamiehille ja muille asiantuntijoille. Hyvä esimerkki on puolustusministeriön tuki sotilasmusiikille ja museotoiminnalle, joiden tukea ei ole mahdollista nähdä suoraan talousarviosta tai tilinpäätöksestä.

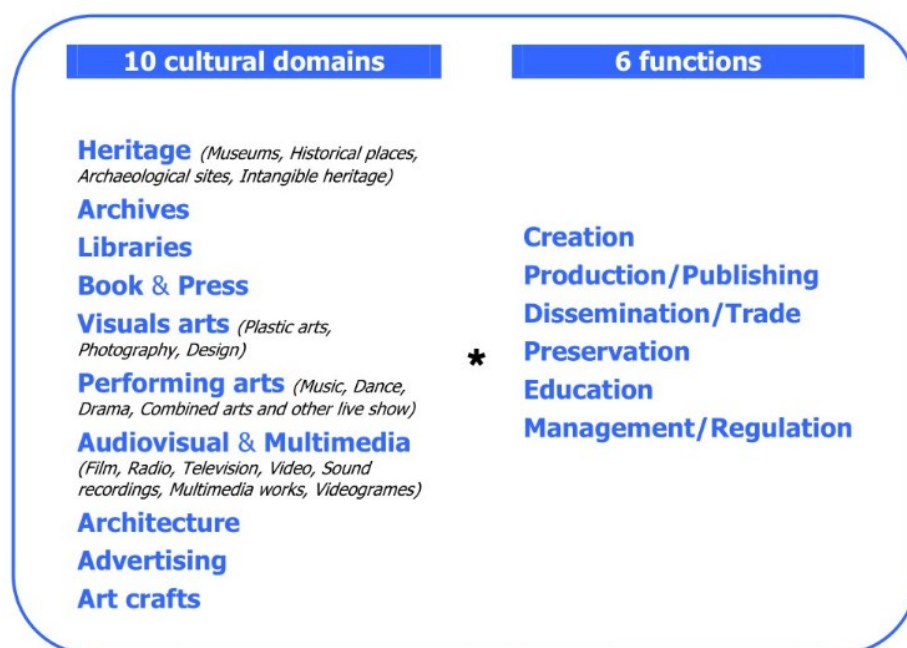
3 KULTTUURIN TOIMIALAT (DOMAIN) LUOKITTELU- PERUSTEENA

Sovellamme valtion taide- ja kulttuurirahoituksen luokittelussa eurooppalaisen kulttuuritilastoinnin asiantuntijaryhmän vuonna 2012 julkaistussa loppuraportissa (*The ESSnet-Culture final report*) esitettyä luokittelukehystä. Kehyksen tavoitteena oli kehittää eurooppalaista kulttuuritilastointia yhdenmukaisemmaksi. Samalla lähtökohtana oli joustavuus ja sovellettavuus kansallisiin erityispiirteisiin sekä saatavilla olevaan tietoon nähden. ESSnet-raportti perustuu laajapohjaiseen eurooppalaiseen yhteistyöhön, jossa on otettu huomioon myös aiempien, mittavaan yhteistyöhön perustuneiden kulttuurin luokittelukehysten sisältö. Asiantuntijaryhmän raportissa mainitaan merkittävinä taustoittavina tekijöinä aiempi, 1990-luvun lopulta 2000-luvun taitteeseen työskennellyt eurooppalaista kulttuuritilastointia pohjustanut asiantuntijaryhmä (*Leadership Group Culture – LEG-Culture*) sekä UNESCON piirissä tehty työ (*FSC / Unesco Framework for Cultural Statistics* 2009.) ESSnet-Culture-kehys on laajuudeltaan mainittujen edeltäneiden kehysten (LEG, FSC) välimaastossa (ks. kuva 1). Se ei esimerkiksi sisällä turismia, urheilua tai telekommunikaatiota itsenäisinä luokkina, mutta siihen sisältyy taidekasityö.

Kuva 1. ESSnet-kehys suhteessa LEG-Culturen ja FSC:n laajuuteen.

Lähde: ESSnet 2012, 54.

ESSNet-kehys jäsentyy kymmenen "toimialan" (*domains*) sekä kuuden, periaatteessa toimialoittain tarkasteltavissa olevan kulttuuritoiminnan muodon (*functions*) mukaisesti (kuva 2).

Kuva 2. ESSnet-kehiksen alkuperäiset 10 toimialaa ja 6 toimintamuotoa.

Lähde: ESSnet 2012, 44.

ESSnet-raportin (2012) mukaan toimiala (*domain*) koostuu erilaisten ytimeltään taiteellisten ja kulttuuristen käytäntöjen, toimintojen ja kulttuurituotteiden kokonaisuudesta. Kuhunkin toimialaan kiinnittyy useita eri toimintamuotoja (*function*) sisältöjen luomisesta niiden levittämiseen ja säilyttämiseen. Mallissa kulttuuritoiminnan ajatellaan toteutuvan tunnistetun toimialan ja toimintamuodon kohtauspisteessä: "...the unit of the framework is a cultural activity, which is at the crossing between a given domain and a given function" (ESSnet 2012, 43). Toimialakohtaisesti tunnistettavien toimintamuotojen ohella on olemassa myös tukitoimintoja (esimerkiksi hallinnollisia toimintoja), jotka voivat ulottua useiden toimialojen alueelle.

Toimialaperusteisen jaottelun tavoitteena on alan sisältöjen ja toimintojen tunnistaminen eri muodoissaan, riippumatta esimerkiksi siitä, tähtääkö toiminta taloudellisiin tuottoihin vai ei, tai onko se julkisesti vai yksityisesti rahoitettua. Kuitenkin asiantuntijaryhmän raportissa ehdotetaan toimialaperusteista luokittelua myös erikseen julkisen rahoituksen tarkasteluun. Siinä tunnistetaan vastaavat toimialat kuin peruskehyksessäkin, mutta niitä on niputettu yhteen kokonaisuudeksi, joissa esimerkiksi kulttuuriperintöä, arkistoja ja kirjastoja esitetään tarkasteltaviksi yhdessä. (ESSnet 2012, 92.)

Mukautimme ESSnet-raportissa kuvattua julkisen rahoituksen toimialakehystä suomalaiseen kulttuuripolitiikkaan, sen toimintaympäristöön ja rahoitusrakenteisiin (ks. taulukko 1 ja seuraavat alaluvut). Yhdistimme eri toimialoja toisiinsa hieman uusin tavoin ESSNet-kehukseen verrattuna. Tekemässämme luokittelussa on otettu huomioon myös Taiken ja OKM:n tunnistamat alakohtaiset jaottelut.¹⁴ Luokittelussa on hyödynnetty myös esimerkiksi OKM:n *Kulttuuripolitiikan strategian 2025* asettamia tavoitteita, kuvauksia valtion tehtävistä kulttuuripolitiikasta sekä kulttuuritoimialan nykytilasta (ks. OKM 2017a). Tunnistimme myös julkaisussa *Taiteen ja kulttuurin toimialan tilasto- ja tietoperusta* esitetyt tiedontuotannon alat, jotka tosin eivät sellaisenaan soveltuneet tämän tutkimuksen tarpeisiin käytettäväksi (ks. OKM 2020a, 26).

Taulukko 1. Toimialaperustainen sovellettu luokittelukehys kulttuurirahoitukselle Suomessa. Koodauksessa käytetyt pääluokat (1–7) ja alaluokat. Sovellettu EssNet 2012 pohjalta.

Päätoimiala	Toimialojen alaluokat
1. Kulttuuriperintö & arkistot	1.1. Museot
	1.2. Kulttuuriympäristöt/rakennusperintö/kulttuurihistorialliset paikat
	1.3. Muu kulttuuriperinnön ja kulttuuriperinteiden tuki
	1.4. Arkistot
2. Kirjastot/kirjallisuus/lehdet	2.1. Kirjastot
	2.2. Kirjallisuus
	2.3. Lehdet

¹⁴ Ks. Taiken taiteenalat: <https://www.taike.fi/fi/web/taiteenalat> sekä OKM:n taiteen ja kulttuurin alat: <https://minedu.fi/taiteen-ja-kulttuurin-alat>

Päätoimiala	Toimialojen alaluokat
3. Visuaalinen taide	3.1. Kuvataide (sis. maalaustaide, taidegrafiikka, kuvanveisto, sarjakuva, ympäristötaide)
	3.2. Valokuvataide
	3.3. Muu visuaalinen taide
4. Esittävä taide	4.1. Musiikki
	4.2. Teatteri
	4.3. Tanssi
	4.4. Sirkus
	4.5. Muu esittävä / performanssitaide
5. Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia	5.1. Elokuva
	5.2. Televisio ja radio
	5.3. Pelit ja pelitaide
	5.4. Mediataide
	5.5. Muu audiovisuaalinen kulttuuri
6. Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö	6.1. Arkkitehtuuri
	6.2. Muotoilu
	6.3. Taidekäsityö
7. Muu kulttuuritoiminta	7.1. Kulttuurin moninaisuus (kulttuurisen moninaisuuden ja saavutettavuuden edistäminen sekä kulttuurivähemmistöjen kulttuurin ja kielten edistäminen)
	7.2. Lasten ja nuorten kulttuuri, taidekasvatus, lapsi- ja nuorisotyö
	7.3. Kansainvälinen ulottuvuus (kulttuuri-instituutit, kulttuuriyhteistyö, ystävyyssseurat, maakuvatyö, kehitysyhteistyö)
	7.4. Kulttuurihyvinvointi (taide ja kulttuuri terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi)
	7.5. Kulttuuritalous (kulttuurivienti, tuotekehitys, brändäys, markkinointi, innovointi, kulttuurimatkailun liiketaloudellinen kehittäminen)
	7.6. Tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen
	7.7. Vapaa sivistystyö
	7.8. Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (kirjastot, yleinen kulttuuritoiminta, taiteen perusopetus)
	7.9. Muun kulttuuritoiminnan luokittelemattomat sisällöt
	7.10. Taiteilijaeläkkeet
	7.11. Kuntien kokeilu- ja kehittämisetävät
	7.12. Taiteen edistämiskeskuksen toimintamenot

Rahoitustietojen käytön ja eri tarpeisiin soveltamisen kannalta on olennaista, että voimme tarvittaessa yhdistellä tietoja tarkan luokittelumme myötä myös toisin: olemme koodanneet tiedot esimerkiksi siten, että eri toimialojen museoita (esimerkiksi Kansallisgalleria¹⁵) voidaan tarkastella osana kulttuuriperinnön rahoitusta (kaiken museotoiminnan ensisijainen luokka) mutta myös osana substanssialansa kokonaisrahoitusta (Kansallisgallerian kohdalla visuaalinen taide

¹⁵ Kansallisgalleria on museokokonaisuus, johon kuuluvat Ateneumin taidemuseo, Nykytaiteen museo Kiasma ja Sinebrychoffin taidemuseo. Kansallisgalleria on julkisoikeudellinen säätiö, jonka perustamista ja toimintaa ohjaavat 1.1.2014 voimaan astuneet laki ja asetus Kansallisgalleriasta. Kansallisgalleria kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Sen pääasiallinen rahoittaja on valtio.

tallennettavan kulttuuriperinnön erityisalana). Kaikkien taulukossa 1 nimettyjen alaluokitusten (esimerkiksi kirjastot, musiikki, elokuva tai muun kulttuuritoiminnan alaosiot) rahoitusta on mahdollista tarkastella erikseen. Koodauksemme pohjalta myös ns. kansallisia kulttuurilaitoksia, valtionosuutta (vos) saavia laitoksia sekä taiteen perusopetusta on mahdollista tarkastella rahoituksellisesti eriteltynä kokonaisuuksinaan.

Tässä tarkastelussa emme keskity toiminnan täsmällisten muotojen (*functions*) erotteluun, sillä niitä ei käyttämässämme budjettiaineistossa ole kuvattu ja niiden jäljittäminen ja luokittelu kattavasti olisi hyvin työlästä, jos mahdollistakaan. Funktioiden erottelu ja luokittelu esimerkiksi ”säilyttämiseen” tai ”hallintoon” vaatisi erilaisia lisätarkasteluja sekä tällaisten ryhmittelyiden tekemistä aineistoille kauttaaltaan, jotta tarkastelu ei vinoutuisi. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu alakohtaisesti eroteltujen rahoitustietojen saatavuus: eroteltua luokittelua ei ole järkevää alkaa rakentamaan ilman kattavia tietoja. Joitain toimintamuotoja on toki mahdollista tarkastella myös vaihtoehtoisella tavalla. Esimerkiksi taiteen perusopetuksen OKM:ltä tuleva opetustuntikohtainen tuki on laskettu toimiala-ajattelun mukaisesti sisään kunkin toimi- ja taiteenalan rahoitukseen, mutta aineisto mahdollistaisi perusopetuksen tarkastelemisen myös omana ”funktionaan” (vastaava ESSNet-raportin funktiokategoria on ”*education*”).

Olemme koodanneet talousarvion erilaiset toimintamenomomentit (esimerkiksi Kansallisarkistolle, Museovirastolle ja Kansalliselle audiovisuaaliselle arkistolle myönnetään muusta rahoituksesta erillään rahoitusta ”toimintaan”) vastaaville toimialoille. Ainoastaan Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) toimintamenot koodasimme luokkaan 7.12. toiminnan monialaisuuden sekä toimialoihin palautumattoman ”yleisen kulttuuripoliittisen tehtävän” vuoksi: Taiken toimintarahoitusta ei voida erotella vain tietyille toimialoille, koska toiminta koskee laajasti eri taiteenaloja ja kulttuuria. Toimintamenomomentit voitaisiin yleisesti mieltää myös funktioiden näkökulmasta ”kulttuurihallinnon” kategoriaan (EssNet-raportin vastaava kategoria ”*management/regulation*”).¹⁶

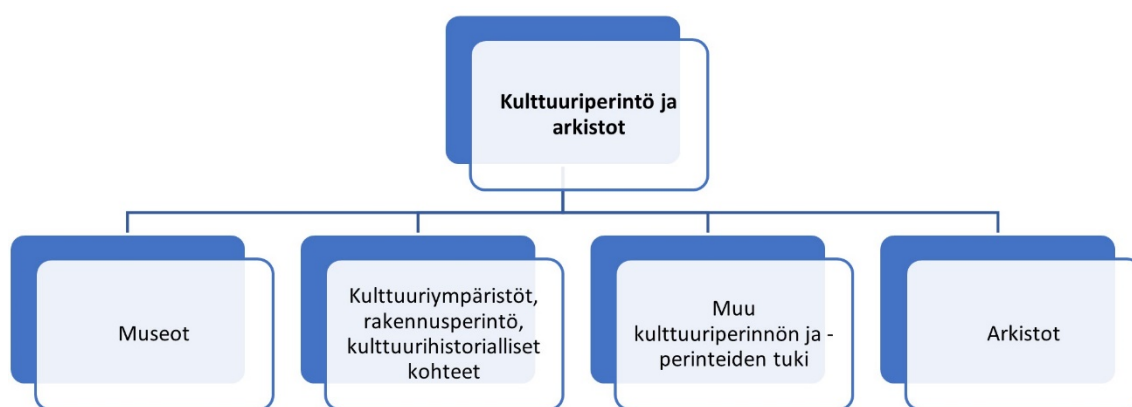
OKM:n taiteen ja kulttuurin budjettiluvusta löytyvä rahallisesti melko suuri (n. 26 M€ v. 2019) tilakustannusten momentti 29.80.53 on koodattu eri toimialoille sen mukaan mitä alaa tilakustannukset edistävät. Momentissa on kysymys Senaatti-kiinteistöille maksettavista vuokrista. Ne kulttuurilaitokset, jotka sijaitsevat valtion omistamissa kiinteistöissä, saavat vuokransa OKM:n kulttuuri- ja taidepolitiikan (KUPO) -osastolta avustuksena. Vastaavalla tavalla joitakin luokkaan 7 ”muu kulttuuritoiminta” luettuja rahoitustietoja olisi mahdollista purkaa toimialoille, mutta se vaatisi lisäselvitystä kunkin rahoitustiedon avaamiseksi. Tällaista tietoa ei budjetti- ja tilinpäätöstiedoista löydy.

16 Esimerkiksi ”kulttuurin hallinto” -funktion erottaminen omaksi kategoriakseen vaatisi, että samanlainen tarkastelu tehtäisiin johdonmukaisesti kaikille momenteille, joiden sisällä todennäköisesti on kulttuurin hallintomenoja. Tällöin olisi tarkasteltava myös esimerkiksi OKM:n osalta, mikä osa ministeriön toimintamenoista voitaisiin luokitella kulttuurihallinnoksi.

3.1 Luokka 1: Kulttuuriperintö, museot ja arkistot

Kulttuuriperinnön, museoiden ja arkistojen kategoriaan (kuva 3) luokittelimme sisällöt, joilla tähdätään kulttuuriperinnön esille saattamiseen ja säilyttämiseen. Luokan 1 alaluokat muodostuvat museoista¹⁷ (1.1.), kulttuuriympäristöön, kulttuurihistoriallisiin paikkoihin sekä rakennusperintöön liittyvästä rahoituksesta (1.2.), kulttuuriperinnön ja kulttuuriperinteiden tuesta, joka ei ole yhteydessä fyysisiin ympäristöihin (1.3.) (kuten luokkaan 1.2. osoitettu tuki), sekä arkistoista¹⁸ (1.4.).

Kuva 3. Luokka 1: Kulttuuriperintö, museot ja arkistot.



Museoiden kategoriaan 1.1. luokittelimme kaikki itsensä ensisijaisesti museoiksi identifioivat laitokset. Myös OKM:n kulttuuripolitiikassa museokenttää käsitellään omana kokonaisuutenaan. Museoiden ensisijainen tehtävä on museaalinen ja liittyy kulttuuriperintöön eri muodoissaan. Museot toimivat ”ennen kaikkea taiteen levittämiskanavana ja kulttuuriperintöä säilyttävinä organisaatioina, ei niinkään taiteenteon mahdollistajina” (SKR 2015, 25). Luokassa ovat mukana ammatilliset ja vapaaehtoisvoimin toimivat valtakunnalliset museot, maakuntamuseot ja aluetaidemuseot, sekä valtakunnalliset erikoismuseot.

¹⁷ Hallinnon sisäisessä jaottelussa kulttuuriperinnön vastuualueelle kuuluvat erityisesti museot. Kulttuuriperintöä hallinnoidaan myös arkistoissa ja tieteellisissä kirjastoissa, erityisesti kansalliskirjastossa, jolla on lakisääteinen tehtävä kulttuuriperinnön säilyttäjänä. Nämä kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriössä hallinnollisesti tieteen puolelle. (OKM 2020.) Myös audiovisuaalinen kulttuuriperintö on oma alueensa, jossa KAVI:lla on merkittävä rooli. KAVI:lla on kuitenkin monia muitakin tehtäviä ja tarkastelemme sitä yhtenä kokonaisuutena toimialaluokassa 5.

¹⁸ Valtion arkistolaitoksen ohella Suomessa on useita merkittäviä kulttuuriarkistoja, muun muassa Alvar Aalto -säätiön arkisto, AV-arkki, *Finlands svenska folkmusikinstitutin* arkisto, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti KAVI, Kansanmusiikki-instituutin kansanmusiikkiarkisto, Kuvataiteen keskusarkisto, Maailman musiikin keskuksen arkisto, Museoviraston arkistot, Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran arkistot, Music Finlandin arkisto, Suomen Jazz & Pop Arkisto, Suomen valokuvataiteen museon arkistot, Suomen Äänitearkisto, Svenska litteratursällskapetin arkistot, YLE:n arkisto, Taidekorkeakoulujen keskusarkisto.

Koodasimme aineiston siten, että kansallisia laitoksia (esimerkiksi Kansallismuseo, Kansallisgalleria, Kansallisarkisto¹⁹) voidaan tarkastella myös erikseen omana kokonaisuutenaan ja tarvittaessa esittää toimialakohtaiset luvut ilman niitä tai niiden kanssa. Kansallisgalleria ja myös muut taidemuseot voitaisiin periaatteessa esittää myös osana visuaalisen taiteen kategoriaa. Tarkastelemme kaikkien museoiden rahoitusta kuitenkin lähtökohtaisesti osana museokenttää. Tämä johtuu sekä museoiden tehtäväluonteesta että luokitteluteknisistä teki-
jöistä. Esimerkiksi aluetaidemuseot sijoittuvat hallinnollisesti Museoviraston alle, jolloin ne nähdään kulttuurihallinnon kontekstissa ennen kaikkea kulttuuriperin-
töä säilyttävinä museoina. Lisäksi taidemuseoiden rahoitustietoja ei valtion-
osuusjärjestelmän sisällä eritellä yksityiskohtaisesti muusta museotoiminnasta. Myöskään taidemuseoiden rahoituksen kohdentumista taideperinnön tallentami-
seen ja toisaalta nykytaiteen kentälle ei pystytä luotettavasti erottelemaan rahoi-
tusaineistosta.²⁰ Toimialoittaisten rahoitustietojen yhteydessä (luku 4.3.) ku-
vaamme erikseen taidemuseoiden rahoitusasemaa ja saatavilla olevien rahoi-
tustietojen ongelmakohtia (ks. infolaatikko sivuilla 41–42).

Esimerkiksi OKM painottaa kulttuuripolitiikan strategiassaan (2017) aineettoman ja aineellisen kulttuuriperinnön sekä kulttuuriympäristöjen vaalimista. Kulttuu-
riympäristön ja rakennusperinnön sekä kulttuurihistoriallisten paikkojen tuki
(luokka 1.2.) sisältää mm. Museoviraston kulttuuri- ja nähtävyyshankkeet. Lisäksi
luokittelimme muun kulttuuriperinnön ja -perinteiden tukemisen (luokka 1.3.),
kuten avustukset perinnejärjestöille sekä kielipolitiikan vähemmistökieliin, esim.
saamen kieleen liittyen, jolloin kieli ymmärretään yhteisöjen identiteetin keskei-
senä osana (EssNet 2012, 285). Erottelut aineellisen ja aineettoman kulttuuripe-
rinnön rahoituksen välillä eivät ole aina yksiselitteisiä, ja luokittelujamme on pi-
dettävä tässä suhteessa osittain suuntaa antavina. Arkistoja (1.4.) koskeva ra-
hoitustieto koostuu paitsi Kansallisarkiston, myös esimerkiksi järjestöjen arkisto-
toimen tuesta.

3.2 Luokka 2: Kirjallisuus, kirjastot ja lehdet

Kirjastojen, kirjallisuuden ja lehtien luokka (kuva 4) sisältää julkaisemisen jul-
kaisumuotoa riippumatta (Unesco 2009, 27) sekä toiminnan, jolla tuetaan
taide- ja kulttuurijournalismia (EssNet 2012, 297), käännöstyötä ja kirjallisuuskri-
tiikkiä. Sijoitimme kirjastot (2.1.) samaan pääluokkaan kirjallisuuden (2.2.) sekä
lehtien (2.3) kanssa. Ne ovat kirjallisuuden toimialan kannalta merkittäviä muun
muassa kirjallisuuden hankkijoina ja levittäjinä.²¹ Kirjastojen luokkaan olemme

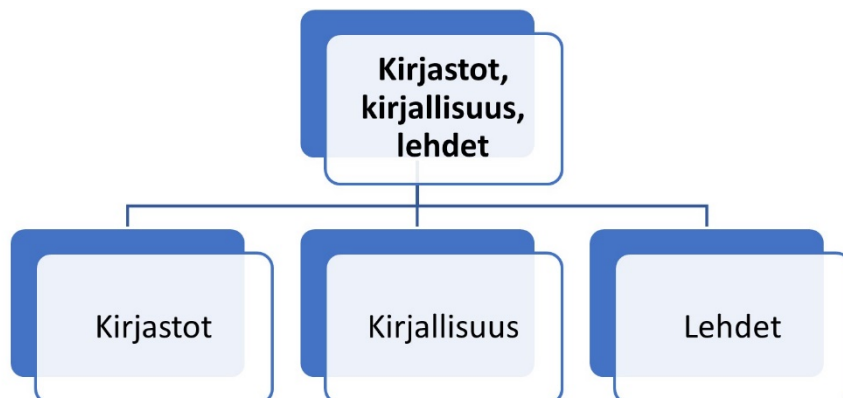
¹⁹ Vuonna 2017 astui voimaan laki Kansallisarkistosta (1145/2016) sekä laki arkistolain muuttamisesta (1146/2016). Täten entiset Kansallisarkisto ja seitsemän maakunta-arkistoa sulautuivat yhdeksi viran-
omaiseksi, joka on nimeltään Kansallisarkisto. Osana Kansallisarkistoa toimii vuodesta 2012 alkaen Saa-
melaisarkisto Inarissa.

²⁰ Henkilökohtaiset tiedonannot: Päivi Salonen (2.11.2020) ja Anu Niemelä (2.11.2020).

²¹ Kirjastotilastojen mukaan vuonna 2019 yleiset kirjastot hankkivat yli 1,5 miljoonaa kirjaa ja kirjoja lai-
nattiin 70 miljoonaa kertaa. Kirjastoissa järjestettiin myös lähes 24 000 kirjallisuuden ja lukemisen

lukeneet yleisten kirjastojen lisäksi mukaan esimerkiksi Helsingin yliopiston alla toimivan Kansalliskirjaston, jonka luokittelimme asemansa ja tehtäviensä takia myös kansallisten laitosten ryhmään. Luokka 2 sisältää myös Suomen kirjasto-verkon kokonaisuuteen kuuluvat valtion virastot Näkövammaisten kirjasto Celiaan ja Varastokirjaston.²²

Kuva 4. Luokka 2: Kirjastot, kirjallisuus, lehdet.



Koko maan kattava yleisten kirjastojen verkosto on osa suomalaisten kulttuuripalveluiden ydintä. Laki yleisistä kirjastoista astui voimaan 1.1.2017. Yleisten kirjastojen lakisääteiset tehtävät ovat nykyään monipuoliset. Kirjastot takaavat kaikille yhdenvertaisen pääsyn sivistykseen ja kulttuuriin. Kirjastojen tehtävänä on lukemisen ja kirjallisuuden edistämisen rinnalla tarjota tiloja oppimiseen, harrastamiseen, työskentelyyn ja kansalaistoimintaan sekä edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua. Lain tavoitteiden toteuttamisessa lähtökohtina ovat yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus.

Rahoitusrakenteeltaan kirjastolaitos muistuttaa teattereiden, orkestereiden ja museoiden vos-järjestelmää. Kirjastojen järjestelyvastuu on kunnilla, mutta osan kustannuksista kattaa valtio. Valtion keskeisin rahoitus yleisille kirjastoille perustuu kunnille maksettaviin valtionosuuksiin, jotka maksetaan osana VM:n hallinnoimaa kuntien peruspalveluiden valtionosuuden momenttia. Siitä ei voida nykyisin erottaa yksittäisille tehtäville kohdistuvaa rahoitusta (ks. tarkemmin luku 4). Kulttuuribudjettiin tehtiin merkittävä muutos vuonna 2010, kun yleisten kirjastojen sekä kuntien yleisen kulttuuritoimen valtionosuudet siirrettiin valtiovarainministeriön pääluokkaan peruspalvelubudjettiin. Samassa yhteydessä peruspalvelubudjettiin siirtyi myös taiteen perusopetuksen valtionosuus koulutusbudjetista. Sen sijaan taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuudet jäivät OKM:n taiteen ja kulttuurin budjettiin.

edistämistapahtumaa, joiden osallistujamäärä oli n. 450 000. (Ks. <https://tilastot.kirjastot.fi/>) Myös kirjailijoiden ansionmuodostus nivoutuu monin tavoin kirjastojen toimintaan (esim. <https://kirjailijaliitto.fi/kirjailija-lehti-artikkeli/paakirjoitus-42015/>).

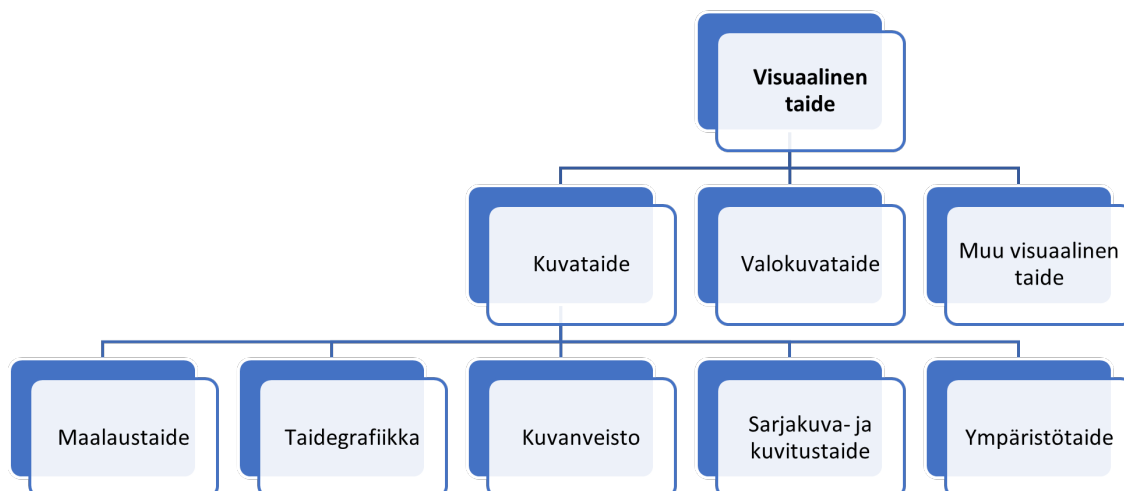
²² Mukana eivät ole yleisesti yliopisto-, ammattikorkeakoulu- ja erikoiskirjastot (tieteelliset kirjastot) tai kouluissa ja oppilaitoksissa olevat oppilaitoskirjastot. Niiden rahoitusta ei voi tarkastella suoraan talousarvioista. Kansalliskirjasto voidaan mieltää tieteelliseksi kirjastoksi, mutta se tarjoaa kirjastoverkko-palveluja kaikille kirjastosektoreille. Omien kokoelmiensa lisäksi Kansalliskirjasto vastaa kansallisesta julkaisuperinnöstä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää myös harkinnanvaraisia avustuksia yleisten kirjastojen erityistehtäviin ja hankkeisiin. Se osoittaa vuosittain rahoitusta yleisille kirjastoille vähälevikkisen laatu kirjallisuuden kirjahankintoihin ja varaa yleisten kirjastojen käyttöön määrärahan, jolla kirjastot voivat tilata painettuja vähälevikkisiä kulttuurilehtiä (momentti 29.80.52.06. Kirjastot ja tiedon saatavuus). Luokittelussamme tämä määräraha sijoitettiin kirjastojen luokkaan. Kirjastojen lainamäärät vaikuttavat myös yksittäisille kirjailijoille tilitettäviin lainauskorvauksiin. Näin ollen luokkamme 2 rahoitukset kirjastoihin (2.1.), kirjallisuuden (2.2.) ja lehtiin (2.3.) tukevat toisiaan, eikä niiden välisiä rajoja pystytä yksiselitteisesti erottelamaan. Selvityksen rahoitusta käsittelevässä luvussa 4 sekä johtopäätöksissä käsittelemme tarkemmin yleisten kirjastojen sijoittumista peruspalvelubudjettiin.

3.3 Luokka 3: Visuaalinen taide

Visuaalisen taiteen luokkaan (kuva 5) luokittelimme kuvataiteen (3.1.) sekä valokuvataiteen (3.2.) omana alaluokkanaan ESSnetin jaon mukaisesti, sekä muun visuaalisen taiteen (3.3.). Kuvataiteen luokka sisältää maalaustaiteen, taidegrafiikan, kuvanveiston, sarjakuva- ja kuvitustaiteen sekä ympäristötaiteen.

Kuva 5. Luokka 3: Visuaalinen taide.



Kaikkien alaluokkien sijoittelu ei ole täysin yksiselitteistä. Esimerkiksi sarjakuva-taide mielletään joissain konteksteissa osaksi kirjallisuusgenreä, jonka lisäksi se saatetaan nähdä täysin itsenäisenä taiteenlajinaan, irrallaan visuaalisesta taiteesta tai kirjallisuudesta. Sijoitimme kuitenkin sarjakuvan osaksi visuaalisen taiteen luokkaa, seuraten kansainvälisten luokitusten (ESSNet) ja esimerkiksi Taiteen edistämiskeskuksen toimikuntajakoa. Tässä asiayhteydessä

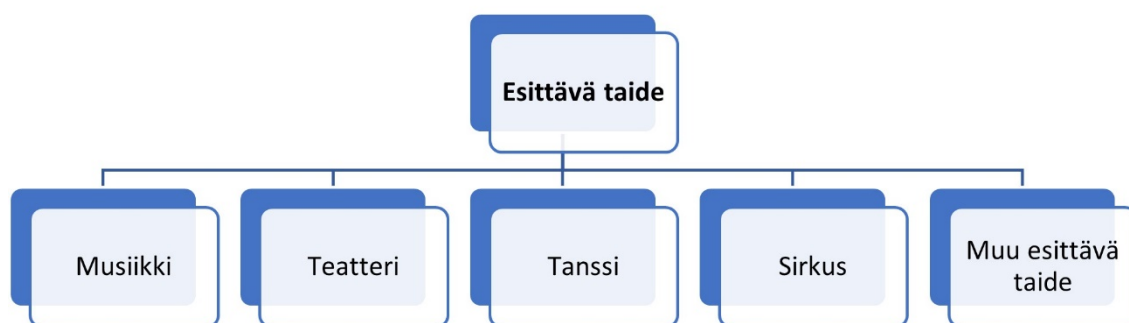
perustelemme sijoittamista myös alan rahoituksen pienellä mittakaavalla. Taiteen edistämiskeskus erottelee sarjakuvan ja myös kuvitustaiteen rahoituksen omana kokonaisuutenaan, mutta valtion kokonaisrahoitusta kulttuurille tarkastellessa näin hienojakoinen luokittelu ei ollut perusteltu.

ESSNetin kategorisoinneista poiketen emme luokitelleet muotoilua visuaaliseen taiteeseen, vaan esimerkiksi OKM:n (ks. OKM 2016) ja Taiteen edistämiskeskuksen (toimikuntajako) tunnistamia taiteenalajakoja seuraten omaan luokkaansa (luokka 6) yhdessä arkkitehtuurin ja käsityön kanssa. Visuaalisen taiteen luokittelussamme taidemuseot on muiden museoiden tapaan sijoitettu museoiden luokkaan (1.1.). Museoiden osalta esimerkiksi Kansallisgallerian rahoitusta on mahdollista myös tarkastella vaihtoehtoisesti osana visuaalisen taiteen kategoriaa, mutta valtionosuusjärjestelmän piirissä toimivien taidemuseoiden rahoitusta ei erillisenä lukuna ole saatavilla²³ (ks. infolaatikko, s. 41–42). Media- ja taide sijoitetaan joissain luokituksissa visuaalisen kulttuurin alueelle (OKM 2020a, 39) mutta olemme lukeneet sen osaksi audiovisuaalista kulttuuria (luokka 5), tässäkin tapauksessa myös Taiteen edistämiskeskuksen toimikuntajakoa mukaillen.

3.4 Luokka 4: Esittävä taide

Esittävän taiteen luokkaan (kuva 6) sisällytimme esittävän taiteen lajit musiikin (4.1.), teatterin (4.2.), tanssin (4.3.), sirkuksen (4.4.) ja muun esittävän taiteen (4.5., sisältää mm. performanssitaitteen).

Kuva 6. Luokka 4: Esittävä taide.



Esittävän taiteen luokkaan kuuluvat mainituilla taiteenaloilla toimivien organisaatioiden ja vakiintuneen esitystoiminnan tuen lisäksi erilaiset esittävän taiteen

²³ Myös muiden taidemuseoiden voidaan ajatella tukevan visuaalista alaa. Nykyisten rahoitustilastojen puutteiden vuoksi tämän selvittäminen vaatisi kuitenkin erillisselvityksen.

alan tapahtumat ja festivaalit (vrt. Unesco 2009, 26). Festivaalit ja tapahtumat sisältävät ilmiönä monia ulottuvuuksia; niitä voidaan ajatella taide- ja kulttuuritoimintana, liiketoimintana, työllistävänä toimintana sekä kulttuurin saavutettavuuden ilmiönä (OKM 2020a, 36). Olemme luokitelleet tapahtumat ja festivaalit niiden toimialan mukaan, jos mahdollista; esimerkiksi selvästi kirjallisuuden alaan kuuluvat tapahtumat on sijoitettu kirjallisuuden luokkaan. Tapahtumat ja festivaalit, jotka ovat monialaisia tai joita ei voi muusta syystä sijoittaa tietylle taiteenalalle, on kirjattu luokkaan 7.

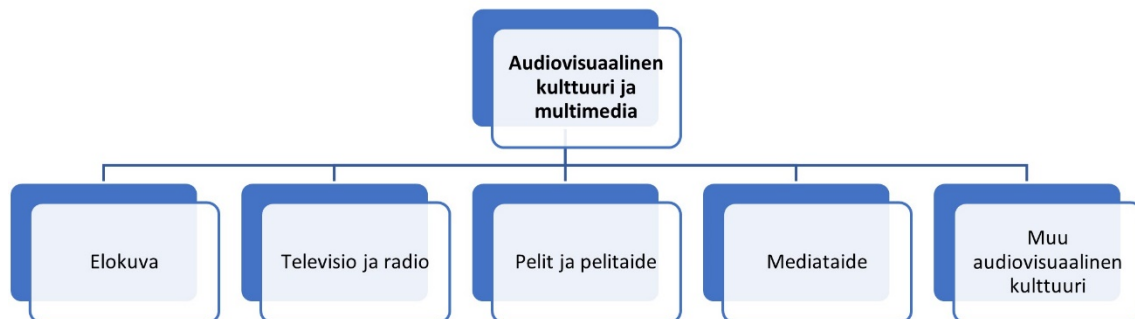
Kuten muutkin kansalliset laitokset (kansallisten laitosten määrittelystä, ks. luku 5.1.1.), Kansallisooppera ja –baletti²⁴ sekä Kansallisteatteri on luokiteltu siten, että niitä on mahdollista tarkastella myös erikseen kansallisten laitosten ryhmässä.

Etenkin musiikki on taloudellisesti ja rahoituksellisesti suuri toimiala, joten sitä koskevien rahoitustietojen tarkastelu myös erikseen (ks. luku 4.4.) on perusteltua ja tarpeellista. Esimerkiksi taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisesta rahoituksesta OKM:n yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen budjetissa valtaosa kohdistuu musiikille. Musiikki on myös moninainen ala (OKM 2020a, 31), joka käsittää niin säveltämisen kuin tallennetun ja esitetyn musiikin formaatista riippumatta. Merkittävä osa musiikin alan toiminnasta on kaupallista toimintaa (esittävä toiminta ja äänitteiden myynti radiosoittona, striimauksena ja fyysisenä äänitemyyntinä). Samalla musiikin sisällä on aloja, jotka nojaavat hyvin pitkälle julkiseen tukeen, kuten orkesterimusiikki. On huomattava, että tässä selvityksessä tavoitetaan – kuten muidenkin toimi- ja taiteenalojen kohdalla – vain musiikin julkinen, budjettiaineistoista havaittava tuki.

3.5 Luokka 5: Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia

Audiovisuaalisen kulttuurin ja multimedian luokkaan 5 (kuva 7) sisältyvät ESSNetin luokitteluja seuraten elokuva (5.1.) televisio ja radio (5.2.), mediataide (5.3.), pelit ja pelिताide (5.4.) sekä muu audiovisuaalinen kulttuuri, kuten yleinen audiovisuaalisen kulttuurin tuki tai mediakasvatus (5.5.) (ESSNet 2012, 319).

²⁴ Kansallisooppera ja -baletti sijoittuu luokituksissamme säveltaiteeseen eli musiikkiin, mutta sen voidaan myös ajatella toimivan tanssin, teatterin sekä musiikin välimaastossa (myös Oesch 1996).

Kuva 7. Luokka 5: Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia.

Audiovisuaalisen kulttuurin toimialassa elävät rinnakkain kaupallinen ja ei-kaupallinen, taiteellinen ja populaarikulttuurinen sekä esittävä ja monistamiseen perustuva toiminta. Toimialan luonteesta kertoo, että esimerkiksi Tilastokeskus julkistaa audiovisuaaliseen kulttuuriin liittyviä tilastoja niin kulttuuritilastoissa, joukkoviestintätilastoissa kuin kulttuurin satelliittitilastossa (OKM 2020a, 37). Audiovisuaalisen kulttuurin kokonaisuus on samalla hyvä esimerkki kulttuurin alueesta, jonka tukea ei voida katsoa vain yhden hallinnonalan kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa elokuvataidetta ja audiovisuaalista kulttuuria koskevan lainsäädännön ja valtion talousarvioon sisältyvien määrärahojen valmistelusta sekä alaisensa hallinnon ohjauksesta. Televisio- ja radiotoimintaan liittyvät asiat kuuluvat puolestaan liikenne- ja viestintäministeriölle.

Yleisradion sisällyttämisestä koko valtioneuvoston tasoiseen kulttuuribudjettiin on esitetty kulttuuripolitiikan parissa huomioita vuosien varrella (esim. Kangas & Pirnes 2015, 72). Luokittelemme Yleisradio Oy:n (YLE) televisio- ja radiotoimintana²⁵ audiovisuaalisen kulttuurin ja multimedian toimialaan, sekä televisio- ja radiotoiminnan alaluokkaan (5.2.) seuraten Tilastokeskuksen joukkoviestintäyri-tysten toimialajakoa. Luemme YLE:n myös kansalliseksi laitokseksi sen maanlaaju-isen toiminnan ja lakisääteisen julkisen erityistehtävän vuoksi. Myös eloku-
van alaluokkaan (5.1.) sijoitetun Suomen elokuvasäätiön (SES) ja muuhun au-
diovisuaaliseen kulttuuriin (5.5.) koodatun Kansallisen audiovisuaalisen institu-
utin (KAVI) tuet olemme koodanneet erikseen kansallisten laitosten ryhmään (vrt.
Saukkonen 2014). KAVI:n toiminta ulottuu myös audiovisuaalisen kulttuuriperin-
nön alueelle.²⁶ Tässä sen rahoitus luetaan kokonaisuudessaan audiovisuaali-
sen kulttuurin luokkaan.

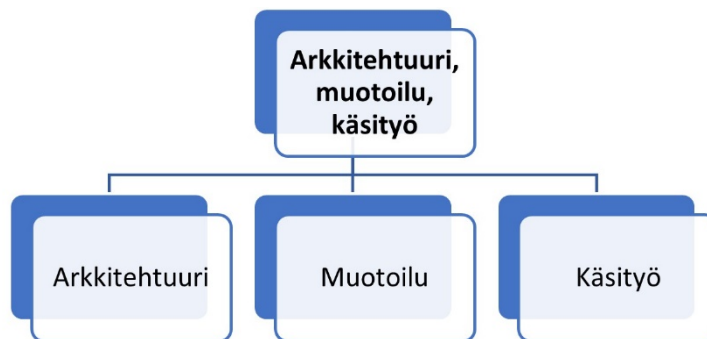
²⁵ Yleisradion ohjelmasisällöt ulottuvat monille taiteen ja kulttuurin alueille, mutta rahoituksellisesti täl-
laisia jaotteluita ei pystytä tarkastelemaan. Joissakin COFOG-metodologiaa (*Classification of the functions
of government*) hyödyntävissä kansainvälisissä tilastoinneissa (esim. Eurostat 2018, 102–103) toisistaan
erotellaan ”Cultural services” ja ”Broadcasting and publishing services”. Tällaisessa luokittelussa Yleisra-
dio sijoittuisi jälkimmäiseen. Myös Tilastokeskuksen tilastoluokka ”Kulttuuri ja viestintä” jakautuu kult-
tuuriin ja joukkoviestintään. Tilastokeskus käsittelee Yleisradiota joukkoviestintätilastojen puolella.

²⁶ KAVIn lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat elokuvien ja televisio- ja radio-ohjelmien säilyttäminen sekä nii-
hin liittyvä tutkimus, kuvaohjelmien tarjoamisen valvonta ja mediakasvatuksen edistäminen.

3.6 Luokka 6: Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö

Arkkitehtuurin (6.1.), **muotoilun** (6.2.) ja **käsityön** (6.3.) kuvaamme yhdistettynä luokkana 6 (kuva 8). Luokan perusteluna on paitsi alojen yksinään suhteellisen pieni koko, myös alat yhdistävä Unescon luokitus. Kuten muissakin toimialaluokituksissa, alaluokitusten tarkastelu myös erikseen on mahdollista. Unescon (2009) ja ESSNetin (2012) luokitteluista poiketen esimerkiksi mainonta ja muoti jäävät omista luokituksistamme itsenäisinä kategorioina pois, koska ne eivät ole suomalaisessa kulttuuripolitiikassa merkittäviä julkisen rahoituksen kohteita.

Kuva 8. Luokka 6: Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö.



Arkkitehtuurin, muotoilun ja käsityön aloilla toiminta-ala ulottuu varsinaista taidekenttää laajemmalle, mikä näkyy paitsi niiden kulttuuripoliittisissa määrittelyissä, myös niiden rahoituksessa. Vaikka arkkitehtuuri ei määriy yksinomaan taidealaksi sen teknis-taloudellisten ulottuvuuksien vuoksi (ks. esim. Oksanen-Särelä 2011), sen taideluonne on tunnistettu mm. OKM:n taidepoliittisissa linjauksissa. Myös muotoilu on esimerkki monimuotoisesta, eri toimialojen välillä toimivasta alasta, jonka sisällä on sekä taiteellisesti että vahvasti liiketoiminnallisesti painottunutta toimintaa. Käytännössä valtion taide- ja kulttuuripolitiikka koskee siten vain tiettyä osaa muotoilualasta. Käsityö asemoituu jossain määrin myös kulttuuriperinnön kentälle²⁷ mutta olemme lukeneet sen muotoilun kanssa samaan pääluokkaan historiallisista syistä ja vakiintuneiden luokitteluperusteiden mukaisesti.

3.7 Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta

Kuten aiemmissa valtion kulttuurirahoitusta käsittelevissä selvityksissä (esim. Saukkonen 2014; Oesch 1996) on korostettu, vain osa rahoituksesta on

²⁷ "‘Art crafts’ are an important part of traditional heritage..." (ks. EssNet 2012, 45). Ks. myös esim. OKM:n tukea saava Taitoliitto: <https://www.taito.fi/toimintamme/kasityokurssit-ja-tyopajat-2-3/>

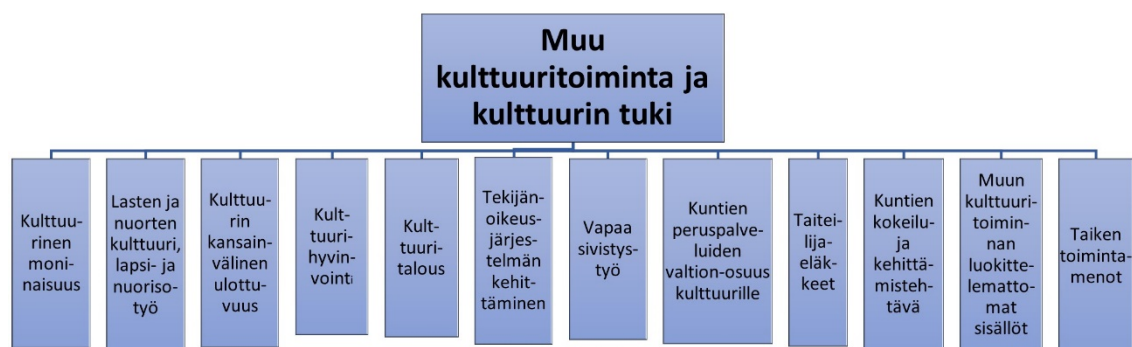
luokiteltavissa tarkasti tietyille toimi- tai taiteenaloille. Oma toimialaluokitusemme mahdollisti lähtökohtaisesti aiemmin sovellettuja ryhmittelyjä avaramman luokittelun. Siitä huolimatta myös luokan ”muu kulttuuritoiminta” tarve oli alusta asti ilmeinen. Muu kulttuuritoiminta (kuva 9) sisältää sellaisen kulttuurin rahoituksen, joka ei asetu selkeästi (tai jota ei ole nykyisillä aineistoilla mahdollista luokitella) edellä kuvattuihin toimialoittaisiin kategorioihin. Luokan 7 yleistä tarvetta ja logiikkaa kuvaa osuvasti Pasi Saukkosen (2014, 28) kuvaus opetus- ja kulttuuriministeriön KUPO-osaston taiteen ja kulttuurin harkinnanvaraisia valtionavustuksia:

”Kokonaisuus sisältää avustuksia hyvin erilaisiin kohteisiin kuten kulttuurin matkailulliseen tuotteistamiseen, suomalais-ugrilaiseen kulttuuriyhteistyöhön Venäjän kanssa, kulttuuriviennin kärkihankkeisiin, monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön, eri taiteenalojen järjestöille ja valtakunnallisiin taide- ja kulttuuritapahtumiin sekä kulttuurilehdille, ystävyysseuroille ja mediakasvatuksen kehittämiseen.”

Omassa ryhmittelyssämme luokkaan 7 sijoittuvat laajasti kulttuurin määrittelevät sekä usealle taiteenalalle ulottuvat alueet. Luokka sisältää seuraavat 12 alaluokkaa: 7.1. Kulttuurinen moninaisuus (kulttuurisen moninaisuuden ja saavutettavuuden edistäminen sekä kulttuurivähemmistöjen kulttuurin ja kielen edistäminen), 7.2. Lasten ja nuorten kulttuuri, taidekasvatus, lapsi- ja nuorisotyö, 7.3. Kansainvälinen ulottuvuus (kulttuuri-instituutit, kulttuuriyhteistyö, ystävyysseurat, maakuvatyö, kehitysyhteistyö), 7.4. Kulttuurihyvinvointi (taide ja kulttuuri terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi), 7.5. Kulttuuritalous (kulttuurivienti, tuotekehitys, brändäys, markkinointi, innovointi, kulttuurimatkailun liiketaloudellinen kehittäminen), 7.6. Tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen, 7.7. Vapaa sivistystyö, 7.8. Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (sis. kirjastot, yleinen kulttuuritoiminta, taiteen perusopetus), 7.9. Muun kulttuuritoiminnan luokittelemattomat sisällöt, 7.10. Taiteilijaeläkkeet²⁸, 7.11. Kuntien kulttuuritoimintalakiin perustuva kokeilu- ja kehittämistehtävä, 7.12. Taiteen edistämiskeskuksen toimintamenot.

”Muun kulttuuritoiminnan” luokka ei laveudesta huolimatta kuvaa kattavasti suomalaisen yhteiskunnan tai kansalaisyhteiskunnan kulttuurisia käytäntöjä, kulttuuritoimintaa tai aktiivisuutta (vrt. EssNet 2012, 271–272). Se perustuu puhtaasti valtion myöntämänsä rahoituksen kautta tunnistamiin sisältöihin ja erilaisiin kulttuuripolitiikan painopisteisiin. Muun kulttuuritoiminnan kategoriaan sijoittuvat laajasti kulttuurin määrittelevät sekä usealle taiteenalalle ulottuvat alueet.

²⁸ Nykyisin käytettävissä olevin tilastoin ei voida eritellä taiteilijaeläkkeen saajia taiteenaloittain. Sen selvittäminen vaatisi lisäselvitystä rekisteriaineistojen kautta. Myöskään kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta ei voida nykyään erotella kulttuurin eri osa-alueille kohdistunutta / kuntien niihin käyttämää rahoitusta

Kuva 9. Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta.

Luokkaan 7 sijoittuu myös rahoitus, jota on perusteltua tarkastella pikemminkin erilaisissa politiikkadokumenteissa ja -strategioissa ilmaistujen kulttuuripoliittisten tavoitealueiden (kulttuurisen moninaisuuden tai saavutettavuuden edistäminen, sosiaalinen ulottuvuus, lastenkulttuuri, kansainvälinen tavoite, hyvinvointi, talous) kautta kuin jonkin taiteenalan tukena (ks. myös OKM 2020a, 26, kuvio 3). Taiteen ja kulttuurin tukeen sisältyvät (kulttuuri)poliittiset tavoitteet voivat olla julkilausuttuja, mutta myös sisäänkirjoitettuja, yleisesti hyväksyttyjä periaatteita. Muun kulttuuritoiminnan alaluokat koostimme kuitenkin avustusmuotojen julkilausutun, keskeisimmän tavoitteen mukaisesti. Hyödynsimme myös OKM:n kulttuuripoliittikan strategian (2017) kuvauksia ja tavoitteita muun kulttuuritoiminnan luokkien rakentamisessa. Yhdenmukaisuuden vuoksi olemme sijoittaneet tiettyä politiikkatavoitetta edistävät avustushaut ja -myönnöt samaan luokan 7 alaluokkaan. Tätä kautta on samalla mahdollista tarkastella tällaisen ns. poliittis-instrumentalistisen rahoituksen mittakaavaa (ks. esim. Rautiainen 2008; Häyrynen 2015).²⁹

Luimme muuta kulttuuritoimintaa kuvaavaan kategoriaan omaksi alaluokakseen (7.1.) eri ryhmille kohdistetun kulttuurisen moninaisuuden³⁰ tuen, jossa kulttuuri määritellään laajasti ilman varsinaista säilyttävää tai museaalista aspektia

²⁹ Muutkin kulttuuripoliittiset rahoitusmuodot voivat toki edistää ja tukea tässä luokassa esitettyjä tavoitealueita. Tavoitteita voi olla sisään kirjattuna rahoitusmuotoihin, joiden ensisijainen tavoite ei ole edistää tässä esitettyä päämääriä. Esimerkiksi saavutettavuus voi olla avustustoimintaa läpileikkaava linjaus. Myös periaatteessa mikä tahansa taide- ja kulttuuripoliittinen tuki voi synnyttää esimerkiksi terveysvaikutuksia tai toimia pohjana luovalle taloudelle.

³⁰ Tilastokeskus määrittelee kulttuurisen moninaisuuden seuraavasti: "Kulttuurinen monimuotoisuus käsittää eri kieli-, kansallisuus- sekä uskontokunnat ja myös erilaiset sukupuoli- ja seksuaali-identiteetit sekä eri ikä- ja vammaisryhmät." Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt vuodesta 1997 lähtien avustuksia vähemmistökulttuurien tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön.

(kuten luokassa 1). Kulttuurisen moninaisuuden kategorian alle olemme laskeet myös saavutettavuuden edistämiseen tähtäävää rahoitusta. OKM itse linjaa kulttuurin saavutettavuuden ja moninaisuuden edistämisen sekä kulttuurivähemmistöjen kulttuurin ja kielen edistämisen keskeisiksi kulttuuripolitiikan alueiksi.³¹ Myös Taike jakoi vuonna 2019 erillisillä yhteisöavustusmuodoilla tukea sekä kulttuurisen moninaisuuden edistämiseen ja rasisminvastaiseen toimintaan että vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen.

Kulttuuripolitiikan strategiassa (2017) korostetaan taide- ja kulttuurikasvatusta kokonaisuutena, joka koostuu varhaiskasvatuksesta, taide- ja taitoaineiden opetuksesta kouluissa ja oppilaitoksissa (mukaan lukien vapaa sivistystyö), taiteen perusopetuksesta sekä lastenkulttuurista. Olemme tältä pohjalta luokitelleet lasten ja nuorten kulttuurin sekä lapsi- ja nuorisotyön rahoituksen omaksi alaluokakseen (7.2.). Siihen lukeutuneiden tukimuotojen kohdalla taiteen alaa ei usein määritellä tarkemmin, joten rahoituksen sisällyttäminen tunnistettuihin toimialoihin olisi ollut käytännössä usein mahdotonta. Myöskään vapaata sivistystyötä (kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset) ei ollut näillä aineistoilla mahdollista – eikä sinänsä perusteltuakaan – luokitella erityisiin toimialoihin. Esitämme sivistystyön kokonaisuutena (7.7.). Taiteen perusopetukselle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta³² allokoitun rahoituksen kuitenkin pystyimme sijoittamaan käytössämme olleiden aineistojen perusteella eri taiteenalojen tuen osaksi.

Kulttuuriyhteistyön ja -vaihdon, ystävyysseurojen tuen sekä esim. kulttuuri-instituuttien toiminnan tuet olemme luokitelleet osaksi kulttuurin kansainvälisyysulottuvuuden rahoittamista kuvaavaa alaluokkaa (7.3.) niiden kulttuuripoliittisen tavoitteen perusteella.

OKM:n strategiassa korostetaan myös taide- ja kulttuurilähtöisten hyvinvointipalveluiden tarjontaa. Olemme muodostaneet sille oman alaluokkansa muun kulttuuritoiminnan kategoriaan. Esimerkiksi Taiteen edistämiskeskus myöntää avustuksia kulttuuriseen hyvinvointiin.³³ STM:n alaisen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:n järjestöavustukset taidetta ja hyvinvointia yhdistäville hankkeille ja kulttuurijärjestöille on niin ikään luokiteltu kulttuurihyvinvoinnin kategoriaan (7.4.). Osallisuuden, saavutettavuuden ja hyvinvoinnin tavoitteet linkittyvät myös toisiinsa. Esimerkiksi Taike käsittelee nykyisin samassa avustusmuodossa yhteisöavustukset, joilla edistetään taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta ja hyvinvointivaikutuksia sekä osallistumista ja osallisuutta taiteeseen ja kulttuuriin.

³¹ Ks. <https://minedu.fi/kulttuurin-saavutettavuus>

³² Kuntien peruspalveluiden osana VM:n momentilta taiteen perusopetukselle allokoitavaa rahoitusta ei pystytty erottelamaan momentin kokonaisuudesta. Sen osalta käytämme Kuntaliiton asiantuntijan arvioita, jonka mukaan noin 1,4 prosenttia momentin kokonaisuudesta kohdistuu kuntien kulttuurimenoihin.

³³ Taike tilastoi hyvinvointiavustukset omissa tilastoluokituksissaan taiteenaloittain, mutta vain osa kulttuurihyvinvointiavustuksista on käytössämme olleilla budjettiaineistoilla sijoitettavissa ja tunnistettavissa minkään taiteen- tai toimialan tueksi.

OKM:n KUPO-osaston eräänä politiikka-alueena on luova talous, jossa painopisteenä on kulttuurin ja luovuuden merkitys kansantaloudessa. Ensisijaisesti taloudellisiin tavoitteisiin kytkeytyvän rahoituksen olemme tässä sijoittaneet ”kulttuuritaloudeksi” nimeämäämme luokkaan. Siihen sisältyy poikkileikkaavia näkökulmia, jotka kattavat toimi- ja taiteenalojen näkökulmasta useita eri osa-alueita (esimerkiksi vienti, matkailu, tuotekehitys). Hyödynnämme OKM:n luokittelua sijoittaessamme kaikki kulttuurivienti- ja matkailuavustuksiksi määritellyt valtionavustukset tähän ”kulttuuritalouden” luokkaan 7.5. Myös *Business Finlandin*³⁴ luovien alojen yritystoimintaan kohdistamat avustukset on kirjattu samaan kulttuuritalouden luokkaan. Luovien alojen yritys- ja kehitysrahoituksia myöntävät lisäksi Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Näiden EU-rahoitusten tarkastelu toisi esiin lisää rahoituksen jakautumista, mutta vaatisi käytännössä oman selvityksensä.

Tekijänoikeuden talousarviosta ilmeneviä menoja käsittelemme tässä selvityksessä omassa luokassaan 7.6. ”tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen”. Valtion talousarviossa OKM:n osuuteen sisältyy määrärahoja yksityisen kopioinnin hyötyksen järjestämiseen, lainauskorvaukseen ja sen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sekä kopiointi- ja muiden käyttöoikeuskorvausten sekä kopiointia, tallennusta ja käyttöoikeuksia koskevan tiedotus- ja selvitystoiminnan menojen maksamiseen.

Käytämme lisäksi alaluokkaa 7.9. ”muun kulttuuritoiminnan luokittelemattomat sisällöt” sellaisille yleisille menoilta, jotka eivät sovi luontevasti muihin alaluokkiin. Luokka sisältää muun muassa OKM:n KUPO-osaston myöntämiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia, jotka ovat luonteeltaan monialaisia tai yleisesti kulttuuripoliittisia, esimerkiksi tietyille tapahtumille, järjestöille tai säätiöille allokoitavat avustukset tai Taiken monitaiteelle allokoima rahoitus.

Kunnille on nykyisessä kuntien kulttuuritoimintalaissa (Finlex 166/2019, 6§) asetettu kehittämistehtävä. Luokittelimme valtion rahoituksen kuntien kulttuuritoiminnan kehittämiseen ja kokeiluihin omaan luokkaansa (7.11.).³⁵ Taiteen edistämiskeskuksen toimintamenoja ei voi Taiken yleisesti taide- ja kulttuuripoliittikaa toimeenpanevan luonteen vuoksi luokittella mihinkään yksittäiseen toimialaluokkaan. Tässä suhteessa Taiken toimintamenot poikkeavat esimerkiksi Museoviraston toimintamenoista (luokassa 1) tai KAVI:n toimintamenoista (luokka 5), joten teimme niitä varten erillisen alaluokituksen (7.12.). Lisäksi koodasimme Taiken toimintamenot myös kansallisten laitosten kokonaisuuteen muiden vastaavien toimintamenojen kanssa (ks. Taulukko 2).

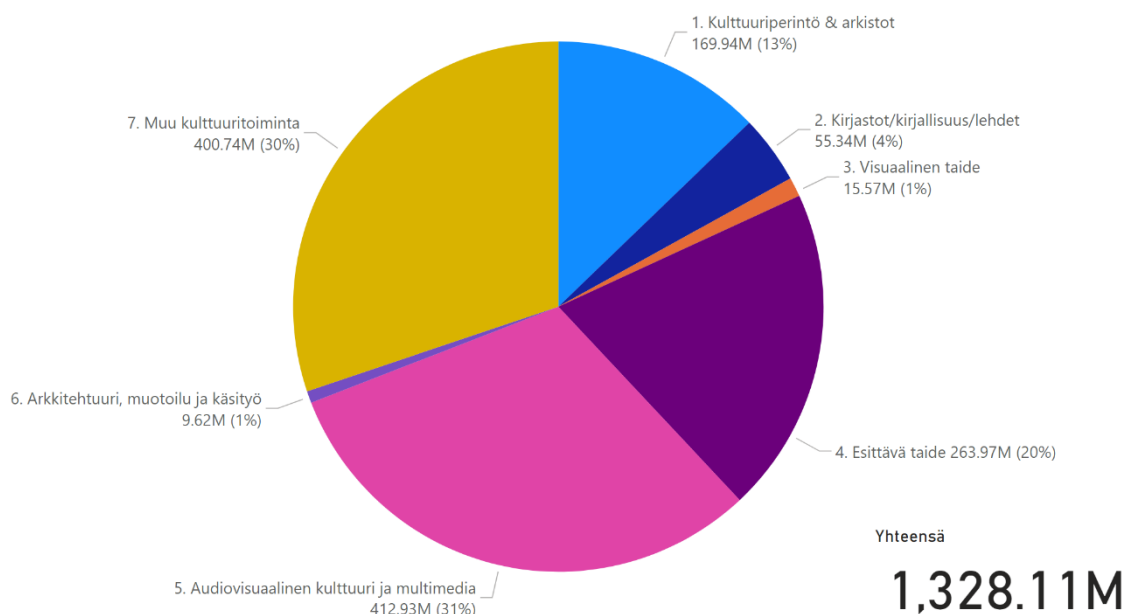
³⁴ Business Finlandin osalta mukaan otettiin organisaation omien tilastojen mukaiset kategoriat ”Elokuva-, video-, ja televisio-ohjelmatuotanto, äänitteiden ja musiikin kustantaminen”, ”Kulttuuri- ja viihdetoiminta”, ”Radio- ja televisiotuotanto”, ”Kirjastojen, arkistojen, museoiden ja muiden kulttuurilaitosten toiminta”.

³⁵ 6 § Kehittämistehtävä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa hakemuksesta kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtävän, jolla luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kehittämistehtävällä tuetaan kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Kehittämistehtävä on kunnille tai muille toimijoille vapaaehtoinen. Kehittämistehtävän toteuttajalla tulee olla tehtävän hoitamisen kannalta monipuolista valtakunnallista tai alueellista kulttuuritoiminnan tuntemusta sekä riittävä osaaminen.

4 VALTION KULTTUURIRAHOITUKSEN JAKAUTUMINEN TOIMIALOITTAIN

Valtio rahoittaa kulttuurin toimialoista eniten audiovisuaalista kulttuuria ja multimediaa, mikä johtuu paljolti Yleisradion saamasta tuesta.³⁶ Miltei yhtä suuri osa rahoituksesta kohdistuu ns. muun kulttuuritoiminnan luokkaan. Taide- ja kulttuurirahoitus levittäytyykin laajalle ja on luonteeltaan moninaista. Tunnistetuista toimialoista valtio tukee toiseksi eniten esittävää taidetta. Sen osuutta kasvattaa merkittävä musiikille myönnetty tuki. Seuraavaksi suurin kulttuuriperinnön ja arkistojen luokka sisältää myös valtion suhteellisen painavasti rahoittaman museokentän. Kirjastojen, kirjallisuuden ja lehtien luokan osalta muistutamme, että kirjastojen peruspalveluiden valtionosuudet on sijoitettu eriteltyjen rahoitustietojen puuttuessa ”muun kulttuuritoiminnan” alaluokkaan. (Kuva 10.)

Kuva 10. Valtion kulttuurirahoitus v. 2019 toimialoittain (pääluokat). Yht. 1328 M€.

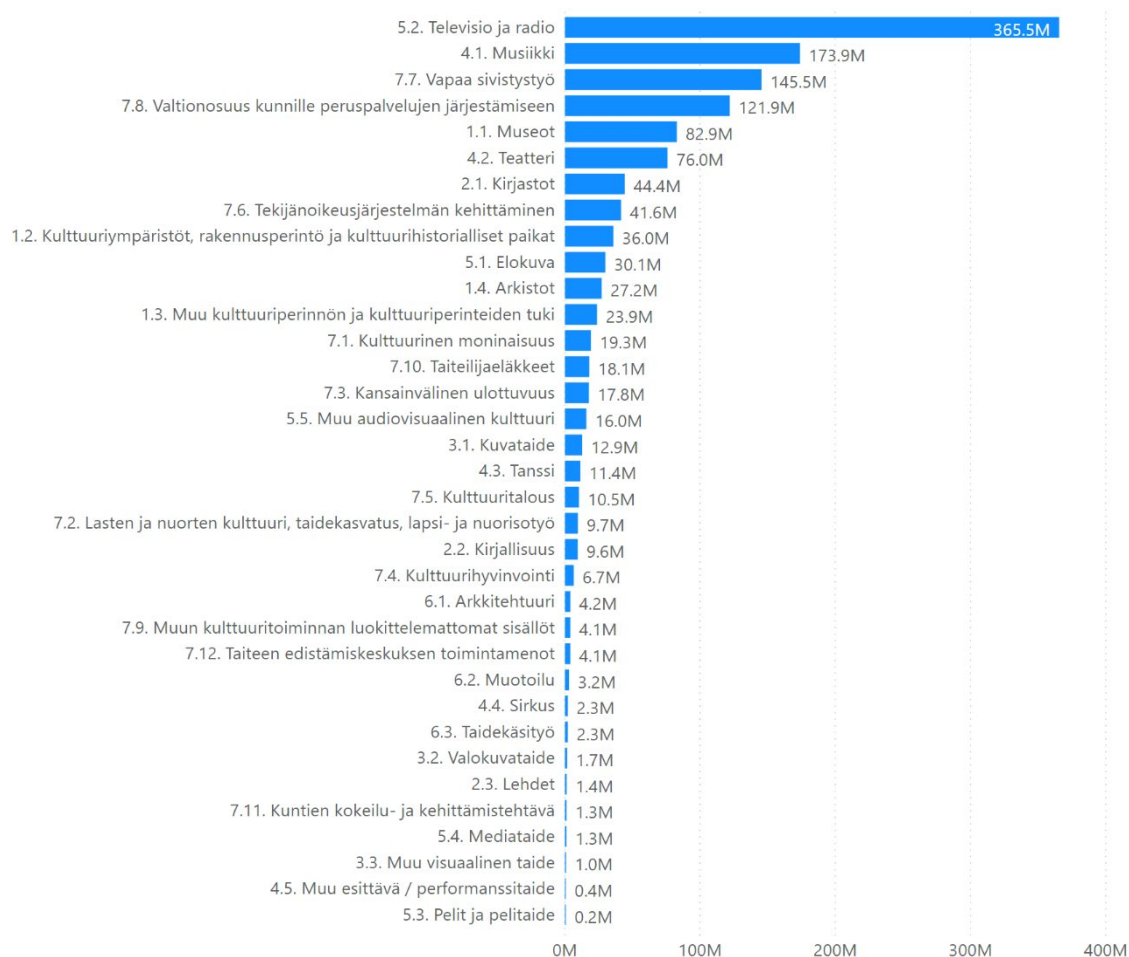


Päätoimialojen alaluokissa (kuva 11) korostuu Yleisradion kautta kanavoitua television ja radion mittava rahoitus. Myös vapaan sivistystyön rahoitus muodostaa merkittävän kokonaisuuden. Alaluokittaisessa tarkastelussa valtion-osuusrahoituksen piirissä olevat yleiset kirjastopalvelut, museotoiminta ja -palvelut, (klassinen) musiikki ja teatteritoiminta ovat edelleen valtion rahoituksellisesti priorisoimia aloja, aivan kuten Ilkka Heiskanen, Pertti Ahonen ja Lasse Oulasvirta totesivat jo vuonna 2005. Sittenkin myös tanssin rahoitus on parantunut ja sen voidaan katsoa nousseen muita, Heiskasen ym. valtion rahoituksessa marginaaliseksi luokittelemia aloja, parempaan asemaan. (Ks. Heiskanen ym. 2005, 34–35.) Alaluokkia tulkittaessa on huomattava, että alaluokasta 7.8.

³⁶ Yleisradion rahoitus on vuodesta 2013 alkaen muodostunut Yle-veron tuotoista.

(peruspalveluiden valtionosuus kunnille) kohdistuu yleisille kirjastoille huomattava rahoitusosuus, joka ei ole mukana luokassa 2.1.

Kuva 11. Valtion kulttuurirahoitus v. 2019 päätoimialojen (1–7) alaluokkien mukaisesti. Yht. 1328 M€.



4.1 Luokka 1: Kulttuuriperintö, museot ja arkistot

Kulttuuriperinnön, museoiden ja arkistojen rahoitus maksetaan valtaosin OKM:n hallinnonalalta (kuva 12).

Kansallismuseon ja erilaisten erikoismuseoiden (esim. Kansallisgalleria) rahoitus sisältyvät **museoiden** rahoitukseen (luokka 1.1.). Luokka sisältää myös aluetaidemuseoiden rahoituksen (ks. myös infolaatikko aiheesta luvussa 4.3. Visuaalinen taide). Myös Museoviraston toimintamenot on koodattu tähän alaluokkaan.

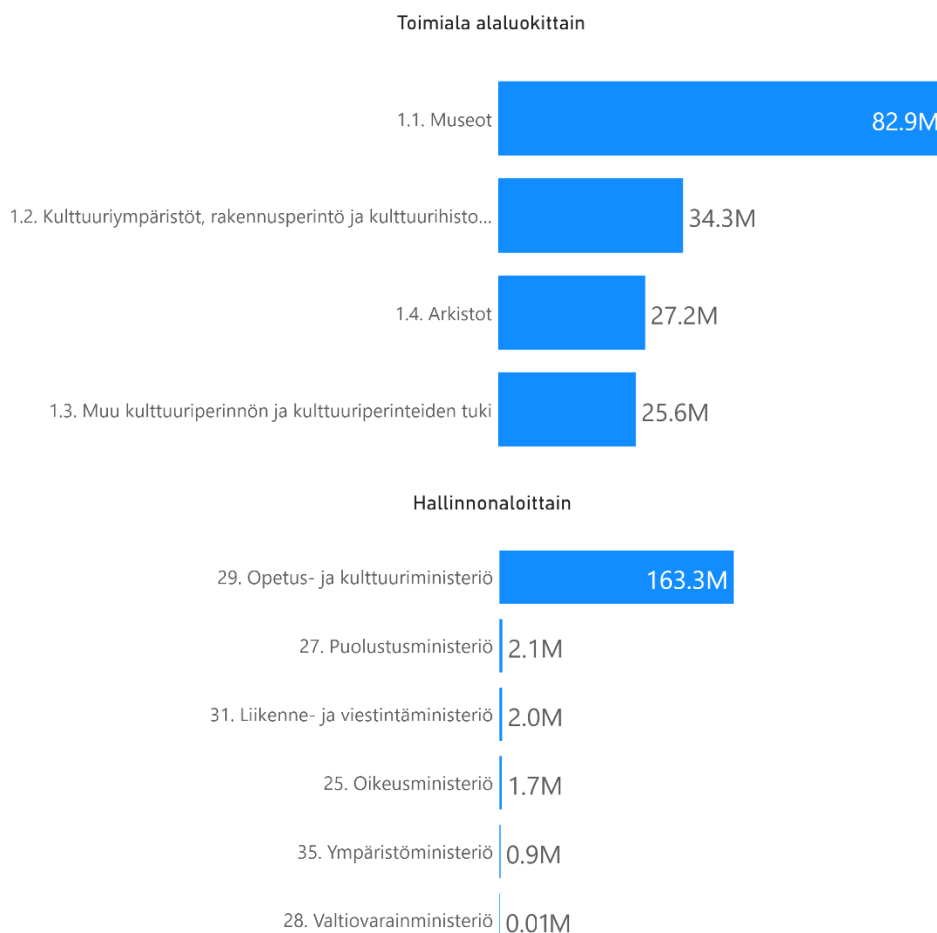
OKM:n KUPO-osaston myöntämä museoiden valtionosuusrahoitus (budjetti- ja rahapelivaroista) oli yhteensä lähes 35 M€. Lisäksi OKM maksoi harkinnanvaraisia avustuksia sekä avustuksia tilakustannuksiin mm. Kansallisgallerialle (jolle kohdennettiin yli 20 M€). Museoiden rahoitus sisältää OKM:n KUPO-osaston valtionosuuksilla sekä harkinnanvaraisilla avustuksilla tukeman museoalan lisäksi Suomen Urheilumuseon rahoituksen, joka maksetaan OKM:n liikuntatoimen budjetista, Luonnontieteellisen keskusmuseon rahoituksen korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen budjetista sekä puolustusministeriön (PM) rahoituksen Sotamuseolle ja muille PM:n yhteistyömuseoille. PM on nimennyt Sotamuseon valtakunnalliseksi sotahistorian erikoismuseoksi.

Kulttuuriympäristöjen, rakennusperinnön sekä kulttuurihistoriallisten paikkojen rahoitusluokkaan (1.2.) luettu rahoitus kohdentuu etenkin fyysiseen kulttuuriperintöön. Se sisältää esimerkiksi OKM:n hallinnonalalla (29.01. Hallinto, kirkollisasiat ja toimialan yhteiset menot) ev. lut. kirkon kulttuuriperintöön korvamerkityn rahoituksen kirkon ja seurakuntien kulttuurihistoriallisesti tärkeiksi katsotuille rakennuksille (yli 5,3 M€), ympäristöministeriön (YM) momentin rakennusperinnön hoitoon sekä oikeusministeriön (OM) rahoittamat avolaitostyöt, joissa kunnostetaan kulttuurihistoriallisia paikkoja vankityövoimalla. Lisäksi tähän luokkaan sisältyy Museoviraston kulttuuri- ja nähtävyydenkohteiden tilakustannukset (lähes 16 M€) sekä Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan menot, kuten toimitilojen ja kiinteistövarallisuuden tukea.

Muun kulttuuriperinnön luokka (1.3.) on kohdennukseltaan aineettomaan perintöön painottuva. Siinä ovat mukana esimerkiksi OKM:n avustus Karjalan liitolle ja karjalan kielen elvytysohjelmalle sekä OKM:n korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen osaston tieteen rahapelivaroista allokoimia harkinnanvaraisia avustuksia kulttuuriperintötoiminnalle. Lisäksi luokka sisältää paljon yksittäisiä kulttuuriperinnölle myönnettyjä avustuksia KUPO-osaston harkinnanvaraisesta avustustoiminnasta – esimerkiksi avustukset Suomen Kotiseutuliitolle, Suomalaisen Kirjallisuuden Seuralle sekä Juminkeko-säätiölle. Museoviraston³⁷ toimitamenot Kansallismuseota lukuun ottamatta sisältyvät tähän luokkaan.

Arkistojen tuessa (1.4.) merkittävin yksittäinen momentti (yli 20 M€) muodostuu Kansallisarkiston toimintamenoista. Se sisältyy korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen budjettiin. Valtaosa arkistotoiminnan rahoituksesta, jossa tuetaan valtionavustuksilla myös yksityistä arkistotoimintaa, tulee tästä OKM:n korkeakoulujen ja tutkimuksen budjettiluokasta (29.40.)

³⁷ OKM:n lisäksi myös Museovirasto myöntää museotoimialan avustuksia, mutta tässä tutkimuksessa emme ole tarkastelleet ja luokitelleet näitä avustuksia erikseen.

Kuva 12. Museoiden, kulttuuriperinnön ja arkistojen rahoitus. Yhteensä 170 M€.

4.2 Luokka 2: Kirjastot, kirjallisuus ja lehdet

Kirjastot (2.1.) ovat saamansa rahoituksen perusteella selkeästi suurin osa pääluokkaa 2, joka käsittää kirjastot, kirjallisuuden ja lehdet (kuva 13).

Koko luokan rahoituksesta valtaosa kanavoidaan OKM:n hallinnonalalta. VM:n kautta rahoitetaan yleisten kirjastojen perustamishankkeita sekä kirjastoja osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta, joka on merkittävin valtion tuki kirjastoille. VM:n kautta allokoitavasta valtionosuudesta ei kuitenkaan voida nykyään tunnistaa yksittäisille osa-alueille kohdentuvaa euromäärää,³⁸ koska kunnat voivat käyttää saamansa valtionosuusrahoituksen haluamallaan tavalla. Valtionosuuksien korvamerkintöjä vähennettiin jo 1990-luvun valtionosuusuudistusten myötä. Olemme siksi joutuneet luokittelemaan kulttuurille kohdentuvan peruspalveluiden valtionosuuden kokonaisuudessaan ”muun kulttuuritoiminnan” alaluokkaan 7.8. (katso tarkemmin luku 4.7.).

³⁸ Lähteenä sekä Kuntaliiton että VM:n virkamiesten tiedonannot.

Kuvan 13 kirjastojen rahoitus ei sisällä yleisille kirjastoille kohdentuvaa valtionosuutta VM:n pääluokasta. Ennen siirtoa VM:n hallinnoimaan peruspalvelubudjettiin yleisten kirjastojen valtionosuudet olivat vuoden 2009 taiteen ja kulttuurin budjetissa noin 120 miljoonaa euroa (Kangas & Pirnes 2015, 71). Vastaavien kustannusten laskeminen osaksi kirjastojen tukea eli alaluokkaa 2.1. kasvattaisi sen kokoa merkittävästi. Kuntien valtionosuuksia on tosin leikattu huomattavasti 2010-luvulla, ja valtion osuutta kuntien peruspalveluiden rahoituksessa pienennetty.³⁹ Näin ollen vanhojen valtionosuustietojen perusteella ei voida tehdä suoria päätelmiä tämän hetken rahoitustilanteesta esimerkiksi kirjastojen osalta, emmekä siksi esitä tällaista arviota.

Merkittävä rahoitus kirjastojen luokassa 2.1. kohdistuu Varastokirjastolle sekä Kansalliskirjastolle OKM:n korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen budjettiluokasta. Näiden organisaatioiden rahoitus on yhteensä noin 23 miljoonaa euroa. Samasta budjettiluokasta kohdennetaan jonkin verran harkinnanvaraisia rahapelitoiminnan varoja kirjallisuudelle, mutta myös arkistotoiminnalle.

Taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisesta valtionosuudesta yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen budjetissa kohdistuu pieni osa **kirjallisuuden** (2.2.) opetukseen. **Lehtien** luokkaan (2.3.) laskimme mukaan Taiken tukien lisäksi esimerkiksi vähemmistökielisen sanomalehdistön tuen OKM:n budjettiluvussa ”hallinto, kirkollisasiat ja toimialan yhteiset menot”.⁴⁰

OKM:n KUPO-osasto tukee budjetissaan kirjastoja, kirjallisuutta ja lehtiä erilaisilla määrärahoilla. Tukea myönnetään muiden alojen tapaan sekä budjetti- että rahapelitoiminnan varoista. KUPO:n tukia luokassa 2 ovat esimerkiksi vähäliikkeen kirjallisuuden ostotuki ja kulttuurilehtien tilaustuki kirjastoille rahapelitoiminnan tuotoista, avustukset kirjastojen kehittämistehtäviin AVI:en kautta, avustus viittomakielisen kirjaston toimintaan, sekä harkinnanvaraiset avustukset. KUPO:n harkinnanvaraiset avustukset kirjastoille ja kirjallisuudelle olivat yhteensä yli 8 M€.

Taike myöntää apurahoja ja avustuksia kirjailijoille ja kirjallisuudelle sekä avustuksia kulttuurilehdille. Taike tuki kirjallisuutta apurahoina ja avustuksina vuonna 2019 yli 5,8 M€:lla ja myönsi kulttuurilehdille lähes 0,9 M€ avustusta.

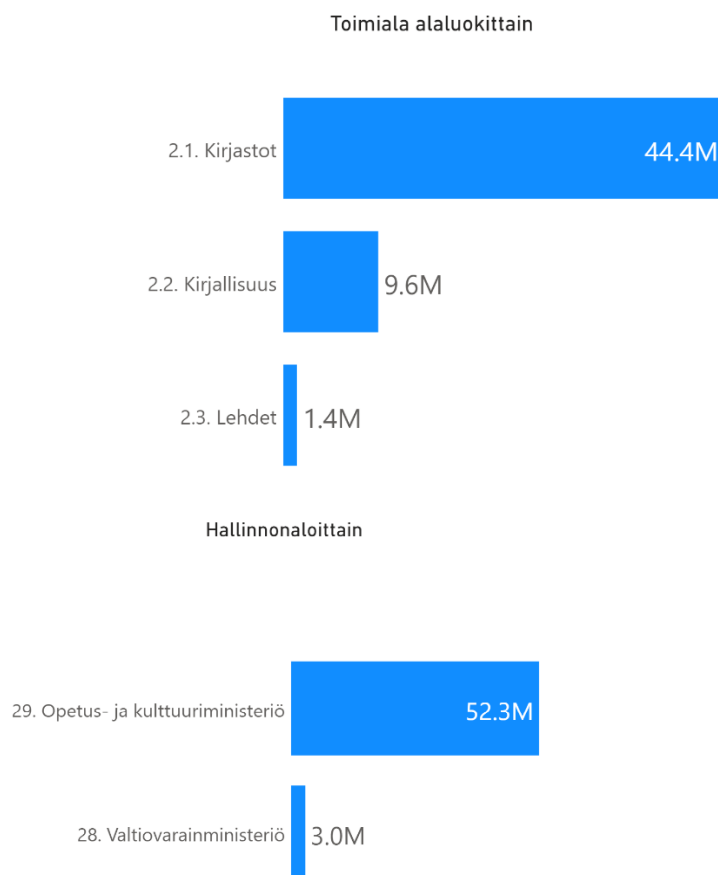
Kuntien ylläpitämistä yleisistä kirjastoista ja yliopisto- ja ammattikorkeakoulukirjastoista tapahtuvasta lainaamisesta maksetaan ns. lainauskorvausta kirjallisten teosten, sävelteosten sekä kuvataiteellisten teosten tekijöille momentilta ”29.80.41.2. Suojattujen teosten tekijöille maksettavaan lainauskorvaukseen ja sen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin” (yht. 15,6 M€ v. 2019). Koska lainauskorvausta ei ole aineistollamme mahdollista eritellä taiteenaloittain, olemme koodanneet tämän momentin sisältävän rahoituksen kokonaisuudessaan muun kulttuuri-toiminnan luokkaan ”7.6. Tekijänoikeus”. Puuttuvien

³⁹ Ks. esim. Kuntalehden uutinen vuodelta 2018: <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/valtionosuuksien-pieneneminen-pakottaa-kunnat-vimmaiseen-sopeuttamiseen-arvokeskustelu-ennen-vaaleja-tarpeen/>

⁴⁰ Business Finlandin kautta kohdistuvaa tukea sanomalehti – ja media-yhtiöille ei ole laskettu mukaan tähän lukuun.

täsmällisten tietojen seurauksena tässä esitetty kirjallisuuden osuus valtion rahoituksesta on joitakin miljoonia euroja todellista toteutumaa pienempi.⁴¹

Kuva 13. Kirjastojen, kirjallisuuden ja lehtien rahoitus. Yhteensä 55 M€.



4.3 Luokka 3: Visuaalinen taide

Visuaalisen taiteen aloja valtio rahoittaa yksinomaan OKM:n hallinnonalalta. Kategoria sisältää kuvataiteen, valokuvataiteen sekä muun visuaalisen taiteen. Luokituksissamme kuvataide käsittää maalaustaiteen, taidegrafiikan, kuvanveiston, sarjakuvan ja kuvitustaiteen sekä ympäristötaiteen. Visuaalisen taiteen alakategorioista laajin **kuvataide** (3.1.) on saanut eniten tukea, 12,9 M€, **valokuvataiteen** (3.2.) ja **muun visuaalisen taiteen** (3.3.) osuuksien jäädessä vaatimattomammiksi. (Kuva 14.)

Visuaalisen taiteen rahoitusosuuteen vaikuttaa kaiken museotoiminnan koodaaminen toimialalle 1.1.,⁴² joka siis sisältää myös taidemuseoiden,

⁴¹ Sanasto tilitti lainauskorvauksia joulukuussa 2020 8,5 m€, mutta Sanaston uutisessa ei eritellä summan jakautumista tietokirjallisuuden ja fiktion tai eri kirjallisuuden genren välillä. (Ks. <https://www.sanasto.fi/joulukuu2020-tilitys-lukuina/>.)

⁴² Taidemuseoiden rahoitustiedon saatavuuteen liittyvistä ongelmista lisätietoa oheisessa infolaatikossa.

valokuvataiteen museoiden ja Kansalliskallerian rahoituksen. Valtionosuutta saavien visuaalisen taiteen aloilla toimivien museoiden rahoitus kanavoidaan museoiden valtionosuusjärjestelmän kautta. Järjestelmän tilastoissa ei mitenkään eritellä visuaalisen alan museotoimintaan kohdistuvaa rahoitusta muusta museotoiminnasta.

KUPO-osaston harkinnanvarainen rahoitus visuaalisille aloille oli vajaat 3 M€ (ilman Kansalliskallerian avustuksia). Harkinnanvaraisten tukien osalta olemme luokitelleet esimerkiksi OKM:n kaikki museoille allokoitua ja taiteilijoille tarkoitettua näyttelypalkkiot visuaalisten taiteiden (tai muiden toimialojen kuten muotoilun) rahoitukseen. Valtion taideteostoimikunnan (joka toimii Kansalliskallerian yhteydessä) toimintaan ja valtion taideteostoimikunnan kokoelman hoitoon osoitettu määräraha on luettu osaksi visuaalisen taiteen rahoitusta. Visuaalisen taiteen tukeen on laskettu muiden taiteenalojen tapaan myös taiteen perusopetuksessa kuvataiteen opetukseen kohdistuva rahoitus.

Taiteen edistämiskeskus rahoitti kuvataidetta apurahoin ja avustuksin vuonna 2019 lähes 7 miljoonalla eurolla. Se oli eniten viraston kautta rahoitusta saanut taideala. Kuvataiteelle kohdennettiin eniten valtion lakisääteisiä taiteilija-apurahoja (yht. 2,9 M€). Taike tukee myös sarjakuva- ja kuvitustaidetta sekä ympäristötaidetta, jotka olemme luokitelleet kuvataiteen osaksi. Esimerkiksi sarjakuva- ja kuvitustaidetta Taike rahoitti 0,6 M€:lla ollen näiden taiteenalojen tärkein valtiollinen rahoituskanava. Taike tukee myös valokuvataidetta, johon se kohdisti yli 1,6 M€.

Kuva 14. Visuaalisen taiteen rahoitus. Yhteensä 16 M€.



Visuaalisten alojen rahoitustiedon ongelmakohtia

Olemme edellä tarkastelleet visuaalisen taiteen rahoitusta ilman taidemuseoita, jotka sisältyvät museoiden saamaan kokonaisrahoitukseen (luokka 1.1.). Taide-museoilla on sekä kulttuurihistoriallisen aineiston säilyttämiseen että taiteen edistämiseen liittyviä tehtäviä, mutta näiden tehtävien suhdetta ei erotella museotilastoissa; suhteen erottaminen museotoiminnan valtionosuuksien sisältä ei ole mahdollista nykyisin koottavien tietojen pohjalta. Valtionosuusrahoitusta ei myöskään kohdenneta millekään museotoimen osa-alueelle (lukuun ottamatta korotettua valtionosuutta saavia alueellisia ja valtakunnallisia erikoismuseoita).

Viime vuosina on tehty hallinnollisia uudistuksia, jotka ovat käytännössä vaikeuttaneet rahoituksen seurantaan. Vuonna 2019 astui voimaan uusi museolaki (314/2019), jonka puitteissa on uudistettu museoiden valtionosuusjärjestelmä. Museolaissa taiteeseenkin liittyvät tehtävät tunnistetaan monilta osin kulttuuri-perinnön kautta (johon luemme myös ”taiteen tallentamisen ja säilyttämisen”). Suoremmin taiteelliseen toimintaan museolaissa viittaa ”taiteen esittäminen”, mutta museoiden tehtävissä sitä ei erikseen mainita.

Museolain myötä myös alueellisesti keskeiset, valtionosuuden piirissä jo olleet museot hakivat uudistetun valtionosuuden piiriin ja alueellisten vastuumuseoiden asemaa. Samalla aluekeskusten taidemuseoita ja kulttuurihistoriallisia museoita on niputettu yhteen valtionosuuslistoilla ja myös yhä useampi kaupunki on yhdistänyt hallinnollisesti taidemuseon ja kulttuurihistoriallisen museon. Museokeskusten kokonaisrahoituksesta on vaikeata erotella pelkästään taidemuseotoimintaan kohdistetun rahoituksen osuutta.

Musiikin ja teatterin valtionosuusrahoituksien kokoaminen on helpompaa ja selkeämpää kuin taidemuseoiden valtionosuuksien selvittäminen. Orkesteri- ja teatteritilastoista on myös eroteltavissa taiteellisen henkilökunnan osuus. Taide-museoiden osalta tilastoista ei löydy vastaavia tietoja, eikä taidemuseoilla myöskään ole samanlaista taiteilijoita työllistävää vaikutusta kuin teattereilla ja orkestereilla. Osittain valtionosuusmuseoidenkin kautta kanavoituun näyttely-palkkiokokeiluun OKM kohdensi vuosina 2017–19 yhteensä 659 415 euroa (ks. OKM 2020b, 19).

Taidemuseoiden painoarvoa suhteessa visuaalisen taiteen rahoitukseen voidaan karkeasti arvioida lisäämällä alan rahoitukseen Kansallisgallerian avustus sekä arvio taidemuseoiden osuudesta museoiden valtionosuuksista (ml. valokuvataiteen museo). Tällöin kulttuurihistorian ja -perinnön osuus alan rahoituksessa muodostuu varsin suureksi.

Museoliiton tilastossa nimenomaisesti taidemuseoiksi luokiteltujen museoiden (yht. 24 museota) ja valokuvataiteen museon valtion rahoitus vuonna 2019 oli yhteensä 5,8 M€. Kansallisgallerian harkinnanvarainen avustus oli 13,2 M€ ja lisäksi Kansallisgalleria sai yli 8 M€ avustusta tilakustannuksiin. Näin kertyy 27 M€ rahoitus taidemuseotoiminnalle, josta valtaosa kohdentuu Kansallisgallerialle. Tähän lukuun tulisi vielä lisätä ns. yhdistelmä museoiden sisältä

taidemuseoiden rahoitus, jota ei nykyisillä aineistoilla kuitenkaan voida erottaa muusta museotoiminnasta. Yhdistelmämuseoiden, joiden osana toimii myös taidemuseo (yht. 19 museota), rahoitus oli vuonna 2019 yhteensä noin 10,1 M€. Tämä luku sisältää huomattavasti rahoitusta muuhun kuin taidemuseotoimintaan. Kun se lisätään 27 miljoonaan, summaksi saadaan 37,1 M€.

Tunnistimme edellä visuaalisen taiteen rahoitusta (ks. kuva 14 yllä) yhteensä noin 16 M€. Valtio rahoittaa pelkästään Kansallisgalleriaa enemmän kuin muuta visuaalisen taiteen toimintaa yhteensä.

4.4 Luokka 4: Esittävä taide

Esittävän taiteen luokka 4 sisältää musiikin, teatterin, tanssin, sirkuksen sekä muun esittävän taiteen rahoituksen. (Kuva 15.) Musiikki ja teatteri ovat kaksi eniten valtion rahallista tukea saavaa taiteenalaa. Valtio rahoittaa niitä enemmän audiovisuaalista kulttuuria, joka sisältää paljon muutakin kuin taidetta.

Teatterin ja musiikin rahoituksen taustalla vaikuttavat pitkät kehityskulut. Suomeen on yli sadan vuoden mittaan kehittynyt koko maan kattava, julkisesti tuettu (kunnat ja valtio yhdessä) teattereiden ja orkestereiden verkosto. (Helminen 2007; Sallanen 2009.)

Esittävän taiteen kategorian yksittäisistä taiteenaloista **musiikki** (4.1.) on rahoituksellisesti selvästi suurin n. 174 M€ rahoituksella. Rahoituslain mukaiset valtionosuudet orkestereille KUPO:n budjetissa (sekä budjetti- että rahapeliveroissa) olivat yhteensä yli 18 M€. Lisäksi KUPO myönsi musiikin toimialalle erilaisia harkinnanvaraisia valtionavustuksia yli 45 M€. Tästä joukosta suurin yksittäinen avustus oli Suomen Kansallisoopperalle ja -baletille kohdistettu lähes 38 M€:n avustus. Kansallisooppera sai lisäksi avustusta tilakustannuksiin yli 12 M€. Näin ollen pelkästään Kansallisooppera sai KUPO-osastolta kanavoituna valtion rahoitusta hieman yli 50 M€. Musiikin tukeen sisältyy LMV:n hallinnon-alan rahoitus Radion Sinfoniaorkesterille osana Yleisradion kokonaisuutta sekä PM:n hallinnonalalta kohdistuva rahoitus sotilasmusiikille. TEM:n hallinnonalalta musiikin alalle kohdentuu jo vuosia myönnetty valtionavustus Music Finlandille (vuonna 2019 0,3 M€). Myös taiteen perusopetuksen taiteenaloista musiikki on rahoituksellisesti ylivoimaisesti suurin. Vuonna 2019 taiteen perusopetuksen opetustuntikohtainen valtionosuus musiikille oli yli 72 M€ mikä on yli 90 prosenttia kaikesta opetustuntikohtaisesta rahoituksesta. Taite tuki musiikkia yli 5 M€:lla. Vaikka musiikki on Taiken eniten rahoittamien taiteenalojen joukossa, on Taiken rahoitus siten varsin pieni osa kaikesta valtion musiikille kohdentamasta rahoituksesta.

Teatterin (4.2.) rahoitus oli esittävän taiteen aloista toiseksi suurin. Keskeisin rahoituslähde olivat KUPO-osaston valtionosuudet teatterikentälle, joita maksettiin vuonna 2019 yli 50 M€. Lisäksi teatterille kohdistui yli 17 M€ harkinnanvaraisia avustuksia, joista suurin yksittäinen oli Kansallisteatterin yli 11 M€:n

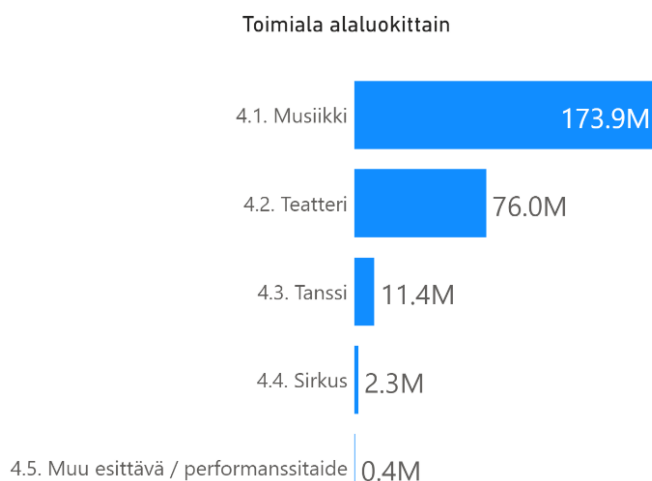
avustus. Taike kohdisti teatterille noin 5,5 M€. Toisin kuin musiikille, teatterille kohdistettua rahoitusta löytyy ainoastaan OKM:n hallinnonalalta.

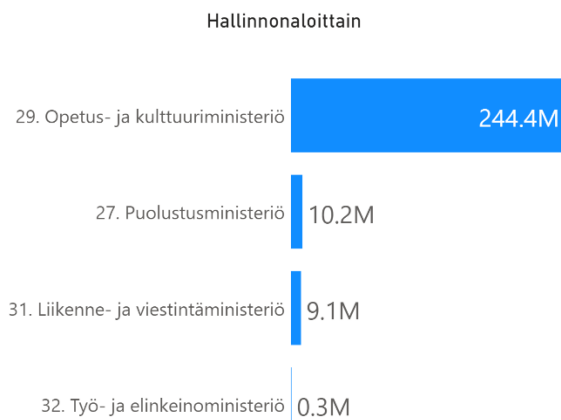
Esittävän taiteen muista aloista **tanssi** (4.3.) ja sirkus ovat rahoituksellisesti huomattavasti musiikkia ja teatteria pienempiä. Tanssin rahoitusasema on parantunut viime vuosikymmenien aikana. Tähän on vaikuttanut esimerkiksi aluekeskusjärjestelmä. Tanssinkin rahoituksessa on mukana taiteen perusopetukseen kohdistettu tuki. Tunnistimme yli 5 M€ tanssin alalle myönnettyä harkinnanvaraista tukea KUPO-osastolta. Taike tuki puolestaan tanssia lähes 4 miljoonalla eurolla. Tanssin tuki jakaantuu siis lähes tasan kulttuurihallinnossa OKM:n ja Taiken kesken. Myös vos-teatterikentän joukossa on tanssiteattereiksi luokiteltavia taidetoimijoita. Valtionosuusrahoituksesta ei kuitenkaan ole eroteltu teatteria ja tanssia toisistaan, joten tanssiteattereiden osuus sisältyy rahoitusta kuvaavassa diagrammissa teatterin rahoitusosuuteen. Vuoden 2019 vos-rahoituksesta kohdentui nimenomaan tanssitoimijoille (esimerkiksi Tero Saarinen Company ja Zodiak) yhteensä yli 1,3 M€. Näin ollen valtion rahoitus tanssille on todellisuudessa hieman kuviossa 15 esitettyä suurempi ja teatterin vastaavasti pienempi.

Sirkuksen (4.4.) rahoitus sisältää taiteen perusopetuksen rahoitusta (n. 0,5 M€), KUPO:n harkinnanvaraisia avustuksia (hieman yli 0,5 M€) sekä Taiken rahoituksen sirkukselle (noin 1,1 M€). Sirkuksen rahoituksessa Taiken rooli on tällä hetkellä ministeriötä suurempi.

Muun esittävän taiteen (4.5.) luokkaan sisältyy muun muassa avustuksia nukketheateritoiminnalle.

Kuva 15. Esittävän taiteen rahoitus. Yhteensä 264 M€.





4.5 Luokka 5: Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia

Valtio rahoittaa audiovisuaalista kulttuuria ja multimediaa luokittelumme toimialoista eniten. Toimialalla ylivoimaisesti eniten valtio rahoittaa televisiota ja radiota. Elokuvan, muun audiovisuaalisen kulttuurin, pelien ja pelitaiteen sekä mediataiteen rahoitus on selvästi vähäisempää. (Kuva 16.)

Suurin osa audiovisuaalisen kulttuurin ja multimedian rahoituksesta tulee liikenne- ja viestintäministeriön sektorilta. OKM:n hallinnonalalta audiovisuaalisen kulttuurin toimialalle allokoitiin lähes 40 M€. Kaikki OKM:n audiovisuaalisen kulttuurin rahoitus tuli taiteen ja kulttuurin budjettiluvusta 29.80. **Elokuvan** kategoriaan (5.1.) tästä kohdistui lähes 30 M€. Suurin yksittäinen rahoitus oli KUPO-osaston myöntämä lähes 20 M€:n harkinnanvarainen avustus Suomen elokuvasektoriin (SES) elokuvan tuotantoon ja käsikirjoittamiseen. SES sai erikseen myös yli 5 M€:n avustuksen elokuvan kotimaisen ja kansainvälisen jakelun edistämiseen sekä lähes 3 M€:n toiminta-avustuksen.⁴³ KUPO:n myöntämät harkinnanvaraiset avustukset muille audiovisuaalisen kulttuurin osa-alueille kuten **pelitaiteelle** (5.3.) ja **mediataiteelle** (5.4.) olivat huomattavasti vähäisemmät, yhteensä alle 1 M€.

Laskimme luokan 5 rahoitukseen mukaan Yleisradio Oy:n (5.2. **televisio ja radio**), joka on usein jätetty laskuista pois kulttuuribudjettia tarkasteltaessa (esim. julkaisuissa Oesch 1996; Saukkonen 2014). Yleisradiota (YLE) rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön budjetista. Monissa muissa maissa radioon ja televisioon sekä muuhun mediaan ja viestintään liittyvät asiat kuuluvat kulttuuriministeriön toimialaan ja näin ollen "varsinaisen" kulttuuripolitiikan alle (Kangas & Pirnes 2015, 44). Sisällytimme tämän tutkimuksen lukuihin YLE:n oman tilastoinnin perusteella erilaisille sisältöalueille kohdistetun rahoituksen. Vuonna 2019 Ylen kulut⁴⁴ olivat yhteensä 474,5 miljoonaa euroa, josta eri sisältökohteille kohdistettiin 374,5 miljoonaa euroa (78,9 %). Radion

⁴³ SES:n rahoitus on hyvä esimerkki siitä, miten sama organisaatio saa samalta taholta erillisiä rahoituksia erilaisiin "funktioihin", tässä tapauksessa tuotantoon, jakeluun sekä hallintoon. Mainitut SES:n rahoitusosuudet koostuvat sekä budjetista että rahapelivaroista.

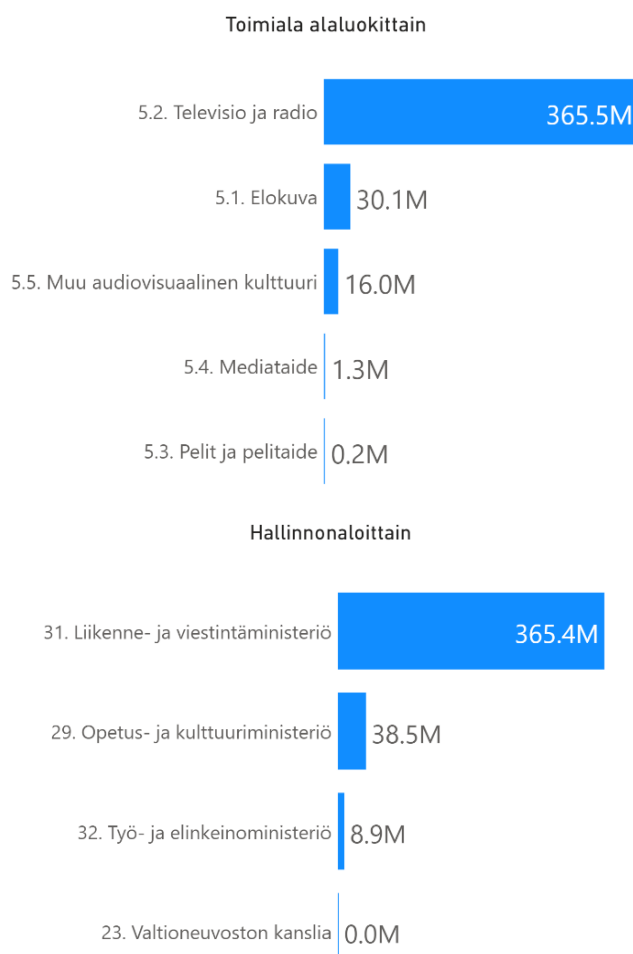
⁴⁴ Valtion talousarviossa YLE:n budjettirivin "31.40.60. Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon" tilinpäätössumma vuonna 2019 oli yhteensä 519 134 000 €.

Sinfoniaorkesterin (RSO) rahoituksen sijoitimme osaksi musiikkia esittävien taiteen kategoriaan, loput lukeutuvat luokkaan 5. Ylen oman tilastoinnin mukaan sisältökokonaisuuksista nimenomaisesti kulttuurin alle kuuluvat draama (49,5 miljoonaa euroa), kulttuuri ja viihde (87,0 miljoonaa euroa) sekä lapset ja nuoret (26,5 miljoonaa euroa), jotka yhteensä saavat 162,9 miljoonan euron osuuden YLE:n rahoituksesta. Luokittelussamme laskimme kuitenkin koko Ylen sisältörahoituksen mukaan esitettyihin lukuihin.

Taike rahoitti audiovisuaalista kulttuuria yhteensä noin 2,5 M€:lla. Tästä noin 1,5 M€ kohdistui elokuvalle ja 0,9 M€ mediataiteelle.

Muuhun audiovisuaalisen kulttuurin rahoitukseen (5.5.) on laskettu myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivan valtion innovaatorahoituskeskus *Business Finlandin* myöntämä audiovisuaalisen tuotantokannustimien rahoitus. AV-tuotantokannustin on enintään 25 prosentin maksuhyvitys Suomessa toteutetun tuotannon kustannuksista. Vuonna 2019 tuotantokannustinrahaa maksettiin lähes 9 M€. ⁴⁵

Kuva 16. Audiovisuaalisen kulttuurin ja multimedian rahoitus. Yhteensä 413 M€.



⁴⁵ Koska tämä rahoituskokonaisuus on suunnattu nimenomaisesti audiovisuaalisen alan edistämiseen, se on luokiteltu luokkaan 5.5. muu audiovisuaalinen kulttuuri. Muu *Business Finlandin* myöntämä tuki on sijoitettu kulttuuritalouden luokkaan 7.5.

4.6 Luokka 6: Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö

Arkkitehtuurin, muotoilun ja käsityön osuus rahoituksesta on luokittelumme vaatimattomin. Alojen rahoitus tulee enimmäkseen opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalta, pienessä määrin myös työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) kautta. OKM:n taiteen perusopetuksen rahoituksesta kohdistuu tukea niin arkkitehtuurille, muotoilulle kuin käsityöllekin, mutta näiden alojen osuus perusopetuksesta on pieni. Arkkitehtuuri- ja Designmuseon rahoitus on koodattu museoiden luokkaan, mutta niidenkin rahoitus on mittakaavaltaan varsin maltillinen (molemmat saivat noin 0,7 M€ valtionosuutta v. 2019).

Tämän kategorian sisällä **arkkitehtuuri** (6.1.) sai eniten valtion rahoitusta, hieman yli 4 miljoonaa euroa. KUPO:n osalta suurin yksittäinen harkinnanvarainen tuki kohdistuu Arkkitehtuurikeskukselle tiedotuskeskustoimintaan.⁴⁶

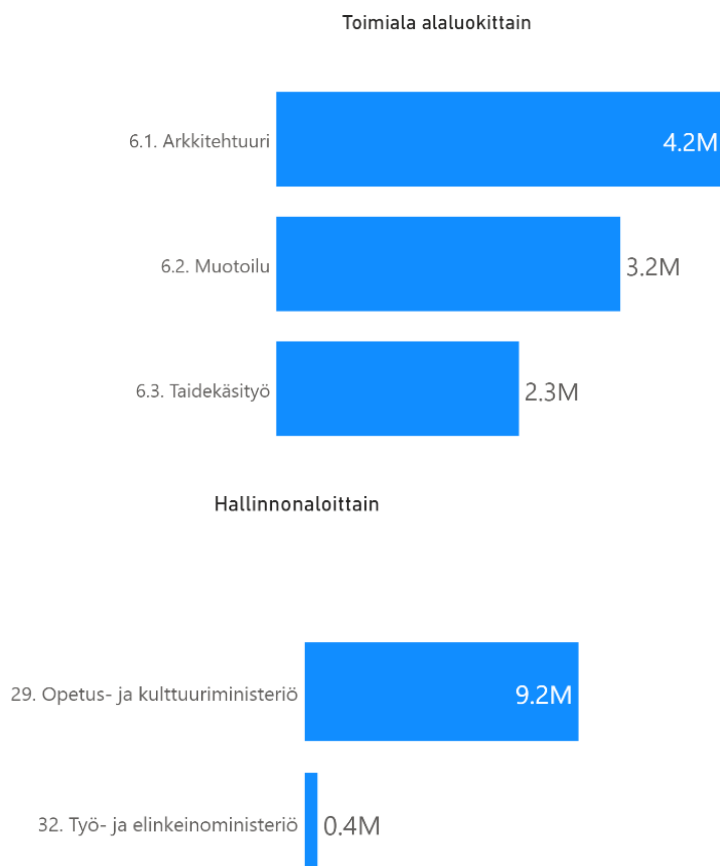
Muotoilun (6.2.) harkinnanvarainen tuki muodostuu mm. Teollisuustaiteen liitto Ornamolle myönnetystä toiminta- ja kehittämistuista. Työ- ja elinkeinoministeriö on jo pitkään rahoittanut muotoilun luokkaan sijoittuvaa Suomen Taideteollisuusyhdistys ry:tä / *Design Forum Finlandia*. Vuonna 2019 TEM:n avustus oli vajaa 0,5 M€. *Music Finlandille* myönnetyn avustuksen tapaan muotoilun tuki myönnetään TEM:n budjettiluokasta ”yritysten kansainvälistymiseen ja yrittäjyyden edistämiseen”.

Taiteke rahoitti arkkitehtuuria hieman yli 0,5 M€:lla ja muotoilua noin 1,4 M€:lla.

Taidekäsityön (6.3.) tuki on pienin taiteenaloista. OKM rahoittaa budjettiluokassa ”29.10.51. Valtionavustus yleissivistävän koulutuksen järjestöille” muun muassa Käsi- ja taideteollisuusliitto Taito ry:tä (Taitoliitto).⁴⁷ Valtion tuki käsityölle todennäköisesti näyttäytyisi suurempana, jos tarkasteltaisiin esimerkiksi EU-rahoitteisia maaseudun kehittämisohjelmia. Käsityön ja käsityöjärjestöjen tuki limittyvät myös tiivistä aineettoman kulttuuriperinnön tukeen. Esimerkiksi Taitoliitto akreditoitiin syksyllä 2020 Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojelua koskevan yleissopimuksen asiantuntijaorganisaatioksi. Museoviraston (joka on nyt kokonaisuudessaan osa luokkaa 1 ja sen alaluokkia) avustusten ja myöntämien avustusten lähitarkastelu – jota tämän selvityksen puitteissa ei ole voitu tehdä – voisi valaista lisää käsityön rahoitusta ja samalla hieman muuttaa toimialojen suhteellisia rahoitusosuuksia.

⁴⁶ Selvityksessämme näkökulma arkkitehtuurin rahoitukseen oli nimenomaan arkkitehtuuri rakennustaiteena ja taiteenalana. Sinänsä arkkitehtuurin, taiteen ja tekniikan rajoja on vaikea määritellä yksiselitteisesti.

⁴⁷ Ks. <https://www.taito.fi/meista/taitoliitto/>

Kuva 17. Arkkitehtuurin, muotoilun ja käsityön rahoitus. Yhteensä 10 M€.

4.7 Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta

Luvussa 3.7. kuvasimme, miksi luokan 7. ”Muu kulttuuritoiminta” koostaminen oli selvityksemme kannalta välttämätöntä. Luokan rahoitus osoittaa, että merkittävää osaa valtion kulttuurituesta ei voi sijoittaa millekään yksittäiselle toimialalle (luokat 1–6 alaluokkineen). Kaikki rahanjako ei joko taivu valmiisiin luokkiin (luonteeltaan monialaista tai ”yleisesti kulttuurista”) tai luokittelujen vaatimaa rahoitustietoa ei ole helposti saatavilla (esim. rahoituksen jakautuminen eri rahoitusjärjestelmien sisällä). Osa ”muun kulttuuritoiminnan” luokassa esitetystä rahoituksesta (ks. kuva 18.) voitaisiin sijoittaa käyttämillemme toimialoille 1–6, mikäli rahoitustietoa perattaisiin edelleen yksityiskohtaisemmin lisäselvityksin ja tarkentavia uusia aineistoja keräten.

Sijoitimme luokan 7 rahoituksen yhteensä 12 erilaiseen alaluokkaan. Alaluokista osa on erilaisia kulttuuripolitiikan politiikka-alueita, osa talousarvion yksittäisiä momentteja tai avustusmuotoja, jotka eivät taivu toimialoittaisen luokittelun sisälle. Esitämme ne omina luokkina, jotta ne eivät huku ”luokittelemattoman” rahoituksen sisään.

Luokka 7: Muu kulttuuritoiminta

- 7.1. Kulttuurinen moninaisuus (kulttuurisen moninaisuuden ja saavutettavuuden edistäminen sekä kulttuurivähemmistöjen kulttuurin ja kielen edistäminen)
- 7.2. Lasten ja nuorten kulttuuri, taidekasvatus, lapsi- ja nuorisotyö
- 7.3. Kansainvälinen ulottuvuus (kulttuuri-instituutit, kulttuuriyhteistyö, ystävyyssseurat, maakuva-työ, kehitysyhteistyö)
- 7.4. Kulttuurihyvinvointi (taide ja kulttuuri terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä)
- 7.5. Kulttuuritalous (kulttuurivienti, tuotekehitys, brändäys, markkinointi, innovointi, kulttuurimatkailun liiketaloudellinen kehittäminen)
- 7.6. Tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen
- 7.7. Vapaa sivistystyö
- 7.8. Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (kirjastot, yleinen kulttuuritoiminta, taiteen perusopetus)
- 7.9. Muun kulttuuritoiminnan luokittelemattomat sisällöt
- 7.10. Taiteilijaeläkkeet
- 7.11. Kuntien kokeilu- ja kehittämistehtävä
- 7.12. Taiteen edistämiskeskuksen toimintamenot

Kulttuurisen moninaisuuden luokka 7.1. käsittää kulttuurisen moninaisuuden tukemisen ja edistämisen ilman vahvaa kulttuuriperintöaspektia (kuten luokassa 1) sekä kulttuurin osallisuuden ja saavutettavuuden teemat. Se sisältää KUPO:n osalta mm. tukea Saamelaiskäräjille sekä yli 0,8 M€:n avustuksen Suomessa asuvien venäjänkielisten kulttuuria edistävälle Cultura-säätiölle. Taiken osalta tässä luokassa ovat avustukset ”kulttuurinen moninaisuus ja rasismien vastaisuus”, ”vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminta ja kulttuurin saavutettavuus” sekä monikulttuurisuusapurahat. Saamelaiskäräjille eli saamelaisten kulttuuri-itsehallinnolle suunnataan rahoitusta useista lähteistä: KUPO-osastolta, OKM:n nuorisosastolta, sekä oikeusministeriöstä, jonka hallinnonalalla Saamelaiskäräjät toimii. KUPO-osasto myönsi v. 2019 saamelaiskäräjille yhteensä lähes 0,5 M€ harkinnanvaraisia avustuksia, ja OKM:n nuorisopolitiikan osasto rahoitti saamelaisten kulttuuri- ja kielipesätoimintaa lähes 1 M€:lla. Maahanmuuttajien kotouttamiseen kohdennettiin vapaan sivistystyön budjettiluokan kautta yli 11 M€. Vaikka kotouttamispolitiikka ei sinänsä ole selvityksessämme mukana, lasimme kyseinen momentin kulttuurirahoituksen osaksi, koska toiminta tapahtui vapaan sivistystyön puitteissa.

Lastenkulttuurin edistäminen on ollut jo kauan eräs kulttuuripolitiikan ja opetus- ja kulttuuriministeriön toiminnan painopisteitä. Luokka 7.2. **lasten ja nuorten kulttuuri, taidekasvatus sekä lapsi- ja nuorisotyö** sisältää KUPO:n osalta lähes 3 M€ avustuksia lasten ja nuorten harrastustunteihin, mediakasvatukseen ja -lukutaidon avustuksia, lastenkulttuurin edistämistä sekä taiteen opetukseen liittyviä avustuksia. Taiken osalta mukana ovat lastenkulttuurin avustukset. OKM:n muiden osastojen osalta mukana on esimerkiksi n. 1,3 M€ taiteen perusopetuksen valtionavustuksia, joiden kohdentumista toimialoille ei voitu aineiston perusteella tehdä,⁴⁸ sekä nuorisopolitiikan alueella lasten ja nuorten harrastustoimintaan kohdennetut avustukset. Harrastustoiminta sisältää saamamme

⁴⁸ Taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joten oli luontevaa koodata kyseiset avustukset luokkaan 7.2.

tiedonannon mukaan runsaasti taide- ja kulttuurisisältöistä toimintaa ja yleisesti nuorison oman aktiivisuuden ja kulttuurin edistämistä. Lisäksi mukana ovat Nuori Kulttuuri -toiminta ja kulttuurisen nuorisotyön alueella toimivien järjestöjen rahoitus. Nuorisopolitiikan alueelta luokkaan 7.2. kirjattiin yli 5 M€ rahoitusta.

Kansainvälisen ulottuvuuden luokka 7.3. käsittää erilaisen kansainvälisen kulttuuritoiminnan kuten kulttuurivaihdon ja kansainvälisen vuorovaikutuksen edistämisen. Se sisältää KUPO:n osalta yli 8 M € rahoitusta kulttuuri-instituuteille, Venäjä-ohjelmalle sekä maiden välisille ystävyysseuroille. Näistä kulttuuri-instituuttien tuki oli euromääräisesti merkittävin, miltei 6 M€. Mukana on myös EU:n Luova Eurooppa -ohjelman rahoitusta. Muiden hallinnonalojen merkittävimpiä rahoituksia luokassa ovat ulkoministeriön tuki tiede- ja kulttuuri-instituuteille, kehitysyhteistyön kulttuurihankkeet sekä ”Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyön” momentilla rahoitetun yksittäisen luovan työn hankkeen rahoitus. Lisäksi mukana on rahoitusta OKM:n hallinnonalalta kulttuuriin liittyvien kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja maksuosuuksiin (esimerkiksi Suomen maksuosuudet kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevasta Unescon yleissopimuksesta).

Kulttuurihyvinvoinnin luokka 7.4. sisältää KUPO:n osalta rahoituksen mm. TEA-viisarin⁴⁹ kehittämiseen, Taiken osalta Sipilän hallituksen kärkihankerahoituksen, jolla pyrittiin integroimaan taidetta ja kulttuuria sote-sektorille, sekä kulttuurihyvinvoinnin yhteisöavustukset. Luokkaan sisältyy myös STM:n alla toimivan STEA:n rahoitus taide- ja kulttuuritoimintaa hyödyntäville hankkeille (lähes 6 M€).

Kulttuuritalouden luokassa 7.5. on mukana kulttuurista toimintaa ja hankkeita, joilla on erityisesti taloudellisia ja yritystoimintaan kytkeytyviä tavoitteita. KUPO rahoitti kulttuuritalouden alueella esimerkiksi kulttuurivientiä, kulttuurimatkailua sekä luovien alojen ja digitaalisten sisältöjen tuotekehitystä ja palveluinnovaatioita yhteensä lähes 5 M€:lla. Työ- ja elinkeinoministeriön alla toimiva innovaatio- ja rahoituskeskus *Business Finland* allokoit v. 2019 kulttuuritaloudelle lähes 15 M€ rahoitusta. Tästä rahoituksesta lähes 9 miljoonaa oli nimenomaan audiovisuaaliselle alalle tarkoitettua tuotantokannustinrahaa, jonka kirjassimme audiovisuaalisen kulttuurin luokkaan 5.5. Loput 5,5 M€ sijoitimme kulttuuritalouden luokkaan. *Business Finlandin* allokoimia yksittäisiä avustuksia kulttuuritalouden alueella olivat esimerkiksi tuet pelialalle (esim. *Next Games*), taideorganisaatioille (esim. Taidekeskus Salmela), sekä musiikin tapahtumatuotannolle (esim. *Finnish Metal Events*). Suurin yksittäinen *Business Finlandin* yritystuki kulttuuritalouden alueella oli yli 2 M€, mutta useat avustukset olivat kokoluokaltaan pieniä, vain joitakin tuhansia tai kymmeniätuhansia euroja.

Tekijänoikeuden edistämisen luokka 7.6. sisältää vain OKM:n hallinnonalalta tulevaa rahoitusta. KUPO:n osalta mukana ovat tekijänoikeusjärjestelmälle allokoitavat avustukset yksityisen kopioinnin hyvityksen järjestämiseen ja suojattujen teosten tekijöille maksettavaan lainauskorvaukseen, mitkä muodostivat yhteensä lähes 27 M€:n summan, sekä harkinnanvaraista tekijänoikeusrahoitusta

⁴⁹ Palvelu, jossa vertaillaan kuntien terveydenedistämistä aktiivisuutta.

esimerkiksi tiedotustoimintaan. Tämän rahoituksen tarkemman kohdentumisen selvittämien eri taiteenaloille olisi tarpeellista, mutta sellaista ei tässä yhteydessä ollut mahdollista tehdä. Lisäksi mukana on opetushallituksen kautta allokoitu rahoitus tekijänoikeuslakiin (404/1961) perustuvien kopiointi- ja muiden käyttöoikeuskorvausten sekä kopiointia, tallennusta ja käyttöoikeuksia koskevan tiedotus- ja selvitystoiminnan menojen maksamiseen (yli 14 M€).

Vapaa sivistystyö eli luokka 7.7. on rahallisesti suurin yksittäinen ”muun kulttuuritoiminnan” alaluokista. Se sisältää OKM:n yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen budjettiluokasta (29.10.) allokoituneet valtionosuudet ja -avustukset vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin sekä avustukset vapaan sivistystyön järjestöille. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat keskeisessä roolissa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Vuonna 2019 vapaan sivistystyön rahoitus oli yhteensä noin 145 M€.

Luokka 7.8. **Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen** puolestaan sisältää Kuntaliiton arvion siitä kuinka suuri osa VM:n allokoimasta peruspalveluiden momentista kohdentuu yhteensä kuntien kulttuuritoiminnalle, kirjastoille sekä taiteen perusopetukseen. Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta⁵⁰ mukaan kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukasperusteisesti rahoitettava taiteen perusopetus sisältyvät kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen. Luku perustuu arvioon, koska tarkkaa ja todellista tietoa valtionosuuden käyttämisestä kunnissa kulttuurimenoihin ei ole saatavilla. Arvion mukaan 1,4 prosenttia kuntien peruspalveluiden momentin kokonaisuudesta käytetään mainituille kulttuurin alueille. Tätä on käytetty esittämämme luvun (noin 122 M€) perustana.

Muun kulttuuritoiminnan luokittelemattomien sisältöjen luokka (7.9.) sisältää KUPO:n osalta erilaisia sekä budjetti- että rahapelitoiminnan varoista maksettuja avustuksia, joita ei voida luokitella yksittäisiin toimialoihin tai jotka ovat monialaisia, yleisesti kulttuuripolitiikkaan liittyviä. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminta-avustukset Cuporelle (kulttuuripolitiikan tutkimus), Helsingin tapahtumasäätiölle (yleiset yleisötapahtumat), tai Kulta ry:n avustus (kulttuuripoliittinen vaikuttaminen ja edunvalvonta). Taiken osalta mukana ovat taidejournalismin ja monitaiteen tuki.

Luokka 7.10. **taiteilijaeläkkeet** sisältää KUPO:n hallinnoimasta budjettiluvusta 29.80. budjettivaroista rahoitettavat ja Taiken myöntämät ylimääräiset taiteilija- ja sanomalehtimieseläkkeet niihin liittyvine perhe-eläkkeineen, sekä uudet taiteilijaeläkkeet ja niihin liittyvät perhe-eläkkeet. Vuonna 2019 nämä olivat yhteensä n. 18,1 M€. Taike on jakanut taiteilijaeläkkeitä vuodesta 2016 alkaen; aikaisemmin eläkepäätöksen teki opetus- ja kulttuuriministeriö. Taiteilijaeläke myönnetään tunnustukseksi ansiokkaasta toiminnasta luovana tai esittävänä taiteilijana ja se perustuu valtion taidetoimikuntien jäsenten suorittamaan vertaisarviointiin. Eläkkeisiin käytettävän rahoituksen kohdentumisen selvittäminen eri aloja

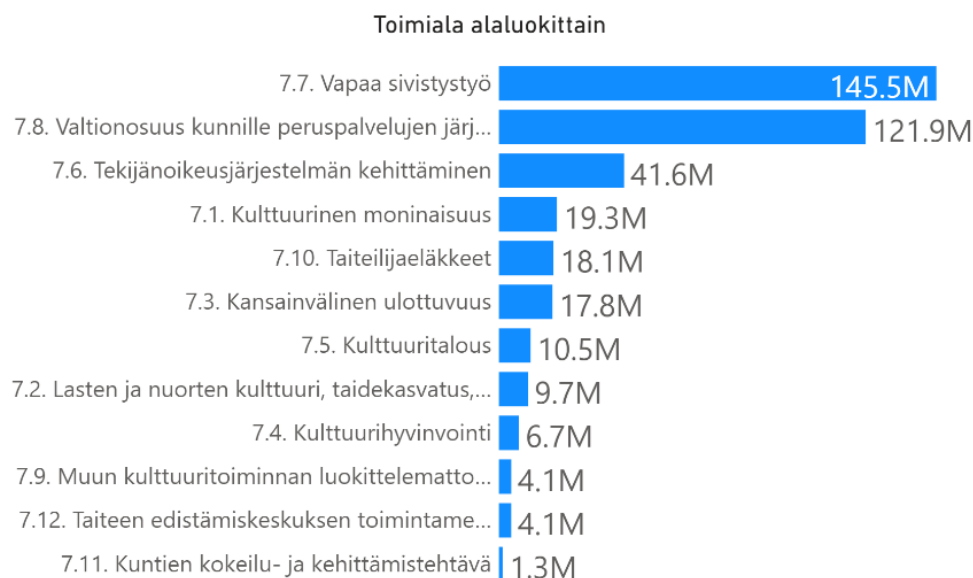
⁵⁰ Kulttuurin tuen osalta lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (valtionosuustehtävä), joista säädetään yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016); kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) ja taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998)Ks. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091704>

edustaville taiteilijoille ja näin ollen eri toimialoille vaatisi tarkentavaa tutkimusta rekistereistä, mitä tämän selvityksen puitteissa ei voitu tehdä.

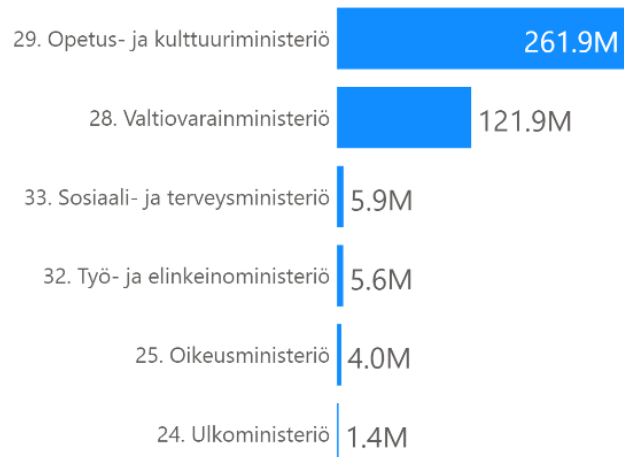
Luokka 7.11. kuntien kokeilu- ja kehittämistehtävä viittaa OKM:n KUPO-osaston myöntämiin harkinnanvaraisiin avustuksiin kuntien kulttuuritoimintalain 166/2019 6 §:n mukaisiin kehittämistehtäviin sekä kuntien kulttuuritoiminnan ko-keiluhankkeisiin. Näitä avustuksia ei voida sijoittaa yksittäisille toimialoille. Kuntien kulttuuritoimintaa on tuettu vuodesta 2019 alkaen kehittämistehtävällä, jolla ”vahvistetaan edellytyksiä vaikuttavalle ja tasa-arvoa turvaavalle kuntien kulttuuritoiminnan toteuttamiselle”, mm. ”toiminnan laadun ja henkilöstön osaamisen kehittämiseksi”. Yhteensä tällaisia avustuksia myönnettiin vuonna 2019 noin 1,3 M€. Kunnille on toki kohdistunut myös sellaista harkinnanvaraista avustustoimintaa ja valtionosuusrahoitusta, jotka on selvityksessämme luokiteltu eri toimialoille. Kuntia valtion rahoituksen saajajoukkona voitaisiinkin tarkastella erikseen. Olisi myös tarpeen selvittää tarkemmin kuntien oman rahoituksen mitta-kaava ja kohdentuminen eri toimialoille, mutta se edellyttäisi laajan aineiston to-dennäköisesti varsin työlästä kokoamista.

Luokka 7.12. koskee OKM:n KUPO-osaston budjettiluvun 29.80. momenttia 29.80.01. **Taiteen edistämiskeskuksen toimintamenot**, jotka vuonna 2019 olivat 4,1 M€. Taiken lakisääteinen rooli on toimia taide- ja kulttuuripolitiikan asi-antuntijavirastona, eikä Taiken toimintamenoja voida näin ollen sijoittaa selke-ästi minkään yksittäisen taiteenalan tai toimialan piiriin, toisin kuin esimerkiksi Museoviraston, SES:n, tai KAVI:n menot.

Kuva 18. Muun kulttuuritoiminnan rahoitus. Yhteensä 401 M€.



Hallinnonaloittain



5 MINISTERIÖIDEN KULTTUURIA KOSKEVAT VASTUUT JA RAHOITUS

Kulttuurin rajautuminen

Kulttuuripolitiikkaa samoin kuin kulttuurin käsitettä voidaan määritellä ja rajata eri tavoin. Kulttuuripolitiikan alueesta ja painotuksista tehtävissä rajanvedoissa heijastuvat paitsi yleisemmät näkemykset siitä, mitä arvoja ja ideologioita pidetään tärkeinä, myös se, mitä ylipäänsä pidetään kulttuurina (ks. esim. Mulcahy 2017; Duelund 2008). Nämä rajaukset vaikuttavat siihen, minkä katsotaan olevan taiteelle tai kulttuurille kohdistuvaa julkista rahoitusta.⁵¹

”Kulttuuriksi” tai ”kulttuuripalveluksi” voidaan tulkita monia asioita. Kulttuuritoiminnoille annetaan erilaisia merkityksiä ja tavoitteita eri hallinnonaloilla. Ministeriöt näkevät kulttuurin usein välineeksi oman hallinnon alansa tavoitteiden toteuttamiseen, jolloin kulttuuria tulkitaan ministeriöissä pääosin omien vaikuttavuustavoitteiden näkökulmista (Kraatari 2017).⁵² Eri hallinnonalojen politiikkatoimilla on merkitystä kulttuurin edellytysten toteutumisessa usein myös silloin, kun julkilausutut tavoitteet eivät ole ensisijaisesti kulttuurisia.

Kulttuuripolitiikka on rakentunut ja erikoistunut institutionalisoituneita hallinto-vastuita mukaillen (esim. Mangset 2018). Suomessa kulttuuria on määrittely omana sektorinaan toisen maailmansodan jälkeen valtiohallinnon rationalisoinnin periaatteen mukaisesti (Häyrynen 2015). Samalla julkinen kulttuuripolitiikka on kehittynyt julkisen vallan ohjaamaan sektorihallintoon keskittyväksi ja asian-tuntija- ja sidosorganisaatioihin kytkeytyväksi toiminnaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuut taiteen ja kulttuurin tukijana

Valtionhallinnossa keskeinen taiteen ja kulttuurin rahoittaja on opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM). OKM vastaa Suomen koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan kehittämisestä sekä kansainvälisestä yhteistyöstä. OKM:n tehtäviin kuuluvat kulttuurin toimialan lainsäädännöstä, hallintorakenteesta ja -käytännöistä, strategisesta ohjauksesta, rahoituksesta, sekä muista toiminnan ja kehittämisen edellytyksistä huolehtiminen. Kulttuuri- ja taidepolitiikasta ministeriössä päävastuun kantaa kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto (KUPO). Myös varsinaisen kulttuuripolitiikan osalta ministeriön toiminta on jaettu eri vastuualueisiin: kulttuuriin, tekijänoikeuteen ja kirjastoihin. Rahoitusta OKM

⁵¹ Viime aikoina eri tahot opetus- ja kulttuuriministeriön KUPO-osastoa myöten ovat puhuneet valtion kulttuuribudjetin nostamisesta 1 prosenttiin valtion kokonaismenoista. Tällöin viitataan yleensä valtion talousarvion lukuun 29.80. Taide ja kulttuuri. Sinänsä kulttuuria rahoitetaan jo nyt yli 1 prosentti valtion budjetin kokonaismenoista, kun erilaisia sektoribudjetteja tarkastellaan yhdessä. Ks. <https://www.cupore.fi/fi/tietoa/blogi/hallinnollista-kulttuuripolitiikkaa>

⁵² Näin todettiin myös esimerkiksi arvioinnissa (Ks. Jakonen & Lahtinen 2019) viime hallituskauden (2015–2019) kulttuurin kärkihankkeesta, jossa pyrittiin integroimaan taidetta ja kulttuuria sosiaali- ja terveyssektorille terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen välineeksi OKM:n ja STM:n poikkihallinnollisella yhteistyöllä.

kanavoi suoraan itse sekä vastuualueensa asiantuntijaorganisaatioiden ja tulsohjattujen virastojen kautta.

Keskeinen hallinnollinen lähde kulttuuripolitiikan nykytilaan on OKM:n julkaisema *Kulttuuripolitiikan strategia 2025* (OKM 2017a). Strategiassa kuvataan valtion tärkeimmät tehtävät kulttuuripolitiikassa. Siinä myös arvioidaan kulttuurialojen tilannetta ja toimintaympäristömuutoksia sekä asetetaan strategiakauden tavoitteet.

Valtion talousarviossa OKM:n taiteen ja kulttuurin budjettiluvusta 29.80. puhutaan usein ”valtion taidebudjettina”, vaikka luokka sisältää taiteen ohella monien muidenkin kulttuurisisältöjen rahoitusta. Käytännössä julkisen kulttuuripolitiikan tunnistama kulttuurin alue on vuosikymmenten mittaan laventunut suomalaisessa kulttuuripolitiikassa (esim. Pirnes 2008). Myös julkista tukea, esimerkiksi harkinnanvaraisia avustuksia, on alettu kohdentaa samalla jossain määrin aiempaa laajemmin ja uusille taiteenaloille⁵³ (esim. Saukkonen 2014, 25). Lisäksi talouteen ja hyvinvointiin kytkeytyvät välineellisemmät tavoitteet, kulttuurinen moninaisuus, kulttuuristen oikeuksien turvaaminen sekä kestävä kehitys ovat tulleet aiempaa suuremmin osaksi kulttuuripolitiikkaa (Kangas 2017). Suuntaus näkyy myös OKM:n KUPO-osaston avustusmuodoissa. Vastaavasti esimerkiksi Taikelle on OKM:n taholta delegoitu avustusmuotoja, jotka ovat ammattitaidetta laajemmin ymmärrettyä kulttuurin tukemista, kuten monikulttuurisuus, kulttuurin saavutettavuus, kulttuurilehdet ja kulttuurihyvinvointi (Sokka & Jakonen 2020, 76–77).

Kulttuuripolitiikassa eri aikoina kehittyneet linjaukset elävät usein päällekkäin ja rinnakkain (esim. Sokka & Kangas 2007). Myös OKM:lle on ollut tyypillistä, että uusia toiminnan tavoitteita lisätään edellisten päälle ja oheen (ks. OKM 2009, 10–11). Käytännössä kehitys on johtanut kirjajaan avustusjärjestelmään sekä avustusmomenttien ja -muotojen moninaisuuteen, jopa päällekkäisyyksiin (ks. Karttunen 2015).

Opetus- ja kulttuuriministeriön ulkopuoliset tahot ja poikkihallinnollinen yhteistyö

Rahoitusta myöntävien tahojen – tässä tapauksessa hallinnonalojen – välinen työnjako on nähty tärkeäksi osaksi kulttuuritoiminnan edellytyksien kehittämistä (Heiskanen 2000). Myös OKM:n omat strategiat näkevät kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa poikkihallinnollisen ja ministeriöiden välisen yhteistyön tärkeäksi (esim. OKM 2017a). Valtioneuvoston selonteossa kulttuurin tulevaisuudesta (2011, 8) todettiin taiteen ja kulttuurin määrittymisestä valtionhallinnossa seuraavasti:

⁵³ Strategisten tavoitteiden ja avustusmuotojen kriteereiden muutoksista huolimatta harkinnanvaraisten tukimuotojen avustuksen saajat ovat olleet usein vuodesta toiseen melko vakiintuneita (esim. Sokka & Jakonen 2020).

”Hallinnossa näiden käsitteiden merkitys määrittyy pääosin toimi- ja hallinnonalarakenteen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön vastualueeseen kuuluvana taide- ja kulttuuripolitiikkana, mutta siinäkin yhä tärkeämpää on löytää kulttuurisia toimintoja koskevat yhteistyöalueet muiden toimi- ja hallinnonalojen kanssa.”

Kulttuuripolitiikan strategiassa (OKM 2017a, 44) todettiin hallinnonalojen välisen yhteistyön vaativan tehostamista kulttuuriin liittyvissä asioissa. Strategiassa nähtiin tärkeäksi ainakin koulutus-, tutkimus-, elinkeino-, työllisyys-, vero-, sosiaaliturva-, terveys- ja hyvinvointi- ja ympäristöpolitiikkaan sekä rakentamiseen ja maankäytön suunnitteluun linkittyvä yhteistyö. Toisaalta tutkimuksissa (esim. Kraatari 2017; Mykkänen 2017) on todettu, että valtionhallinnon ”poikkihallinnollisuutta” korostavasta strategisesta retoriikasta ja tavoitteista huolimatta ministeriöiden välinen yhteistyö sekä esimerkiksi valtion budjetin avaaminen poikkihallinnolliseen toimintaan on käytännössä paljon selontekoja ja strategioita heikomalla tolalla.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan rahavirtoja. Eri sektoreiden ja hallinnonalojen kulttuuripoliittinen merkittävyys ei tietenkään ole palautettavissa pelkästään talousarviosta tunnistettuihin budjettiriveihin, vaan tapahtuu monenlaisten, sekä suorien että välillisten toimenpiteiden kautta. Lähes kaikki yhteiskuntapolitiikan lohkot osallistuvat kulttuurin valikoimiseen ja muokkaamiseen omalla tavallaan, vaikka se ei olisi toiminnan ilmaistuna tavoitteena. OKM:n ohella muut ministeriöt tukevat kulttuuria vaihtelevasti omista lähtökohdistaan. Tällöin voidaan puhua nimellisen kulttuuripolitiikan (OKM) ulkopuolisesta kulttuurin tukemisesta ja hallinnasta. Esimerkiksi taiteilijoiden työelämässä kohtamien tilanteiden ja taiteen toimintaedellytysten kannalta useiden eri hallinnonalojen (esim. STM, TEM) politiikat ovat tärkeitä, vaikka niiden osalta kulttuurin rahoitus olisikin budjetin perusteella niukkaa.

Hallinnonalojen vastuut

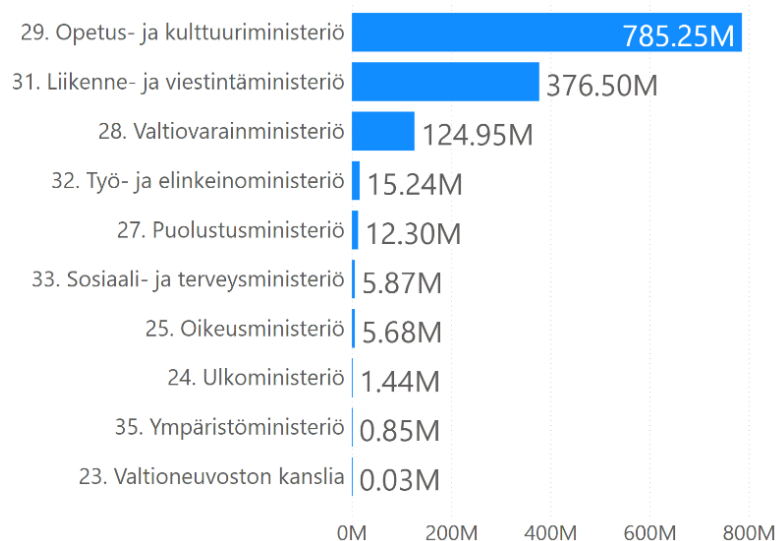
Tarkastelussamme valtionhallinto kattaa valtion tulo- ja menoarvioesityksessä olevat valtionhallinnon pääluokat (ks. liite 2). Seuraavassa luvussa kuvaamme ensin koko valtion kulttuurirahoituksen hallinnonaloittaisen jakauman (kuva 19). Sitten esittelemme valtionhallinnon suurimman kulttuurin rahoittajan OKM:n (hallinnonala 29.) erilaiset vastuut. OKM:stä eritellään lisäksi KUPO-osaston (budjettiluku 29.80) rahoitus kulttuurille. Tämän jälkeen käymme läpi muut ministeriöt/valtionhallinnon pääluokat kuvan 19 mukaisessa suuruusjärjestyksessä.⁵⁴

Kuvasta 19 puuttuvat sisäministeriö (SM) sekä maa- ja metsätalousministeriö (MMM). Sisäministeriön hallinnonalalta ei tunnistettu virkamiestiedustelujen eikä budjettiaineistojen perusteella lainkaan kulttuurille allokoitua rahoitusta vuodelta 2019. Maa- ja metsätalousministeriö sen sijaan rahoittaa ja tukee etenkin

⁵⁴ Mukana tarkastelussa eivät ole pääluokista Tasavallan presidentti tai Eduskunta.

maaseudun kulttuuria esimerkiksi EU:n rahoitusohjelmien kautta.⁵⁵ Lisäksi MMM:n hallinnonalalla kulttuuriperintöä edistää Metsähallitus. Näitä rahavirtoja emme ole tähän selvitykseen kuitenkaan pystyneet erittelemään. EU-rahoitus yleisesti vaatisi erillistä tarkastelua. SM:n ja MMM:n kulttuuripoliittista roolia kuitenkin eritellään muiden ministeriöiden tapaan seuraavissa tekstiluvuissa ilman rahoitustietoja.

Kuva 19. Valtion kulttuurirahoitus v. 2019 hallinnonaloittain. Yhteensä 1328 M€.



5.1 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminnasta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa, jossa määritellään sen tehtäväalueet ([1.7.2015/849/1 §](#)). Valtioneuvoston ohjesäännön⁵⁶ mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle kuuluvat politiikka-alueet⁵⁷ muodostavat yhdessä suomalaisen sivistys- ja kulttuuripoliitiikan kokonaisuuden. Käytännössä ministeriön toiminta on organisoitu läpileikkaavia tukitoimintoja (hallinto, talous, kv-asiat, viestintä) järjestäviin yksiköihin sekä viiteen osastoon, joilla on kullakin omat vastualueensa.⁵⁸

⁵⁵ Ks. Manner-Suomen maaseutuohjelman kulttuurirahoituksesta esimerkiksi seuraava Cuporessa toteutettu selvitys (Jakonen 2015): <https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/yhteistyojulkaisut/opetus-ja-kulttuuri-ministerio-kulttuurin-kehittaminen-maaseudulla>

⁵⁶ <https://minedu.fi/ministerio>

⁵⁷ Taide, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö, sekä monikulttuurisuus ja rasmin vastainen työ; tiede, koulu- ja varhaiskasvatus; arkisto-, museo- ja yleinen kirjastotoimi; evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä muut uskonnolliset yhdyskunnat; opintotuki; tekijänoikeus.

⁵⁸ <https://minedu.fi/johto-ja-organisaatio>

- kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto,
- korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto,
- varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön osasto
- lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto,
- nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto.

Osastojen ja yksikköjen tehtävät kuvataan tarkemmin ministeriön työjärjestyksessä. OKM:n hallinnonalalla toimii ministeriön lisäksi 11 virastoa ja useita erilaisia yhteisöjä, säätiöitä ja asiantuntijaelimiä.⁵⁹ Seuraavassa kuvataan tämän työpaperin kohdennuksen kannalta keskeiset OKM:n vastuualueiden tehtävät. Kuvaamme myös OKM:n kautta (budjetin pääluokka 29) kulkevan kulttuurin rahoituksen sekä toimialoittain (kuva 20) että OKM:n hallinnoimien budjettiluokkien mukaisesti ryhmiteltynä (kuva 23).

Taide ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuurin vastuualueen tehtävänä on ”huolehtia kulttuurin toimialan lainsäädännöstä, hallintorakenteesta ja -käytännöistä, rahoituksesta, strategisesta ohjauksesta ja muista yleisistä toiminnan ja sen kehittämisen edellytyksistä”.⁶⁰ Samassa kuvauksessa linjataan, että ”kulttuuripolitiikan toimialaan kuuluvat mm. taiteen ja kulttuurin alat, museot ja kulttuuriperintö, kirjastot, kulttuurivienti ja luova työ.”⁶¹ Vastuualueen rahoituksella tarkoitetaan talousarvion lukua 29.80. ”Taide ja kulttuuri.” Budjettiluvun 29.80. sisältämä kulttuurirahoitus sisältyy tässä työpaperissa toimialakohtaisiin lukuihin. Myös pelkän momentin 29.80. jakautuminen eri toimialoille esitetään alempana kuvassa 22.

Tekijänoikeus

OKM valmistelee tekijänoikeuteen liittyvät lakiehdotukset sekä neuvottelee alan kansainvälisistä sopimuksista. OKM myös ”hyväksyy eri aloja edustavat tekijäoikeusjärjestöt sopimuslissenssijärjestöiksi ja sopii niille annetuista tehtävistä” ja huolehtii käyttöluvien hankkimisesta valtionhallinnolle ja tietyille oppilaitoksille.⁶² Valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön tekijänoikeuskokonaisuuteen sisältyy määrärahoja yksityisen kopioinnin hyvityksen järjestämiseen, lainauskorvaukseen ja sen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sekä kopiointi- ja muiden käyttöoikeuskorvausten sekä kopiointia, tallennusta ja käyttöoikeuksia koskevan tiedotus- ja selvitystoiminnan menojen maksamiseen. (Momentti 29.80.41. ”Eräät käyttöoikeuskorvaukset”, momenttiin 29.80.52. sisältyvä määräraha ”Muu kulttuurin tuotanto ja levitys”.) Opetushallituksen toimintamenomomenttiin 29.01.02 sisältyvästä määrärahasta maksetaan tekijänoikeuslaakiin perustuvia korvauksia valtionhallinnossa ja oppilaitoksissa tapahtuvasta

⁵⁹ <https://minedu.fi/hallinnonala>

⁶⁰ <https://minedu.fi/kulttuuri>

⁶¹ Kuvauksessa ”kulttuurin toimialaa” ei täsmennetä, mutta ”kulttuuripolitiikan toimiala” osoittaa käytännössä ministeriön vastuualat. (Ks. <https://minedu.fi/kulttuuri>)

⁶² <https://minedu.fi/tekijanoikeus>

suojatun aineiston käytöstä oikeudenhaltijoita edustavien järjestöjen kanssa tehtyjen sopimusten mukaisesti.

Kirkollisasiat

OKM osoittaa valtion rahoitusta kirkolle sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja myöntää avustuksia rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille.⁶³ Evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin rahoitus myönnetään momentilla 29.01.52. Evankelis-luterilaiselle kirkolle ei osoiteta säännönmuokaista kulttuuritoimintaan kohdennettua valtionrahoitusta,⁶⁴ mutta seurakunnat voivat kuitenkin satunnaisesti saada hankeavustuksia kulttuuritoimintaansa,⁶⁵ kuten musiikkitapahtumiin. Evankelis-luterilainen kirkko saa myös korvamerkitystä avustusta kulttuuriperinnölle.⁶⁶ Evankelis-luterilaisen kirkon kulttuuriperintötyö tarkoittaa kirkollisten arvorakennusten ylläpitoa ja hoitoa, korjaus-, konservointi- ja restaurointitoimintaa, seurakunnan taiteen, esineistön ja muun irtaimiston käyttöä ja hoitoa, hautausmaiden kulttuuriarvojen säilyttämistä ja kulttuuriperinnön hoidosta aiheutuvien kustannusten seuranta. Myös kirkolliset esineet ja kirkkotaide ovat merkittävä osa suomalaista kulttuuriperintöä ja kunkin paikkakunnan historiaa ja kulttuuriperintöä. Ortodoksinen kirkko saa valtionavustusta keskus- ja hiippakuntahallintonsa toimintaan ja rekisteröidyt uskonnolliset yhteisöt yleistä toiminta-avustusta.

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikka

Tässä tutkimuksessa tieteen rahoitus (esim. Suomen Akatemia) on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. OKM:n hallinnonalalla korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen luvusta 29.40.⁶⁷ kuitenkin kohdennetaan rahoitusta esimerkiksi Kansallisarkiston, Helsingin yliopiston yhteydessä toimivan Kansalliskirjaston, sekä Varastokirjaston toimintamenoihin, jotka olemme laskeneet mukaan kulttuurin rahoitustietoihin. Kansallisarkistolla on lakisääteinen tehtävä kansallisen kulttuuriperinnön asiakirjojen säilyttämisessä ja saatavuuden varmistamisessa. Olemme laskeneet rahoitustietoihin myös Luonnontieteellisen keskusmuseon (LUOMUS). Se on Helsingin yliopiston erillislaitos, joka säilyttää ja ylläpitää luonnontieteellisiä kansalliskokoelmia sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimusta.

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto (KTPO) jakaa vuosittain harkinnanvaraisia avustuksia muutaman haun kautta mm. tiedeinstituuttien, tutkimuslaitosten, tieteellisten seurojen ja yhdistysten toiminta-avustuksiin. KTPO:n jakamiin

⁶³ <https://minedu.fi/kirkollisasiat>

⁶⁴ Seurakunnat saavat budjettimomentista 29.01.52. suuren osan (105 M€ v. 2019), jolla rahoitetaan myös musiikkia ja kulttuuriperintöä, mutta tästä rahoituksesta ei käytössä olevin tilastoin voida erotella kulttuurille kohdistunutta "valtion rahoitusta".

⁶⁵ Kirkon tilastopalvelusta voi tarkastella joitakin osa-alueita kirkon kulttuuritoiminnasta: <https://www.kirkontilastot.fi/>.

⁶⁶ 5,3 M€ v. 2019. Seurakuntien nettokulut kulttuuriperinnön edistämisestä olivat samana vuonna yli 11 M€.

⁶⁷ Luvun momentit 29.40.50. "Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan" ja 29.40.55. "Valtionrahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan" sisältävät rahoitusta taide- ja kulttuurialojen korkeakoulutukseen, josta selkeitä esimerkkejä ovat Taideyliopisto sekä Humanistinen ammattikorkeakoulu (HUMAK). Taidealojen koulutuksen rahoitus ei kuitenkaan ole mukana tämän työpaperin luvuissa.

veikkausvoittovaroihin sisältyy kulttuurisia menoja; sen joukossa on esim. useita yksityisiä arkistoja⁶⁸. Lisäksi KTPO yhteisrahoittaa kulttuuripolitiikan osaston (KUPO) kanssa kansallisia infrastruktuuriratkaisuja, kuten arkistojen, kirjastojen ja museoiden aineistoja kokoavaa Finna -hakupalvelua. Samanlaista yhteisrahoitusta on Suomen ulkomailla toimivien kulttuuri- ja tiedeinstituuttien kohdalla. Myös Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ja *Svenska Litteratursällskapet* saavat tukea molemmilta osastoilta. Siten periaatteessa KTPO rahoittaa tiedettä ja KUPO kulttuuria, mutta rahoitukset tukevat toisiaan.

Nuorisopolitiikka

Nuorisotoimiala myöntää rahoitusta kolmelta budjettimomentilta: Rahapelitoiminnan voittovarot nuorisotyön edistämiseen (29.91.50), Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö (29.91.51), sekä Eräät avustukset (29.91.52).

Nuorisopolitiikan osastolla kehitetään ja tuetaan kulttuuriseksi nuorisotyöksi määriteltyä toimintaa,⁶⁹ ja tuetaan kulttuurisen nuorisotyön alalla toimivia järjestöjä,⁷⁰ vaikka yleisesti tiedossa olevaa yhteistä määritelmää kulttuuriselle nuorisotyölle ei ole. Osana nuorisotyön ja -toiminnan kehittämishankeavustuksia on avustettu kulttuurisen nuorisotyön alaan kuuluvia hankkeita.⁷¹ Avustusten taso ja määrä vaihtelevat vuosittain. OKM/NV:n avustamassa Suomen Nuorisoseurat ry:n *Young Art Laboratorio*-hankkeessa kulttuurina ymmärretään nuorten elämässä vaikuttavat asiat ja ilmiöt laajasti, jolloin nuorisokulttuurit (esim. media, skeittaaminen ja tapahtumatuotannot eri teemojen ympärillä) sekä taide- ja kulttuuripainotteinen harrastustoiminta nähdään kulttuurisena toimintana. Nuori Kulttuuri -toiminta sisältää vuosittain järjestettävän valtakunnallisen tapahtuman joko tanssin, musiikin tai teatterin alalla.⁷²

Aluehallintovirastojen kautta jaettavilla lasten ja nuorten paikallisen harrastustoiminnan avustuksilla tuetaan järjestöjen ja kuntien järjestämiä kouluajan ulkopuolella toimivia harrastustoimintaryhmiä ja loma-aikoina toimivia päiväleirejä. Niiden teemat ja sisällöt liittyvät mm. kulttuuriin, taide- ja mediakasvatukseen, ympäristöön, luontoon, käden taitoihin, ruoanlaittoon sekä liikunnalliseen harrastamiseen.⁷³

⁶⁸ Kuten Suomen Jazz & Populaarimusiikin Arkiston Kannatusyhdistys ry, Työväenperinne - Arbetartradition ry, Suomen Elinkeinoelämän Keskusarkiston Säätiö ja Ruotsinsuomalaisten arkisto.

⁶⁹ Lähteenä nuorisopolitiikan osaston Emma Taipaleen 7.8.2020 toimittama muistio. Muistio päivätty 12.5.2020.

⁷⁰ DUNK-De Ungas Musikförbund i Svenskfinland rf, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, Finlands Svenska Ungdomsförbund FSU rf, Kansallinen Lastenliitto, Kansantanssinuorten Liitto ry, Karjalainen Nuorisoliitto ry, Nuorten Kuoroliitto ry, Suomen Nuorisosirkusliitto ry, Leikkiteatteriyhdistys ry, Suomen lasten ja nuorten säätiö, Suomen Nuorisoseurat ry, Lasten ja nuorten taidekeskuksen säätiö, Avartti-säätiö, *Street Dance Essentials* SADE ry.

⁷¹ esim. *Föreningen Kulturkarnevalen* ja Turun kaupungin *Rock Academy*-hanke.

⁷² Yhteensä Nuori Kulttuuri-toiminnan avustustaso on ollut vajaa 500 000 euroa vuodessa (erityisavustus).

⁷³ Toiminta on osoittautunut kustannustehokkaaksi: ohjaustyö on suhteellisen edullista ja nuorisotiloja on saatu maksutta käyttöön, jolloin pienilläkin avustuksilla on ollut vaikuttavuutta. Toiminnan piirissä on ollut n. 100 000 nuorta vuosittain. (Muistio, Emma Taipale / OKM.)

Tässä selvityksessä olemme laskeneet nuorisopolitiikan budjetista kulttuurin tueksi lasten ja nuorten harrastustoiminnan, kulttuurisen nuorisotyön alueella toimivien järjestöjen rahoituksen sekä saamelaisten kulttuuri- ja kielipesätoiminnan.

Liikuntapolitiikka

Valtion liikuntarahoitus koostuu lähes kokonaan rahapelien tuotoista myönnettävistä valtionavustuksista (momentti 29.90.50. "Rahapeli-toiminnan voittovarot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen"). Liikuntapolitiikan alueelta luokitelimme kulttuurimenoksi tässä asiayhteydessä OKM:n rahoituksen Suomen urheilumuseolle. Urheilumuseota ja Urheiluarkistoa hallinnoi Suomen Urheilumuseosäätiö, jonka tarkoituksena on urheilu- ja liikuntakulttuuriin liittyvän aineiston tallentaminen, tutkimus ja näytteille asettaminen. Suomen Urheilumuseosäätiö saa toimintaansa avustusta opetus- ja kulttuuriministeriöltä liikuntapolitiikan rahapeli-toiminnan tuotoista.

Yleissivistävä koulutus

Yleissivistävän koulutuksen lähtökohtana on taata jokaiselle syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet sivistykseen, laadukkaaseen maksuttomaan koulutukseen sekä täysivaltaisen kansalaisuuden edellytyksiin. Palveluiden on oltava tasa-arvoisesti ja tasalaatuisesti kaikkien saatavilla. Koulutuspolitiikka on läheisessä yhteydessä kulttuuripolitiikkaan eikä näiden välille aina tehdä tarkasti rajaten eroa. Koulutuspolitiikalla säädellään kulttuuripolitiikallekin tärkeiden yhteiskunnan sivistystoimintojen ehtoja ja tavoitteita⁷⁴ (esim. Häyrynen 2015, 127). Yleissivistävän koulutuksen osaston vastuulla erityisesti kulttuurisia politiikka-alueita ovat **taiteen perusopetus** (Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin 29.10.30⁷⁵) ja **vapaa sivistystyö** (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin 29.10.31.), joita käsitellään seuraavaksi tarkemmin. Tällä vastuualueella on myös taiteen ammatillinen koulutus (Valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin 29.20.30.).

Taiteen perusopetus

Taiteen perusopetus on tavoitteellista, tasolta toiselle etenevää, ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta (arkkitehtuuri, kuvataide, käsityö, mediataiteet, musiikki, tanssi, sanataide, sirkustaide ja teatteritaide), joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen. Vuonna 2015 opetustuntikohtaisella valtionosuudella tuettuun toimintaan osallistui miltei 85 000 lasta ja nuorta yhteensä 128 valtionosuusoppilaitoksessa. Kaikkiaan Suomessa on yli 900 taiteen perusopetusta antavan oppilaitoksen pää- tai

⁷⁴ Esimerkiksi eduskunnan sivistysvaliokunnassa käsitellään muun muassa kasvatusta, koulutusta, tiedettä, taidetta, yleistä kulttuuritoimintaa, urheilua, nuorisotyötä, tekijänoikeutta ja opintotukea koskevia asioita.

⁷⁵ Taiteen perusopetus siirtyy v. 2021 TA:ssa kulttuurin ja taiteen lukuun 29.80.

sivutoimipistettä. Taiteen perusopetusta rahoitetaan osana opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituslakia (1705/2009). Taiteen perusopetusta järjestää kunta, ja OKM voi myöntää opetustuntikohtaiseen valtionosuuteen oikeuttavan taiteen perusopetuksen järjestämisluvan myös kuntayhtymälle tai yksityiselle järjestäjälle.⁷⁶ Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021 valtionosuus- ja avustus taiteen perusopetuksen käyttökustannuksiin siirretään KUPO-osaston hallinnoimaan taiteen ja kulttuurin budjettilukuun momentiksi 29.80.34. Taiteen perusopetukselle kohdennetaan myös asukasperustaista kuntien peruspalvelujen valtionosuutta VM:n kautta (ks. esim. luku 4.7.)

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön opinnot ovat yleissivistäviä, harrastustavoitteisia ja yhteiskunnallisia opintoja. Vapaa sivistystyö ei ole tutkintotavoitteista eikä sen sisältöjä säädellä lainsäädännössä. Vapaata sivistystyötä toteutetaan useiden eri oppilaitosmuotojen (kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset) kautta. Tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta eli demokratiaa tukevaa koulutusta. Kokonaisrahoituksesta valtionosuudet muodostavat vuoden 2019 tasossa 97 prosenttia ja valtionavustukset 3 prosenttia. Valtionavustuslajeja ovat laatu- ja kehittämisavustukset, opintoseteliavustukset, rakenteellisen kehittämisen avustukset, ylimääräiset avustukset ja nuorisotakuun opintoseteliavustukset.

Kirjastot

OKM:ssä yleisiä kirjastoja koskevat asiat kuuluvat kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle ja tieteellisiä kirjastoja koskevat asiat korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolle.

Perustuslain (731/1999) 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä, ja kirjastoilla on tehtävänsä kansalaisten perustuslaillisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumisessa. Yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016) 5 §:n mukaan kuntien tehtävänä on yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Yleisen kirjaston tulee lain 6 §:n mukaan 1) tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin; 2) ylläpitää monipuolista ja uudistuvaa kokoelmaa; 3) edistää lukemista ja kirjallisuutta; 4) tarjota tietopalvelua, ohjausta ja tukea tiedon hankintaan ja käyttöön sekä monipuoliseen lukutaitoon; 5) tarjota tiloja oppimiseen, harrastamiseen, työskentelyyn ja kansalaistoimintaan; sekä 6) edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua.

Yleisten kirjastojen toimintaan myönnetään valtionosuutta VM:sta niiden käyttökustannuksiin osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta (mom. 28.90.30). Valtionosuuden lisäksi yleisten kirjastojen toimintaan myönnetään OKM:n taide-

⁷⁶ Kunta saa valtionosuutta myös kunnan asukasmäärän mukaan osana VM:n hallinnoimaa kunnan peruspalvelujen valtionosuutta (1704/2009).

ja kulttuuripolitiikan osaston budjetista valtionavustuksia (mom. 29.80.30). Valtionavustuksin rahoitetaan yleisistä kirjastoista annetussa laissa tarkoitetut valtakunnallisen ja alueellisten kehittämistehtävien hoitaminen, kirjastojen erityistehdävät (monikielinen kirjasto, saamenkielinen kirjasto, venäjänkielinen kirjasto) ja tuetaan kirjastojen sisältötuotantoa sekä hankitaan yleisten kirjastojen käyttöön Kansalliskirjaston tuottamat kansalliset tietokanta- ja tiedonhakupalvelut. Nämä valtionavustukset perustuvat kuntien ja Kansalliskirjaston kanssa tehtyihin sopimuksiin. Lisäksi samalta momentilta avustetaan viittomakielisen kirjaston ylläpitoa. Viittomakielisen kirjaston tavoitteena on edistää kuurojen ja kaikkien viittomakielisten tiedon ja kulttuurin yhdenvertaista saatavuutta.

Helsingin yliopiston yhteydessä toimivalla Kansalliskirjastolla on lakisääteinen tehtävä⁷⁷ vastata kansallisen kulttuuriperinnön tallettamisesta, ylläpidosta ja saatavuudesta. Kansalliskirjasto yhteistyössä julkaisualan kanssa tallettaa kotimaista julkaisutuotantoa sekä kehittää ja tarjoaa kansallisia palveluja yliopistojen kirjastoille, yleisille kirjastoille, ammattikorkeakoulukirjastoille ja erikoiskirjastoille. Kansalliskirjaston tehtävänä on myös edistää kirjastoalan kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä sekä ohjelmallisesti hakea ja tallentaa yleisön saatavilla olevaa verkkoaineistoa tietoverkoista.

Varastokirjaston (toimintamenot mom. 29.40.04) tehtävänä on vastaanottaa ja säilyttää tieteellisistä ja yleisistä kirjastoista siirrettävää aineistoa sekä asettaa se käyttöön. Varastokirjasto vastaa osaltaan valtakunnallisen kokoelmapolitiikan kehittämisestä.

Näkövammaisten kirjasto Celiasta (toimintamenot mom. 29.80.05) annetun lain (638/1996) mukaan sen tehtävänä on antaa näkövammaisille ja muille asiakasryhmille, jotka vamman tai sairauden vuoksi eivät voi käyttää tavallisia kirjastoaineistoja, mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen ja virkistykseen.

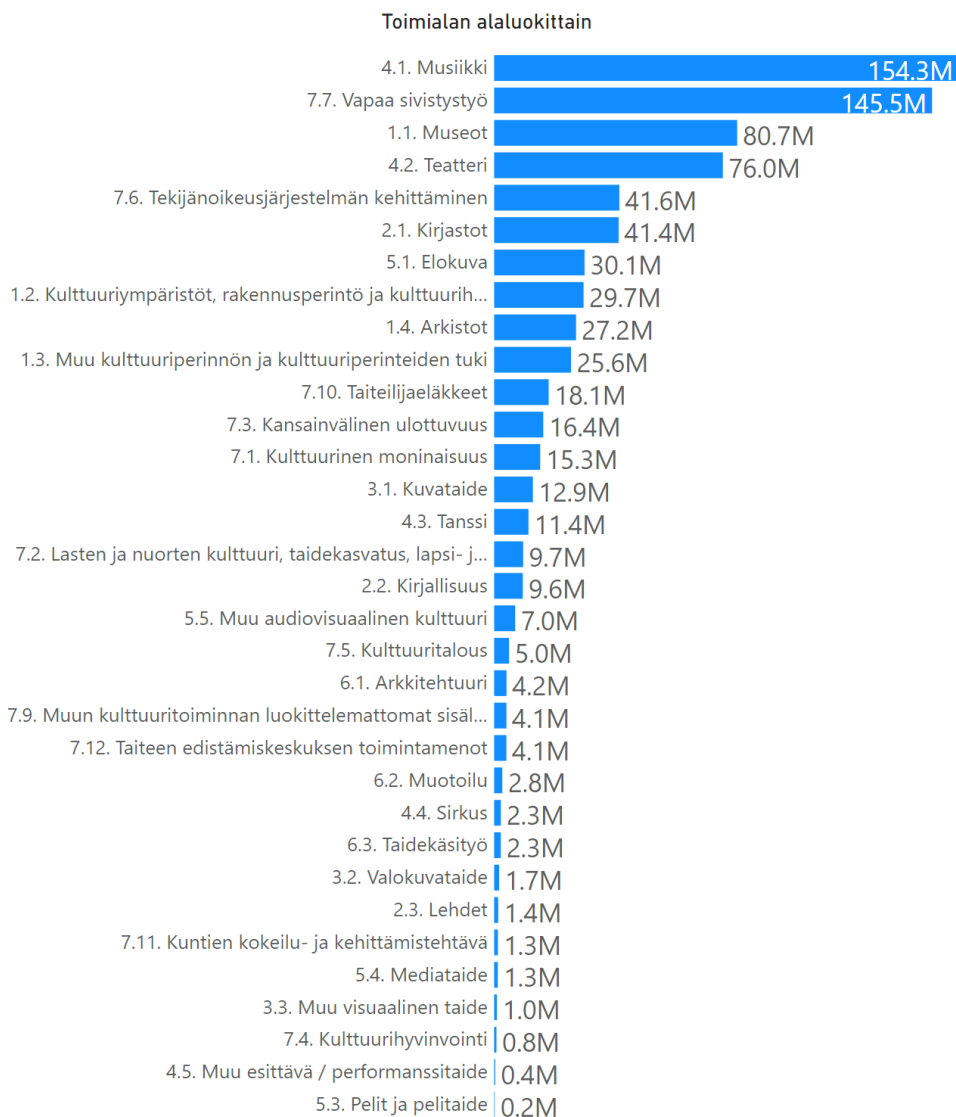
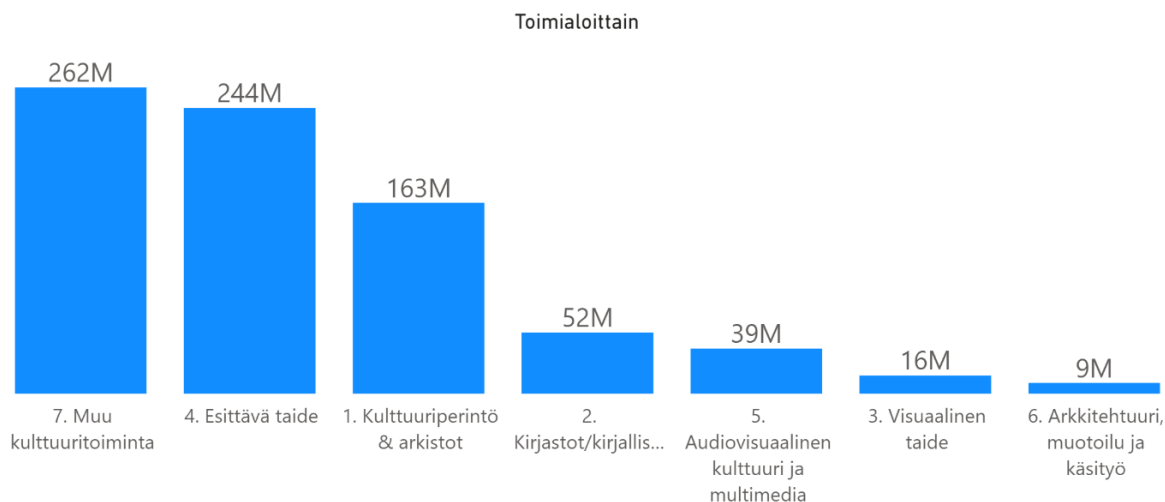
5.1.1. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kulttuurirahoitus toimialoittain

Opetus- ja kulttuuriministeriön taiteen ja kulttuurin kokonaisrahoitusta tarkasteltaessa "muun kulttuuritoiminnan" luokka nousee isoimmaksi etenkin vapaan sivistystyön ja esimerkiksi tekijänoikeusjärjestelmän kehittämisen rahoitusten myötä.⁷⁸ Myös esittävä taide saa suuren osuuden OKM:n rahoituksesta. Se kohdentuu etenkin musiikille ja teatterille. Arkistojen luokka 1.4. on rahoituksellisesti myös kohtuullisen suuri (lähes 30 M€) koko ministeriötä tarkastellessa. Arkistojen rahoitus tulee pääosin korkeakoulujen ja tieteen budjetista.

⁷⁷ Laki kulttuuriaineistojen tallentamisesta ja säilyttämisestä 4 §.

⁷⁸ Pelkästään taiteen ja kulttuurin budjettia 29.80. tarkasteltaessa vapaa sivistystyö jäisi ulkopuolelle.

Kuva 20. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan (29.) kulttuurirahoitus toimialoit-
tain v. 2019. Yhteensä 785 M€.



Kansalliset laitokset ovat monimuotoinen joukko niin rahoituksen, tehtävien kuin määrittelyinkin suhteen

Valtion kulttuurirahoituksesta on perinteisesti mennyt suuri osuus kansallisten laitosten sekä vos-järjestelmän tukeen sekä muihin lakiin perustuviin avustuksiin. Tilanne kuvaa suomalaisen kulttuuripolitiikan vahvaa institutionalisoituneisuutta ja lakiperusteisuutta. Esimerkiksi vuoden 2005 budjetissa näihin kohteisiin allokoitiin yhteensä 82 prosenttia ns. taiteen ja kulttuurin budjetin (budjettiluku 29.80 – ks. alaluku 5.1.3. sen nykyisestä jakautumisesta toimialoille) kokonaisuudesta. Sitten budjettitekniset siirrot ja muut muutokset ovat tehneet tällaisten määrärahojen ajallisesta pitkäikäistarkastelusta hankalaa. (Saukkonen 2014, 13–14.)

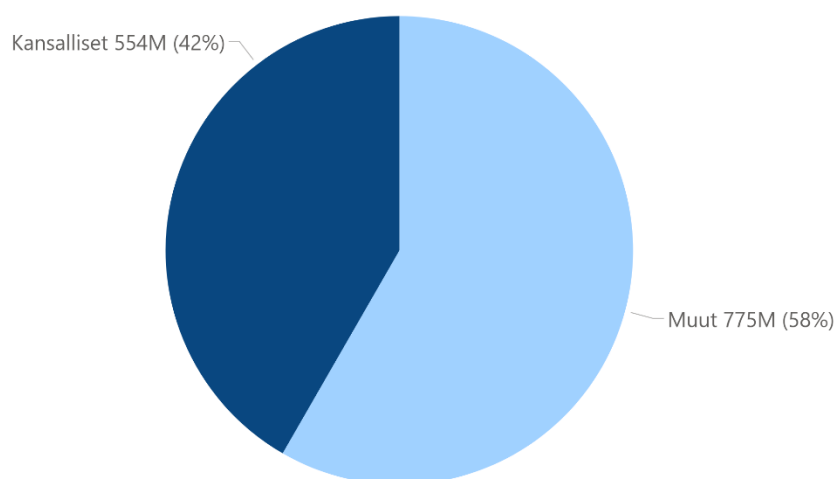
Kansallisina laitoksina ja toimijoina käsittelemme varsin erilaisten instituutioiden joukkoa (Taulukko 2). Kansallisten laitosten lista on jossain määrin tulkinnanvarainen. Esimerkiksi Rautiainen (2012, 10) tunnisti tietyt taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädännössä nimetyt tahot kuten Taiteen edistämiskeskuksen, Suomenlinnan hoitokunnan, Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI), Näkövammaisten kirjasto Celia ja Museoviraston (Rautiainen 2012, 10), jotka luemme valtion virastoina tai muutoin kansallista erityystehtävää toteuttavina tahoina kansallisten laitosten joukkoon. Samaan joukkoon luemme Suomen elokuvasäätiön (SES), joka toiminnallisesti rinnastuu virastoihin. Katsomme kansalliseksi laitokseksi myös Yleisradion, joka toimii koko maan laajuisesti ja jolla on lakiin (1380/1993) perustuva julkinen palvelutehtävä. Lisäksi laskemme kansallisiksi laitoksiksi jo nimensäkin perusteella kansallista tehtävää toteuttaviksi identifioituvat Kansallisarkiston, Kansalliskirjaston, Kansallismuseon (Museoviraston osana), Kansallisgallerian, Kansallisteatterin, sekä Kansallisoopperan ja -baletin. Myös valtakunnallisena kirjastona toimivan Varastokirjaston ja luonnontieteellistä kansalliskoelmaa ylläpitävän Luonnontieteellisen keskusmuseon sisällytimme kansallisten laitosten joukkoon.

Taulukko 2. Kansalliset laitokset toimialoineen.

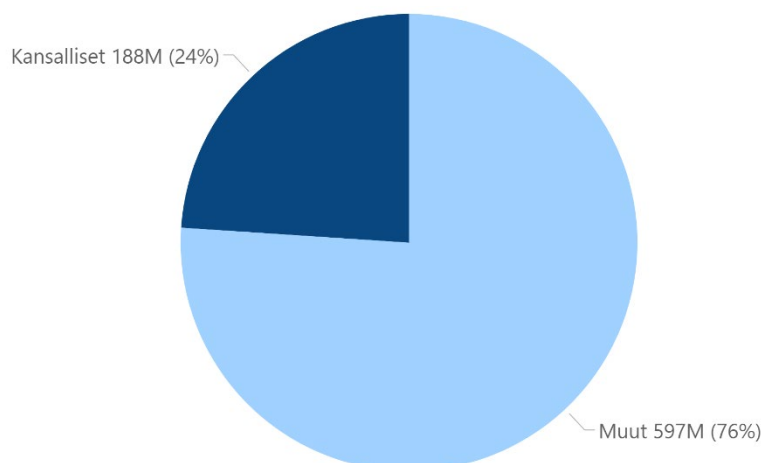
Laitos	Toimiala
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI)	Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia
Suomen Elokuväsäätiö SES	Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia
Yleisradio Oy	Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia
Suomen kansallisooppera ja -baletti	Esittävä taide
Suomen kansallisteatteri	Esittävä taide
Kansalliskirjasto	Kirjastot, kirjallisuus & lehdet
Varastokirjasto	Kirjastot, kirjallisuus & lehdet
Näkövammaisten kirjasto Celia	Kirjastot, kirjallisuus & lehdet
Kansallisarkisto	Kulttuuriperintö & arkistot
Luonnontieteellinen keskusmuseo LUOMUS	Kulttuuriperintö & arkistot
Suomenlinnan hoitokunta	Kulttuuriperintö & arkistot
Kansallismuseo	Kulttuuriperintö & arkistot
Museovirasto	Kulttuuriperintö & arkistot
Kansallisgalleria	Kulttuuriperintö & arkistot
Taiteen edistämiskeskus	Muu kulttuuritoiminta

Kansallisilla laitoksilla on varsin erilaisia statuksia ja niiden rahoitus on järjestetty eri tavoin. Kokonaisuus sisältää sekä valtion laitoksia, joilla on valtakunnallisia kulttuuripoliittisia erityistehtäviä, että yksityisoikeudellisia laitoksia, joilla katsotaan olevan alallaan erikoistehtävä kansallisen kulttuurin ja kansallisen identiteetin kehittämisen ja säilyttämisen kannalta (Ks. Saukkonen 2014). Valtion talousarviossa ei ole erikseen määritelty kansallisille laitoksille kohdennettavaa rahoitusta, vaan rahoitustietoja on poimitava eri paikoista. Puuttuvan tiedon vuoksi kokosimme yhteen tämän tutkimuksen osana myös kansallisten laitosten rahoituksen mittakaavaa. Kansallisten laitosten rahoitukseen on otettu mukaan laitosten toimintaan tarkoitettu rahoitus, mutta ei niiden kautta taiteen ja kulttuurin kentälle jaettavaa rahoitusta. Alla kuvattuihin lukuihin ei siten sisälly esimerkiksi SES:n jakamaa tukea elokuvalle tai Taiken jakamia apurahoja ja avustuksia. Alla kuvataan kansallisten kulttuurilaitosten osuutta taiteen ja kulttuurin rahoituksessa sekä koko valtion (kuva 21) että OKM:n (kuva 22) myöntämässä tuessa.

Kuva 21. Kansalliset laitokset (sis. Yle) osuutena koko valtion kulttuurirahoituksesta.



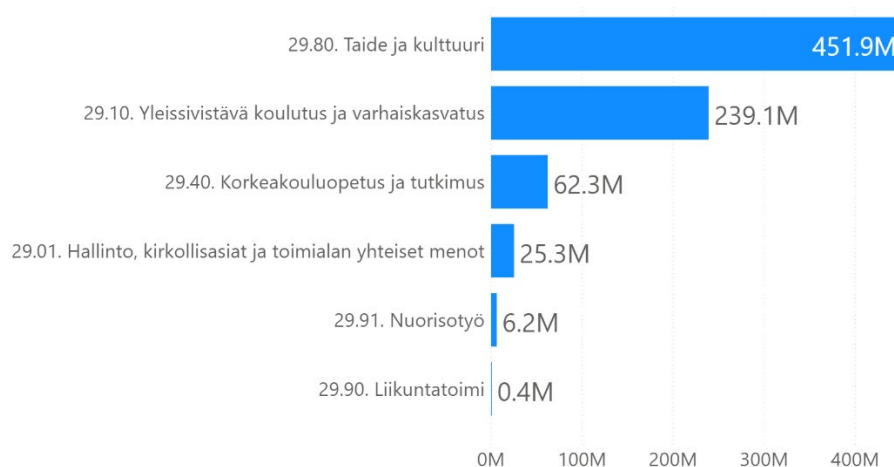
Kuva 22. Kansalliset laitokset (Yle ei mukana) osuutena OKM:n kulttuurirahoituksesta.



5.1.2. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kulttuurirahoitus budjettiluvuittain

Tarkasteltaessa OKM:n kulttuurirahoitusta budjettiluvuittain suurin yksittäinen kokonaisuus on 29.80. Taide ja kulttuuri, josta yleisesti puhutaan valtion ”taide- ja kulttuuribudjettina”. Tämän lisäksi yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen budjettiluku 29.10. on kulttuurin kannalta merkittävä, koska mainittu luku sisältää sekä vapaan sivistystyön että vuoteen 2020 asti taiteen perusopetuksen rahoituksen. Taiteen perusopetuksen rahoitus siirtyy vuoden 2021 talousarvioesityksessä taiteen ja kulttuurin budjettiin 29.80. Myös korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen budjettiluvusta kohdennettiin kulttuurille yli 60 miljoonaa euroa. Suurimpia tuensaajia tässä budjetissa ovat Kansallisarkisto ja -kirjasto. Budjettiluku 29.01. Hallinto, kirkollisasiat ja toimialan yhteiset menot ei sekään ole kulttuurin kannalta vähäpätöinen, sillä siitä allokoidaan esimerkiksi tekijänoikeusjärjestelmän tukea Opetushallituksen kautta sekä ev. lut. kirkon kulttuuriperintörahoitusta. Myös nuorisotyön budjetin kulttuurirahoitusta voi pitää erittäin tärkeänä lasten ja nuorten kulttuurin ja harrastamisen näkökulmista. (Kuva 23.)

Kuva 23. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan (29.) kulttuurirahoituksen jakautuminen budjettiluvuittain v. 2019. Yht. 785 M€.



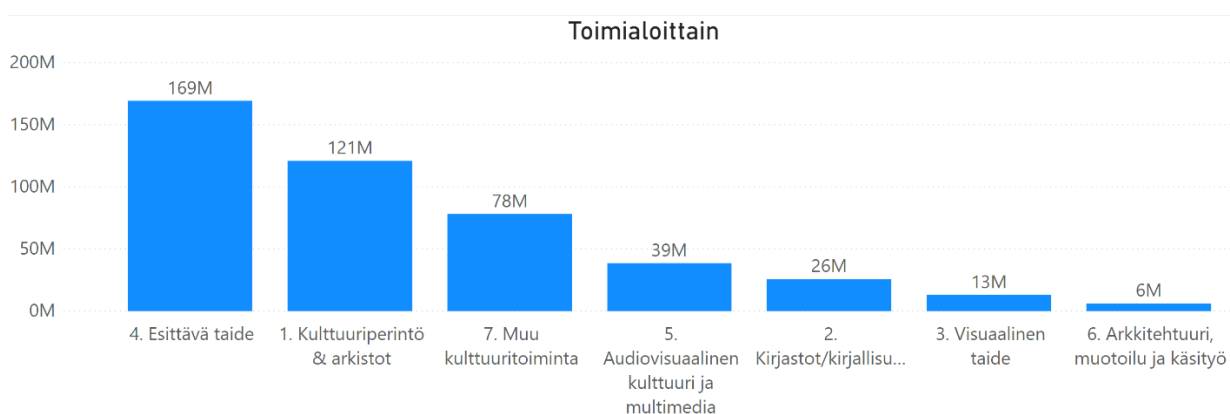
5.1.3. Taiteen ja kulttuurin budjettiluku 29.80. toimialoittain

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä taide- ja kulttuurirahoitus budjettiluvussa 29.80. kohdentuu valtiollisiin toimijoihin, kansallisiin taide- ja kulttuurilaitoksiin, valtionosuuksiin ja lakiin perustuviin avustuksiin, taiteilijoiden apurahoihin ja avustuksiin sekä muuhun taiteen ja kulttuurin edistämiseen. (Kuva 24.)

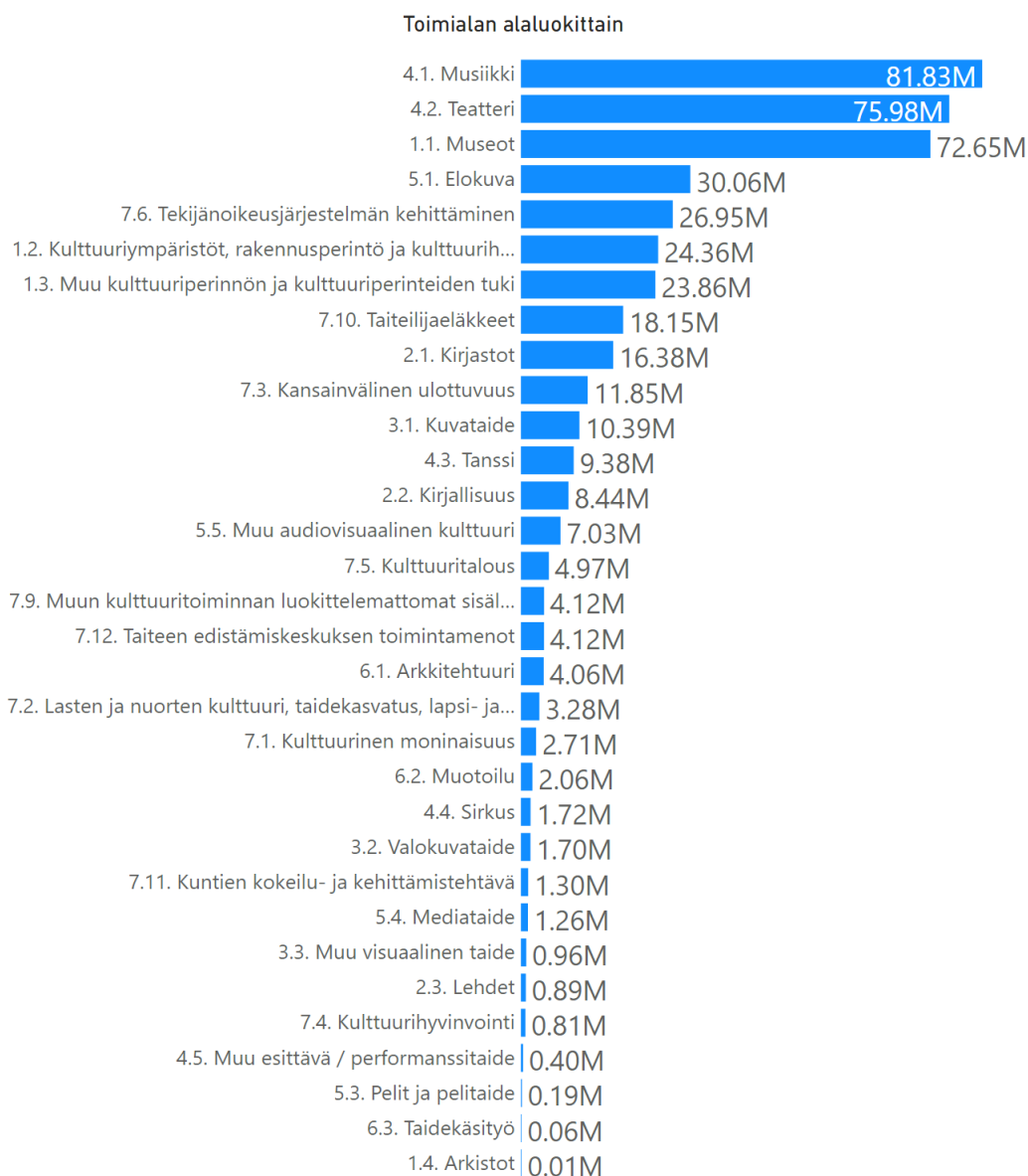
Taiteen ja kulttuurin budjettiluvun 29.80. kokonaisuuden tilinpäätös vuonna 2019 oli 451 930 349 €. Budjettiluvusta 29.80. eniten rahoitusta kohdennettiin esittävälle taiteelle (n. 169 M€) sekä kulttuuriperinnölle ja arkistoille (121 M€). Kolmanneksi suurimmaksi rahoitusluokaksi nousee ”muu kulttuuritoiminta” (78 M€). Esittävän taiteen alaluokista eniten rahoitusta saavat musiikki ja teatteri: vuonna 2019 musiikkia rahoitettiin lähes 82 miljoonalla ja teatteria 76 miljoonalla eurolla. Myös museoiden rahoitus tästä budjettiluvusta nousee lähes 73 miljoonaan euroon. Muiden alojen osuudet jäävät suhteessa selvästi pienemmiksi kuin esittävän taiteen rahoitus. Esimerkiksi arkistojen rahoitusosuus on varsin pieni.

Myös tunnistamiemme ns. välineellisten teemojen kuten ”kulttuurihyvinvoinnin” ja ”kulttuuritalouden” rahoitus on pienehkö osa budjettiluvun 29.80. kokonaisuudesta. Kulttuuripolitiikan välineellisyys tai ”instrumentalistiset tavoitteet” (ks. esim. Häyrynen 2015) eivät siten näy suuressa mittakaavassa nimenomaan kulttuurin rahoituksen kohdentumisessa. Ne tunnistetaan ennemminkin erilaisissa strategisissa tavoitteenasetteluissa, hakuilmoituksissa, avustuskriteereissä, haku- ja selvityslomakkeissa ja esimerkiksi tulosohtauksen teemoissa. Välineellisyyttä on siis integroitu sisään erilaisiin kulttuuripoliittisen ohjauksen muotoihin ja välineisiin, mutta suoraan resurssien allokoinnissa se näkyy vähäisemmin.⁷⁹

Kuva 24. Opetus- ja kulttuuriministeriön taiteen ja kulttuurin budjettiluvun 29.80. rahoituksen jakautuminen toimialoittain v. 2019. Yht. 452 M€.



⁷⁹ Tarkasteltaessa esimerkiksi TEM:n rahoitusta luoville aloille tai STM:n kulttuurinhyvinvoinnin rahoitusta voidaan puhua vahvemmin ”välineellisistä”, kunkin ministeriön toimenkuvaan kytkeytyvistä tavoitteista myös kulttuurin tukemisessa.



Rahapelitoiminnan tuotot harkinnanvaraisten avustusten perustana

Taiteen ja kulttuurin budjettiluvun 29.80. kokonaisuuden tilinpäätös oli 451 930 349 € vuonna 2019. Tästä budjettivaroja jaettiin yhteensä 205 443 452 € eli noin 45 prosenttia luvun kokonaisuudesta, ja rahapelitoiminnan tuottoja (momentti 29.80.52.) yhteensä 246 486 897 €. Rahapelitoiminnan tuottojen osuus budjettiluvun kautta jaettavasta rahoituksesta oli noin 55 prosenttia.⁸⁰ Niihin perustuvia avustuksia jakoivat eteenpäin ministeriön lisäksi eri asiantuntija-organisaatiot ja virastot, esimerkiksi Taike ja Museovirasto. Suuri osa taiteelle

⁸⁰ On huomattava, että lukemat poikkeavat hieman valtion virallisessa tilinpäätöksessä ilmoitetuista, koska laskemamme summat on saatu tarkastelemalla eri aineistoista (esimerkiksi KUPO:n harkinnanvaraiset avustukset ja Taiken jakama rahoitus) todella vuoden 2019 aikana jaettu ja käytetty rahoitus. Esimerkiksi Valtiokonttorista saatu talousarvion pääkirja ilmoittaa momentin 29.80. nettokertymäksi 452 573 236 € ja momentin 29.80.52. nettokertymäksi 247 042 783 €.

tarkoitetuista rahapelitoiminnan tuotoista kohdennettiin harkinnanvaraisina valtionavustuksina (vuonna 2019 yhteensä 157 M€) eri taiteenaloille ja muille kulttuuritoimijoille. Myönnettyjen tukien kokoluokka vaihteli suuresti, mediaaniavustuksen ollessa 35 000 M€. (Taulukko 3.)

Taulukko 3. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) harkinnanvarainen tuki v. 2019 taiteelle ja kulttuurille

Myönnettyjä avustuksia yht. (kpl)	612
Summa yhteensä (€)	157 350 194
Mediaaniavustus (€)	35 000
Keskimääräinen avustus (€)	257 529
Min. (€)	1 300*
Maks. (€)	37 997 000**

*Kyseessä näyttelypalkkio taiteilijalle, **Kansallisoopperan ja -baletin toiminta-avustus.

Kansallisista kulttuurilaitoksista Kansallisteatteri, -ooppera ja -galleria saavat rahoituksensa rahapelitoiminnan tuotoista. Näiden kansallisten laitosten saamat harkinnanvaraiset valtionavustukset olivat yhteensä lähes 65 miljoonaa euroa. Summa on noin neljäsosa kaikista OKM:n kautta jaettavista rahapelivaroista. Tämän lisäksi taiteen rahapelivaroista kohdennettiin rahoituslain mukaisia valtionosuuksia museoille, teattereille ja orkestereille yhteensä 57,9 miljoonaa euroa, mikä oli yli 20 prosenttia rahapelitoiminnan tuotoista jaetusta taiteen rahoituksesta. Kansallisten laitosten rahoitukseen sekä rahoituslain mukaisiin osuuksiin vos-laitoksille käytettiin siten noin puolet kaikista taiteen rahapelivaroista vuonna 2019. Laskentaa monimutkaistaa se, että vos-rahoitus jakaantuu kulttuuribudjetissa kahdelle tasolle – rahapelivarioihin ja ns. budjettivarioihin (eli muista kuin rahapelituotoista kertyvät varat). Mittava osa myös taiteen ja kulttuurin budjettivaroista maksettiin rahoituslain mukaisina valtionosuuksia museoille, teattereille ja orkestereille (yht. 46,7 miljoonaa euroa). Edelleen relevantti on SKR:n *Rahan kosketuksessa* (2015, 11) esitetty huomio:

”[S]uomalaiselle taiderahoitukselle leimallinen piirre on valtion budjettirahoitusta täydentävä – tai paikkaava – uhkapelien tuotoista maksettava tuki [...] Päinvastoin kuin muualla EU-alueella Suomessa veikkausvoittovaroilla rahoitetaan myös pysyväisluonteista toimintaa [...]”

Vos-rahoituksen ja kansallisten laitosten saamien avustusten lisäksi rahapelitoiminnan tuotoista jaettiin taiteelle ja kulttuurille yhteensä noin 93 miljoonaa euroa muita harkinnanvaraisia avustuksia.⁸¹

⁸¹ Tähän on laskettu mukaan myös muutamia käyttöönnäasettamisia. Lisäksi rahapelitoiminnan varoista maksettiin esimerkiksi vähälevikkisen kirjallisuuden ostotuki ja kulttuurilehtien tilaustuki kirjastoille (vaja 1 M€), Luova Eurooppa -ohjelman hallinnointi ja kansallinen vastinrahoitus, sekä EU:n Kansalaisten Eurooppa -ohjelman hallinnointi (noin 0,35 M€).

Harkinnanvaraista tukea jaetaan erilaisille organisaatiotyypeille

Valtion ja kuntien rooli taide- ja kulttuuritoiminnan tuottajana on Suomessa muuttunut viime vuosikymmeninä. Monien taide- ja kulttuurilaitosten asemaa on muutettu. Kulttuuripalvelujen organisoinnissa on suosittu esimerkiksi yksityisoikeudellisia ratkaisuja. (Saukkonen 2014; vrt. Mulcahy 2017, 185–186.)

KUPO-osaston harkinnanvaraisia avustuksia myönnettiin erilaisille organisaatiotyypeille. Suurin saajaryhmä olivat säätiöt (94,8 M€). Säätiömuotoisena toimivat esimerkiksi suurimpia harkinnanvaraisia avustuksia saavat Kansallisgalleria, Kansallisooppera sekä Suomen elokuvasäätiö. Valtion taidemuseo muutettiin vuoden 2014 alusta lähtien julkisoikeudellisen säätiön ylläpitämäksi Kansallisgalleriaksi. Toiseksi suurin ryhmä olivat yhdistykset ja järjestöt (28 M€). Yrityksille (17,3 M€) allokoitiin kolmanneksi eniten harkinnanvaraista tukea. Esimerkiksi ison vuosittaisen avustuksen saava Kansallisteatteri toimii yrityksenä. Lisäksi avustuksia allokoitiin kunnille ja kaupungeille (12,5 M€). Pienehkö määrä myönnettiin virastoille ja asiantuntijaorganisaatioille ja esimerkiksi osuuskunnille sekä yliopistoille ja korkeakouluille. Myös esimerkiksi Saamelaiskäräjät sai useampia erillisiä harkinnanvaraisia avustuksia. (Taulukko 4)

Taulukko 4. KUPO:n harkinnanvaraista avustusta saaneet organisaatiotyypeittäin

Tyyppi	Yhteensä €	Osuus kai- kesta harkin- nanvarai- sesta rahoit- uksesta (%)
Säätiö	94 812 350	60 %
Yhdistys/ järjestö	28 144 250	18 %
Yritys	17 302 000	11 %
Kunta/ kaupunki	12 544 400	8 %
Tutkimuslaitos tai virasto	2 682 000	2 %
Muu	1 251 400	1 %
Koulutusorganisaatio (yliopisto/ korkea- koulu/ koulutuskeskus)	574 794	0,5 %
Osuuskunta	39 000	0,02 %

Esittävän taiteen alat harkinnanvaraisten avustusten suurimpia saajia

Toimialaluokituksemme mukaisessa tarkastelussa esittävän taiteen alat saivat selvästi suurimman osuuden (44 %) KUPO:n harkinnanvaraisista avustuksista. Kansallisoopperan toiminta-avustus oli yksinään yli puolet, ja Kansallisteatterin ja -oopperan avustukset yhdessä noin 70 prosenttia kaikista esittäville taiteille suunnatuista harkinnanvaraisista avustuksista. Seuraavaksi suurin osuus kohdistui audiovisuaaliselle kulttuurille. Kolmanneksi suurin toimiala harkinnanvaraisissa avustuksissa oli kulttuuriperintö ja arkistot, jonka harkinnanvaraisesta

avustuksesta yli puolet kohdistui Kansallisgallerian toiminta-avustukseen. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. KUPO:n harkinnanvaraiset avustukset toimialoittain

Toimiala	Yhteensä €	Osuus kaikesta harkinnanvaraisesta
Esittävä taide	69 594 500*	44 %
Audiovisuaalinen kulttuuri	29 326 250	19 %
Kulttuuriperintö ja arkistot	24 759 000**	16 %
Muu kulttuuritoiminta	21 502 400	14 %
Kirjastot/kirjallisuus/lehdet	8 256 419	5 %
Visuaalinen taide	2 711 100	2 %
Arkkitehtuuri, muotoilu, käsi-työ	1 200 525	1 %

*sisältää Kansallisoopperan (38 M€) sekä Kansallisteatterin (11,4 M€) toiminta-avustukset, ** sisältää Kansallisgallerian toiminta-avustuksen (13,2 M€).

5.2 Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) päämääränä on lainsäädännön keinoin turvata kansalaisten toimiva arki ja tiedon, tavaroiden ja ihmisten liikkuminen. LVM:n vastuualuetta ovat erilaisten medioiden saatavuus ja saavutettavuus taiteiden ja kulttuurin muotoina, osallistumisen ja osallisuuden muotona sekä kielten ja kulttuurien ylläpitäjänä ja uusintajana (Kraatari 2017, 26).

Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti LVM:n tehtäviin kuuluvat mm. Yleisradio Oyj:tä koskevat asiat.⁸² Yleisradio Oy on Suomen suurin julkisesti tuettu kulttuurilaitos. Sen ohjauksesta vastaa eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Eräs merkittävimmistä OKM:n ulkopuolisista kulttuurin määrärahoista muodostuu vuonna 2013 käyttöön otetusta Yle-verosta. Esimerkiksi Kangas ja Pirnes (2015) näkivät omassa tarkastelussaan, että valtiotasoiseen kulttuuribudjettiin olisi syytä laskea mukaan Yleisradio. Momentti (31.40.60. ”Siirto valtion

⁸² <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151266>

televisio- ja radorahastoon”) oli esimerkiksi kokonaisuudessaan suurempi (519 M€ vuonna 2019) kuin OKM:n budjettiluku 29.80. vuonna 2019.

Televisio- ja radiotoiminnalla on historiallisesti ollut merkittävä kulttuuripoliittinen rooli myös taiteiden tukijana ja välittäjänä, vaikka ne on usein mielletty myös varsinaisesta kulttuuripolitiikasta erillisiksi joukkoviestinnän toimialoiksi (ks. Mulcahy 2017, xiv). Monissa maissa televisio- ja radiotoiminta luetaan osaksi varsinaista kulttuuripolitiikkaa. Ylen ohjelmatoiminnalla on useita kulttuuriulottuvuuksia. Toiminnan tulee lain mukaan esimerkiksi ”tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä” sekä ”tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille” ja lisäksi ”edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa”. Yleisradion osana ja rahoittamana toimii myös Radion Sinfoniaorkesteri.

LVM:n toimintaa kohdentuu myös kulttuuriperinnön toimialalle. LVM:n alaisella Väylävirastolla on kulttuuriympäristöjen ja -perinnön edistämistehtäviä: ”Väyläviraston hallinnassa on kulttuurihistoriallisesti merkittäviä kohteita. Väylävirastosta annettu laki velvoittaa virastoa vaalimaan ja hoitamaan hallinnassaan olevia kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kiinteistökohteita, kulttuuriympäristöjä ja kulttuuriomaisuutta.” (Laki Väylävirastosta 862/2009, muut. 936/2018, 2 §). Väylävirasto tekee kulttuuriympäristöä ja arvokohteita koskevissa asioissa yhteistyötä Museoviraston (OKM:n hallinnonala) ja Metsähallituksen (Maa- ja metsätalous- sekä ympäristöministeriön hallinnonalat) kanssa.

Taulukko 6. Liikenne- ja viestintäministeriön tuki toimialoittain

Toimiala (domain)	Toimialan alaluokka	Summa €
Liikenne- ja viestintäministeriö		
1. Kulttuuriperintö & arkistot	1.2. Kulttuuriympäristöt, rakennusperintö ja kulttuurihistorialliset paikat (Väylävirasto)	2 M
4. Esittävä taide	4.1. Musiikki (RSO osana Yleisradiota)	9,1 M
5. Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia	5.2. Televisio ja radio (Yleisradion sisältökulut ⁸³)	365 M

⁸³ Ylen toimittamien aineistojen mukaan erilaisille sisältökokonaisuuksille kohdistettiin vuonna 2019 yhteensä 374,5 miljoonaa euroa. Sisältökokonaisuuksiin lukeutuvat mm. draama (49,5 miljoonaa euroa), kulttuuri ja viihde (87,0 miljoonaa euroa) sekä lapset ja nuoret (26,5 miljoonaa euroa), joiden luokittelu toimialoille vaatisi kuitenkin lisäselvitystä. Ylen sisältökokonaisuuksiin kuuluu myös Radion Sinfoniaorkesterin rahoitusosuus, jonka olemme laskeneet erikseen musiikin kategoriaan.

5.3 Valtiovarainministeriö (VM)

Valtiovarainministeriö luo toimintaedellytyksiä taloudelle ja julkiselle hallinnolle. Valtiovarainministeriö on talouspolitiikkaa toimeenpanevana, julkisten varojen käyttöä säätelevänä sekä vero-ohjausta harjoittavana budjettiviranomaisena myös kulttuurin tuen kannalta keskeinen ministeriö.

Valtiovarainministeriö hallinnoi kulttuurin tueksi laskettavaa kuntien peruspalveluiden valtionosuuden budjettimomenttia (28.90.30.), joka sisältää osuuden kirjastoille, yleiselle kulttuuritoimelle (asukasperustainen) sekä taiteen perusopetukselle (asukasperustainen). Peruspalveluiden suhteen ei ole määritelty ns. tehtäväkohtaisia menoja. Kustannukset on jyvitetty (ikäryhmittäisiin) perushintoihin, jossa on mukana kaikki kunnan peruspalveluiden lakisääteiset tehtävät. Kuten VM:n virkamies mainitsi, rahoitus on laskennallista ja yleiskatteellista, joten suoraan kulttuurille kohdennettavia rahavirtoja ei voida tunnistaa. Yleisesti voidaan laskea, että noin 70 prosenttia kuntien valtionosuuksista on sosiaali- ja terveystoimialaa ja 30 prosenttia ns. jäljelle jääviä tehtäviä (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus). Jäljelle jäävistä ei voida erottaa sitä, mikä on kunkin tehtävän osuus kustannuksista. Haastattelemamme Kuntaliiton asiantuntijan mukaan tietoa ei tällä tasolla yksinkertaisesti ole saatavilla, vaan on turvauduttava arvioihin:

”Tätä tietoa ei todella nykyisin ole saatavissa. Kuntaliitto on aiemman valtionosuusjärjestelmän mukaisesti tarkastellut peruspalvelujen valtionosuusrahoituksen jakautumista eri tehtäville. Sen perusteella olemme arvioineet, että yhteensä kirjasto- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus on 1,4 prosenttia peruspalvelujen valtionosuusrahoituksesta. Tämä on kuitenkin epävirallinen luku, koska nykyisin rahoitusta ei eritellä ja kunnat saavat käyttää peruspalvelujen valtionosuusrahoituksen haluamallaan tavalla omalla päätöksellään.”

Tämän tutkimuksen luvuissa olemme täsmällisempien rahoitustietojen puutteen vuoksi joutuneet luokittelemaan peruspalveluiden valtionosuudet luokkaan 7, ”muu kulttuuritoiminta”. Rahoituksen määrä perustuu kuntaliiton asiantuntijan ilmoittamaan prosenttiosuuteen.

Taulukko 7. Valtiovarainministeriön tuki toimialoittain

Valtiovarainministeriö		Summa €
1. Kulttuuriperintö & arkistot	1.1. Museot (osaamisen kehittäminen)	8988
	1.4. Arkistot (osaamisen kehittäminen)	2583
2. Kirjastot / kirjallisuus / lehdet	2.1. Kirjastot (perustamis- ja korjaushankkeet)	3,0M

Valtiovarainministeriö		Summa €
7. Muu kulttuuritoiminta	7.8. Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen / kirjaston, yleisen kulttuuritoiminnan ja taiteen perusopetuksen osuus yhteensä (Kuntaliiton arvio)	122M

5.4 Puolustusministeriö (PM)

Puolustusministeriö vastaa valtioneuvoston osana ja hallinnonalansa ohjaajana kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä. Ministeriö on strategioissaan nähnyt kulttuuritoiminnot ja -palvelut esimerkiksi osana turvallisuuspolitiikkaa ja kansakunnan henkistä kriisinkestävyyttä (Kraatari 2017, 27–28). Puolustusministeriö tukee rahallisesti sekä sotilasmusiikkitoimintaa⁸⁴ että kulttuuriperintöä. Kulttuuriperinnön tuki sisältää Sotamuseon ja erilaisten Puolustusvoimien yhteistyömuseoiden tukemisen. Muita kulttuurin tukimuotoja ei PM:n virkamiehen tiedonannossa tunnistettu. PM myöntää lisäksi esimerkiksi avustuksia maanpuolustusjärjestöille.

Taulukko 8. Puolustusministeriön tuki toimialoittain

Puolustusministeriö		Summa €
1. Kulttuuriperintö & arkistot	1.1. Museot (Sotamuseo ja yhteistyömuseot)	2,1M
4. Esittävä taide	4.1. Musiikki (sotilasmusiikki)	10,2M

5.5 Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) toimialaan kuuluu useita taide- ja kulttuuripolitiikan kannalta keskeisiä vastuualueita: mm. elinkeinopolitiikka, innovaatio- ja teknologiapolitiikka ja yritysten kansainvälistyminen, työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu, työympäristökysymykset, työelämän yhdenvertaisuus, työehtosopimukset ja työriitojen sovittelu, elinkeino-, liikenne- ja

⁸⁴ Vuonna 2019 sotilassoittokunnilla oli 1 278 esiintymistä Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle ja näiden sidosryhmille. Yleisöä näissä tilaisuuksissa oli yhteensä noin 540 000 henkilöä. Luku ei sisällä television, radion tai streamattujen lähetysten yleisöä.

ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus, alueiden kehittäminen ja maaseudun liittojen yhteistoiminta-alueet, maahanmuuttajien kotouttaminen, yritystoiminnan ja yrittäjyyden edistäminen, yrityspalvelut sekä viennin ja matkailun edistäminen.⁸⁵ TEM:n linjauksissa kulttuurilla nähdään merkitystä etenkin elinkeino- ja yrityspolitiikassa, aineettomassa arvонуonnissa ja kotouttamispolitiikassa (Kraatari 2017, 23–24).

TEM on myöntänyt *Music Finlandille* ja Suomen taideteollisuusyhdistykselle (*Design Forum Finland*) valtionavustusta jo useita vuosia. TEM:n näkökulma näiden organisaatioiden tukemiseen on kansainvälistymisen ja yrittäjyyden edistäminen. TEM:n muu tukirahoitus taiteelle ja kulttuurille kanavoituu *Business Finlandin* kautta joko tukena tai lainoina. Audiovisuaalisen alan tuotantokannustin (ks. esim. Owl Group 2020) toteutetaan nykyään *Business Finlandin* kautta.⁸⁶ TEM:n hallinnonalaan kuuluva Finnvera takaa lainoja myös luovien alojen yrityksille. EU:n rakennerahastorahoitus on myös merkittävä kanava rahoittaa hankkeita, jotka palvelevat luovien alojen yritysten liiketoiminnan kehittämistä. Tämä rahoitus on keskeinen osa luovien alojen rahoituspalveluja⁸⁷. Esimerkiksi *Creative Finland* ESR -hanke kokoaa suomalaisten luovien alojen työtä, tuloksia ja julkaisuja.

TEM:n valtionavustusrahoitusta ei ole suunnattu suoranaisesti kulttuuriperinnön tai kulttuurisen moninaisuuden tukemiseen, mutta haastatellun virkamiehen mukaan joissain maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen hankkeissa on mahdollisesti ollut sen suuntaisia sisältöjä esimerkiksi nuorille suunnatuissa hankkeissa. Vuonna 2019 järjestöille suunnattu valtionavustushaku kohdentui maahanmuuttajien ”yhteiskuntatietoisuuden vahvistamiseen” suomalaisesta yhteiskunnasta.⁸⁸

Taulukko 9. Työ- ja elinkeinoministeriön tuki toimialoittain

Työ- ja elinkeinoministeriö		Summa €
4. Esittävä taide	4.1. Musiikki (Music Finland)	0,3M
5. Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia	5.5. Muu audiovisuaalinen kulttuuri (audiovisuaalisen alan tuotantokannustin / Business Finland)	8,9 M
6. Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö	6.2. Muotoilu (Design Forum Finland)	0,44M

⁸⁵ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071024>

⁸⁶ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/audiovisuaalisen-alan-tuotantokannustin/>

⁸⁷ Lisätietoja saa ainakin Kirsi Kaunisharjulta OKM:stä ja Anu-Katriina Perttuselta *Creative Finlandista*.

⁸⁸ Työ- ja elinkeinoministeriön järjestöavustusta myönnettiin yhteensä 500 000 euroa 8 hankkeelle vuodelle 2019. Avustusta myönnettiin hankkeille, joiden toiminnan avulla luodaan ilman huoltajaa tulleille oleskeluluvan saaneilla lapsilla ja nuorilla sosiaalisia siltoja suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen sosiaalisiin verkostoihin. Näitä ei ole tässä selvityksessä laskettu mukaan kulttuurimenoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö		Summa €
7. Muu kulttuuritoiminta	7.5. Kulttuuritalous (Business Finlandin tuki)	5,6M

5.6 Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa sosiaali- ja terveystalouden suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Sen kulttuuripoliittinen rooli kiinnittyy kulttuurin hyvinvointivaikutuksiin sekä kulttuuriin oikeuksiin (Kraatari 2017, 19–21). Sosiaali- ja terveysministeriö on myös rahoittanut jonkin verran taidetta ja kulttuuria osana oman hallinnonalansa vaikuttavuustavoitteiden toteuttamista.

Ministeriön keskeisinä tehtävinä ovat terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sosiaalinen hyvinvointi ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy. Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti STM jakaa rahapelitoiminnan tuottoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.⁸⁹ Terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävään työhön voi hakea avustusta myös Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta (STEA). STEA on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka jakaa Veikkauksen tuottoja kansalaisjärjestöjen toimintaan. STEA hallinnoi sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödylliseen, terveyttä ja hyvinvointia edistävään toimintaan kohdistuvia avustuksia (momentti 33.90.50. Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen). Sosiaali- ja terveysministeriö tekee päätöksen jaettavista avustuksista. STEA:n tukeman toiminnan alla on rahoitettu myös taidetta ja kulttuuria hyödyntäviä hankkeita.

Muita ns. pysyviä rahoituksia emme ole tunnistanee STM:n hallinnonalalta. Hallitusohjelmien mukaisesti on rahoitettu mm. kulttuurihyvinvointia edistävää toimintaa kuten Sipilän hallituskaudella (hallituksen strategiset hankkeet) tehtiin. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toiminta on jo vuosien ajan ollut poikkihallinnollisen kehitys- ja ohjelmatyön alueena valtionhallinnossa. Taidetta ja kulttuuria sekä niihin liittyviä toimia tuetaan jonkin verran myös osana sosiaali- ja terveyspalveluita, mutta näiden rahavirtojen tarkastelu vaatisi erillisselvityksiä.

⁸⁹ Vuodelle 2020 STM:n terveyden edistämisen määrärahan (momentti 33.70.50. ”Terveyden edistäminen”) painotuksiin otettiin ensimmäistä kertaa mukaan omana alueenaan kulttuurihyvinvointi. Sosiaali- ja terveysministeriö päättää tuettavista hankkeista Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos THL:n ehdotuksen pohjalta. Vuoden 2021 terveyden edistämisen määrärahat kohdennetaan hankkeisiin, joiden tavoitteena on vähentää 2020 koronakriisin negatiivisia vaikutuksia väestön hyvinvointiin ja terveyteen sekä eriarvoisuuden lisääntymiseen. Vuodelle 2021 yksi terveyden edistämisen määrärahan sisällöllisistä painopisteistä on ”Kulttuurilla hyvinvointia: Kulttuurihyvinvoinnin edistäminen kunnan ja alueellisten toimijoiden yhteistyönä sekä sellaisten toimintamallien kehittäminen, jotka vahvistavat kulttuurihyvinvointitoimintaa ja tukevat erityisesti koronakriisin negatiivisia vaikutuksia kohdanneita ryhmiä.”

Kulttuurin ja erityisesti kulttuurivähemmistöjen näkökulmasta mainittakoon myös STM:n vastuulle lukeutuva romanipoliittikka. Suomen romanipoliittisen ohjelman yleisenä tavoitteena on edistää romanien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta elämän eri osa-alueilla.

Taulukko 10. Sosiaali- ja terveysministeriön tuki toimialoitain

Sosiaali- ja terveysministeriö		Summa €
7. Muu kulttuuritoiminta	7.4. Kulttuurihyvinvointi (STEA:n tuki taidetta ja kulttuuria hyödyntäville hankkeille)	5,9M

5.7 Oikeusministeriö (OM)

Oikeusministeriö ylläpitää ja kehittää oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä huolehtii demokratian rakenteista ja kansalaisten perusoikeuksista. Oikeusministeriön vastuualueena on huolehtia kaikkien perustuslaillisesta oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Kulttuuri on tällöin ihmisoikeus ja demokratian lähde. Kielipoliittikka on ollut usein esillä OM:n julkaisuissa (Ks. Kraatari 2017, 25). Kulttuuripoliittisesti tärkeitä valtioneuvoston asetuksessa linjattuja OM:n tehtäviä ovat esimerkiksi saamelaiden kulttuuri-itsehallinto ja saamelaisasioiden yhteensovittaminen sekä yhdenvertaisuus ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen⁹⁰.

Konkreettisten budjettimenojen osalta oikeusministeriöllä on muitakin kulttuurivastuita. Oikeusministeriön hallinnonalalta tuetaan Rikosseuraamuslaitoksen koordinoimien avolaitostöiden kautta kulttuuriperinnön ja kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostusta ja ylläpitoa. Avolaitostöitä tehdään mm. Suomenlinnan hoitokunnan, Metsähallituksen, Museoviraston, Senaatti-kiinteistöjen sekä kuntien kohteissa. Demokratia- ja julkisoikeusosastolla rahoitetaan valtionavustuksin mm. rauhanjärjestöjä ja Julkisen sanan neuvostoa. Kriminaalipoliittikka- ja rikosoikeusosasto myöntää avustuksia muun muassa rikostorjuntaan ja radikalisaation ehkäisyyn, jossa voi olla mukana läheisemmän ”kulttuuriliitännän” sisältäviä hankkeita. Mainituista avustusalueista on kuitenkin vaikea erotella kulttuurille kohdentuvia tarkkoja euromääriä. Olemme laskeneet OM:n hallinnonalalta saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon (kulttuurinen moninaisuus) sekä avolaitostöiden (kulttuuriperintö) määrärahan kulttuurin tueksi.

⁹⁰[Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä 543/2003 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#) Oikeusministeriön myöntämien tukien suhteen on huomattava, että myös OKM:n ns. taidebudjetti sisältää tukea Saamelaiskäräjille, kulttuuriseen moninaisuuteen ja myös joillekin rauhanjärjestöille

Taulukko 11. Oikeusministeriön tuki toimialoittain

Oikeusministeriö		Summa €
1. Kulttuuriperintö & arkistot	1.2. Kulttuuriympäristöt/rakennusperintö/kulttuuri-historialliset paikat (avolaitostyöt vankityövoimalla)	1,7 M
7. Muu kulttuuritoiminta	7.1. Kulttuurinen moninaisuus (saamelaiden kulttuuri-itsehallinto)	4,0 M

5.8 Ulkoministeriö (UM)

Ulkoministeriön toiminta keskittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kauppapolitiikkaan ja kehityspolitiikkaan sekä ulkopoliittisesti merkittäviin kansainvälisiin asioihin ja yleensä kansainvälisiin suhteisiin. Kaupallis-taloudellisten kansainvälisten suhteiden edistämiseen kuuluu myös kulttuuriviennin edistäminen. Myös kulttuurisella ulkopoliitikalla ja kulttuuridiplomatialla on pitkä historia. Tärkeässä osassa ne olivat esimerkiksi Suomen ja entisen Neuvostoliiton välisissä suhteissa (Häyrynen 2015, 139). Valtioneuvoston asetus ulkoministeriöstä⁹¹ linjaa erääksi sen tehtävistä ”kansainväliset media- ja kulttuurisuhteet ministeriön toimialalla sekä Suomen tunnetuksi tekemisen”.

Maakuvatyö on UM:ssä merkittävästi kulttuuriin kytkeytyvää toimintaa. Ulkoasiainhallinnolla on budjetissaan erilaisia maakuvatyöhön ja viestintään liittyviä kokonaisuuksia, joilla tuetaan kulttuuriksi laskettavia toimintoja. Haastatellun virkamiehen mukaan maakuvatyössä on kuitenkin vaikeaa määritellä sitä, mikä varsinaisesti on ”kulttuuria”. Työssä on pyritty siihen, että ulkoministeriö ei tue puhtaasti kulttuuria kulttuurin vuoksi, koska tähän on olemassa muita tukijoita, vaan toiminnoille pyritään löytämään laajempi Suomi-näkökulma. Laajasti katsottuna Suomen ulkomaanedustustot edistävät kulttuuria monessakin yhteydessä, niivoutuneena muuhun toimintaan. Yksi ulkoministeriön yhteistyömuoto kulttuuri-toimijoiden kanssa toteutuu myös valtion omistamien ulkomailla sijaitsevien tiede- ja kulttuuri-instituuttikiinteistöjen hoitamisen kautta.

Yksittäisiä kulttuurisia hankkeita löytyy kehitysyhteistyön saralta ja Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyön määrärahoista. IBA-rahoituksessa keskeisiä sektoreita ovat ilmasto- ja ympäristöyhteistyö, mutta myös joitakin yksittäisiä kulttuurialan hankkeita on rahoitettu. Vuonna 2019 rahoitusta kohdennettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimaan ”Pohjoisen ulottuvuuden kulttuurikumppanuus: Luovien alojen osaamisen hyödyntäminen poikkisektoraalisesti ilmastonmuutoksen aikakaudella”-hankkeeseen.

Kaiken kaikkiaan ulkoministeriön kulttuurityöhön laskettava rahoitus koostuu erilaisista pienistä puroista, joiden budjettimomentti määräytyy käyttötarkoituksen

⁹¹ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20051171>

ja käyttäjän mukaan. Haastatellun virkamiehen mukaan ulkoministeriön kulttuurille myöntämä kokonaissumma ei ole kohtuullisella vaivalla laskettavissa siten, että loppusumma olisi varmuudella aukoton ja totuudenmukainen.

Taulukko 12. Ulkoministeriön tuki toimialoitain

Ulkoministeriö		Summa €
7. Muu kulttuuritoiminta	7.3. Kansainvälinen ulottuvuus (instituutit, kulttuuriyhteistyö, maakuvatyö, kehitysyhteistyö)	1,44M

5.9 Ympäristöministeriö (YM)

Ympäristöministeriö (YM) vastaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta, jotka koskevat yhdyskuntia, ilmastoa, rakennettua ympäristöä, asumista, luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä ympäristönsuojelua. Kulttuurin näkökulmasta keskeisiä ministeriön toiminta-alueita ovat maisemanhoito ja -suojelu, kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu. Ympäristöpolitiikka leikkaa muutenkin monelta osin perinteistä kulttuuripolitiikan alaa (Häyrynen 2015, 137) vastatesaan esimerkiksi siitä, millaiseksi yhdyskuntarakenne ja yhteinen ympäristö esitetiikaltaan ja perinnearvoiltaan muodostuvat. Tukiessaan alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinympäristöjen laadun kehittämistä ympäristöministeriö edistää myös arkkitehtuurin alaa.

Rakennusperinnön hoito⁹² on keskeinen YM:n kulttuuripoliittinen rahoituskanava (mom. 35.20.64). Ns. järjestöavustuksista menee pieni osa kulttuuriympäristö- ja rakennusperintöyhdistyksille (mom. 35.01.65). Samasta budjettimomentista 35.01.65 esimerkiksi Keski-Suomen ELY-keskus jakaa myös ympäristökasvatusavustuksia (hankeavustukset), joista muutamissa on kulttuuriympäristöpainotuksia, kuten joissakin muissakin hankkeissa⁹³. Myös saariston ympäristönhoidossa voi olla mukana kulttuuriperintöaspekteja. Lisäksi YM:n vastuulla ovat muun muassa ARA:n korjausavustukset, joissa tosin ei ole rakennusperinnön kriteeriä, mutta jotka edistävät erilaisten, myös perintöarvoja omaavien rakennusten kunnossapitoa ja käyttöä.

Ympäristöministeriö rahoittaa kulttuuriperinnön kannalta tärkeän Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä (ks. luku 5.12. Maa- ja metsätalousministeriö). Metsähallituksen kautta kulttuurille allokoitua rahoitusta emme tässä tutkimuksessa

⁹² Avustusten arviointiraportti: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161334>

⁹³ Esim. Kestävä kaupunki -hanke.

käyttämämme aineiston avulla voineet kuitenkin erotella omaksi kokonaisuudekseen.

Taulukko 13. Ympäristöministeriön tuki toimialoittain

Ympäristöministeriö		Summa €
1. Kulttuuriperintö & arkistot	1.2. Kulttuuriympäristöt/rakennusperintö/kulttuuri-historialliset paikat	0,85M

5.10 Valtioneuvoston kanslia (VNK)

Valtioneuvoston kanslia (VNK) vastaa pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Kanslian tehtäviin kuuluvat Suomen EU-politiikan yhteensovittaminen sekä valtion omistajapolitiikka ja valtioneuvoston kanslian alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus. Veikkaus Oy, jonka tuotosta tuetaan merkittävästi taidetta ja kulttuuria, kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan. Kanslian vastuulla ovat yhteiskuntapoliittiset suunnittelutehtävät ja asiat, jotka eivät kuulu muiden ministeriöiden toimialaan. Kansliassa hallinnoidaan myös useita erillisiä tai poikkihallinnollisia hankkeita sekä pysyviä ja väliaikaisia toimielimiä. Kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla tuetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi.

Valtioneuvoston kanslia koordinoi erilaisia poikkihallinnollisia kulttuurivastuita. Esimerkiksi kansalliskielten asemaa on pyritty parantamaan viranomaistyössä valtioneuvoston Kansalliskielistrategialla, joka lukeutui Kataisen hallituksen (2011–2015) kärkihankkeisiin. Valtioneuvoston kanslia voi tietoja antaneen virkamiehen mukaan tukea yleisten valtioneuvoston koordinaatiotoimien lisäksi kulttuuria myös suorilla valtiontuilla sekä hankinnoilla yksittäisiltä kulttuuritoimijoilta.

Taulukko 14. Valtioneuvoston kanslian tuki toimialoittain

Valtioneuvoston kanslia		Summa €
5. Audiovisuaalinen kulttuuri ja multimedia	5.2. Televisio ja radio (Koivisto-dokumentti)	30 000

5.11 Sisäministeriö (SM)

Sisäministeriön päätehtävinä on vastata yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä valmistella poliisia, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, rajavontaa, meripelastusta ja maahanmuuttoa⁹⁴ koskeva lainsäädäntö sekä käsitellä ministeriön toimialaan kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat. Sisäministeriö vastaa myös rahapelipolitiikasta. Maahanmuuttopolitiikka kytkeytyy monien muiden hallinnonalojen politiikkoihin ja myös kulttuuripolitiikkaan. SM:n omien nettisivujen vastuukuvauksen mukaan SM:n tehtävänä on mm. ”sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä.”⁹⁵ Sisäministeriöstä haastatellun virkamiehen mukaan sisäministeriöllä ei ole budjettimomenttia, josta voitaisiin myöntää tukea tai maksaa muita vastikkeettomia menoja. Sisäministeriölle ei ole valtion talousarviossa osoitettu erikseen määrärahoja esimerkiksi vastuualueenaan olevaan Suomen lippuun tai vaakunaan (joita voisi pitää kulttuurisina symboleina ja välillisenä kulttuuripolitiikkana).⁹⁶

5.12 Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala kattaa maa- ja puutarhatalouden, maaseudun kehittämisen, metsätalouden, eläinlääkintähuollon, eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonnan ja kalatalouden. Ministeriö hoitaa myös riista- ja porotaloutta, vesivarojen käyttöä ja maanmittausta. Kulttuurin saralla maa- ja metsätalousministeriö (MMM) tukee maaseudun kulttuurin kehittämistä ja kulttuuriperinnön vaalimista eri kanavien kautta. Ministeriö vastaa osaltaan kulttuuriympäristöistä (Kraatari 2017, 22). Maa- ja metsätalousministeriö tunnistaa strategiassaan metsät kulttuurin lähteenä ja ”kulttuurisina ekosysteemipalveluina”. Vaikka emme tätä työpaperia kirjoittaessamme voineet laajentaa aineistopohjaamme siten, että voisimme tunnistaa MMM:n alalta suoraa kulttuurirahoitusta, on ministeriö myös kulttuurin rahoituksen suhteen merkittävä toimija.

Maaseuturahastossa eli EU-rahoitteisessa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa on omat toimenpiteensä kylien, maaseutumaiseman ja luonnonarvoltaan merkittävien alueiden kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttämiseen, ennallistamiseen ja kohentamiseen sekä ympäristöalan tiedotustoimet. Toimenpiteestä rahoitetaan siis niin kulttuuri- kuin ympäristöhankkeita.⁹⁷ Valtaosa

⁹⁴ Työperäinen maahanmuutto siirtyi vuoden 2020 alussa TEM:n vastuualueelle (ks. <https://intermin.fi/maahanmuutto/tyovoiman-maahanmuutto>).

⁹⁵ <https://intermin.fi/maahanmuutto/toimijat-ja-vastuut>

⁹⁶ Haastattelussa tuotiin esiin, kuinka sisäministeriö maksaa vuosittain vaihtelevia summia kulttuuripalvelujen ostoista eri kulttuuripalvelujen tuottajille, esim. joulujuhlien ja työhyvinvointitilaisuuksien esiintyjille. Henkilöstö saa vuosittain osana työhyvinvoinnin tukemista oikeutta ostaa liikunta- ja kulttuuripalveluja e-passilla. Tällaiset kulttuuripalvelujen ostot sekä työhyvinvointikäytännöt ovat yleisesti käytössä ministeriöissä ja muulla julkisella sektorilla eivätkä ole sinänsä tutkimuksessamme mukana.

⁹⁷ Ko. toimenpiteestä oli elokuuhun 2020 mennessä rahoitettu 567 hanketta (sidottu rahoitusta 22,5 milj. €), joista arviolta puolet liittyy kulttuurin edistämiseen ja loput ympäristö- ja

hankkeista saa rahoituksensa paikallisten kehittämissyödistysten ns. Leader-ryhmien kautta, mutta osa ja erityisesti isommat hankkeet rahoitetaan ELY-keskuksista. (Ks. 30.10.64. EU:n ja valtion rahoitusosuus alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämiseen).

Virkamiehen tiedonannon mukaan Maaseutupolitiikan neuvostolla on toimintaa maaseudun kulttuurin osalta. Maaseutupolitiikan neuvosto on poikkihallinnollinen toimija, mutta sen kotipaikka on myös MMM. Haastatellun virkamiehen mukaan maaseutupolitiikan verkostoissa kulttuuri on osana toimintaa, vaikkei sitä suoraan nimitäkään.⁹⁸ MMM:n kautta rahoitetaan ministeriön hallinnonalaan kuuluvan Ruokaviraston kautta esim. ns. ruokaketjuhankkeita.⁹⁹ MMM:n virkamiehen näkemyksen mukaan ruokakulttuuri on kasvava osa kulttuurisektoria.¹⁰⁰ Näin linjattiin myös selonteossa kulttuurin tulevaisuudesta, joskaan selonteko ei nähnyt ruokakulttuuria MMM:n vastuualueena (OKM 2011).

Metsähallitus (30.64. "Metsähallitus") on sekä maa- ja metsätalous- että ympäristöministeriön ohjaama valtion liikelaitos, joka paitsi käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta, myös tukee ja edistää kulttuuri-, rakennus- ja arkeologisen perinnön suojelua sekä perinnemaisemien kunnossapitoa. Metsähallitusta koskevassa lainsäädännössä on määriteltä, että saamelaisten kotiseutualueella luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu sovitaan yhteen niin, että luontaiselinkeinojen ja saamelaiskulttuurin edellytykset turvataan. Metsähallituslain (234/2016, 5 §) mukaan kulttuuriomaisuuden vaaliminen kuuluu Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin. Kulttuuriomaisuudella tarkoitetaan valtion hallinnassa olevia arkeologisia ja rakennusperintökohteita, joista osa kuuluu valtion strategiseen kulttuurihistorialliseen kiinteistövarallisuuteen. Vaaliminen sisältää konkreettisen hoidon ja kunnostamisen ja yleisökäytön järjestämisen lisäksi myös kohteeseen liittyvää tiedonhankintaa, edunvalvontaa ja viestintää.

Metsähallituksen hallinnassa oleva kulttuuriomaisuus on rikasta ja sitä on joka puolella maata. Se ulottuu varhaisimmista kivilautista asuinpaikoista, keskiaikaisiin rauniolinnoihin ja metsäkämpistä moderniin retkeilyn tuottamaan rakennusperintöön. Näkyvin osa kulttuuriperintöä valtion alueilla ovat vanhat rakennukset ja muinaisjäännökset. Metsähallitus ylläpitää myös rakennusten ja kulttuuriympäristöjen hoitoon liittyviä perinnetaitoja ja kertoo kohteiden historiasta. Metsähallitus Metsätalous Oy¹⁰¹ huomioi toiminnassaan monikäyttömetsien kulttuuriperintökohteet lain vaatimusten mukaisesti, kerää tietoa suunnittelun yhteydessä löytyvistä uusista kohteista ja toimittaa tiedon havainnoista Museo-
virastolle. Metsähallituksella on lisäksi 24 luontokeskusta eri puolilla maata.

luonnonperintöteemoihin. Hakusanalla kulttuuri löytyy yli 560 hanketta, joihin on sidottu lähes 39 milj. euroa. Mukana voi olla myös luonnonperintöön/ympäristöön liittyviä hankkeita. Tämänkin rahoituksen tarkemman kohdentumisen selvittäminen vaatisi erillisselvityksen.

⁹⁸ Ks. myös <https://www.maaseutupolitiikka.fi/paatoksenteontueksi>

⁹⁹ Muut valtionavustuksia MMM:n kautta saavat toiminnot löytyvät täältä: <https://mmm.fi/documents/1410837/1516675/MMM+yleisavustukset+2017/a8a41551-882e-4fea-bd7a-efa81105ef55/MMM+yleisavustukset+2017.pdf>

¹⁰⁰ Lisäinfoa ruokaketjuhankkeista: <https://www.ruokavirasto.fi/yhteisot/tuet-ja-kehittaminen/ruokaketjuhankkeet/>

¹⁰¹ Metsähallitus Metsätalous Oy on Metsähallituksen omistama tytäryhtiö.

Luontokeskuksissa ja luonnossa tapahtuvien taide-elämysten arvoa on vaikea arvioida. Metsähallitus tukee rahoituksellisesti kulttuuria eri tavoin. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien vuonna 2019 saamasta budjettirahoituksesta on vaikeaa irrottaa kulttuurille osoitettua rahoitusta, koska niin suuri osa sen toiminnasta tukee luonnon käytön elävää perintöä ja perinnemaisemien hoitoa.¹⁰²

¹⁰² Metsähallitus allokoi rahoitusta esimerkiksi Saamelaiskulttuurin edellytysten turvaamiseen laskennallisesti arvioiden yli 4 M€.

6 YHTEENVETO

Kulttuurin rahoituksen jakautuminen

Tutkimuskysymyksenämme oli valtionhallinnon eri sektoreilta kulttuurille kohdennetun rahoituksen (kaikki valtion talousarviossa eriteltyt hallinnonalat pl. Eduskunta ja Tasavallan presidentti) selvittäminen Suomessa vuonna 2019. Rahoitustiedon tarve on ilmeinen, sillä rahoituksen kohdentumisesta eri toimintamuodoille ja taiteenaloille ei ole ollut saatavissa nykypäivän tasalla olevaa kokonaistietoa. Viimeiset julkisen kulttuurirahoituksen kokonaisselvitykset on tehty kaksi vuosikymmentä sitten.

Tunnistimme valtion vuoden 2019 tilinpäätöksestä ja muista rahoitusaineistoista kulttuurirahoitusta yhteensä 1328 miljoonaa eli noin 1,33 miljardia euroa. Se oli 2,4 prosenttia valtion tilinpäätösmenoista. Kulttuurin suurimman rahoittajan opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) rahoitus kulttuurille oli yhteensä 785,2 M€, mikä oli noin 12,3 prosenttia OKM:n koko hallinnonalan ja 1,4 prosenttia koko valtion tilinpäätösmenoista.¹⁰³

OKM:n hallinnonalalle sijoittuva niin sanottu ”taiteen ja kulttuurin budjettiluku” 29.80. oli kooltaan 451,9 M€ vuonna 2019. Se oli noin 0,8 prosenttia valtion kaikista tilinpäätösmenoista.¹⁰⁴ Rahapelitoiminnan tuotoista momentilta 29.80.52. maksettiin lähes 250 M€, eli yli puolet (n. 56 %) mainitusta taiteen ja kulttuurin budjettiluvun kokonaisuudesta. Kaikesta OKM:n kulttuurirahoituksesta budjettiluku 29.80. muodosti noin 58 prosenttia. Pelkästään opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa kulttuuria siis merkittävästi myös muiden budjettilukujensa kautta¹⁰⁵ (Ks. taulukko 14 alla sekä kuviot 21 ja 23 edellä).

Pystyimme sijoittamaan lähes 70 prosenttia kulttuurirahoituksesta (n. 928 M€) kuuteen päätoimialaluokkaan ja niiden alakategorioihin. Vastaavasti hieman yli 30 prosenttia rahoituksesta (n. 400 M€) ei sopinut luontevasti mihinkään yksittäiseen toimialaan, vaan luokittelimme sen ”muuhun kulttuuritoimintaan”. (Ks. selvityksen kuviot 10 ja 11.)

¹⁰³ Tutkimuksesta pois jääneiden välillisempien kulttuurin tukitapojen – kuten kulttuuri- ja taidekoulutuksen eri asteilla – ottaminen mukaan selvitykseen kasvattaisi valtion rahoitusta edelleen.

¹⁰⁴ Tämän kulttuurimäärärahan osuus valtion menoista on viimeiset kymmenen vuotta ollut noin 0,8 prosenttia. Pitkän aikavälin muutosten tarkastelu kertoo, että kyseisen budjettiluvun määrärahojen suhteuttaminen valtion menoihin on monimutkaista erilaisten siirtojen, budjettiteknisten muutosten sekä valtion menojen vaihtelun vuoksi. Esimerkiksi vuonna 2009 kyseisten kulttuurimenojen osuus valtion menoista oli yli 1 prosentti. Ks. Tilastokeskus: Kulttuurimäärärahojen osuus valtion ja opetus- ja kulttuuriministeriön menoista 2000–2020.

¹⁰⁵ Tähän tulee muutos vuodesta 2021 alkaen kun taiteen perusopetus siirtyy OKM:n sisällä yleissivistävän koulutuksen alta budjettilukuun 29.80.

Taulukko 15. Kulttuurin rahoitus v. 2019 eriteltynä

2019 tilinpäätösменот	Yhteensä €*
Koko valtio	54 358 422 581
- josta OKM:n hallinnonala	6 374 778 176
Valtion kulttuurirahoitus	1 328 107 998
- josta OKM:n kulttuurirahoitus	785 253 017
- josta budjettiluku 29.80.	451 930 349
- josta rahapelitoiminnan tuotot taiteen edistämiseen (momentti 29.80.52)	246 486 897
Valtion taiderahoitus (kaikki hallinnon-alat yhteensä)	452 100 000

*Kumulatiiviset nettokertymät niistä huhtikuussa 2020 Valtiokonttorista saaduista tilinpäätösaineistoista, joiden kautta kulttuurin rahoituksen analyysi tehtiin. Kertymät ovat voineet päivittyä tämän ajankohdan jälkeen ladatuissa aineistoissa.

Tavoitteenamme oli yleisen, kulttuurin melko laajasti ymmärtävän kulttuurirahoituksen luokittelun lisäksi tarkastella sitä, kuinka suuri osa valtion kulttuurirahoituksesta on sijoitettavissa eri taiteenaloille. Taiteen tuen jakautuminen eri toimialaluokkiin tiiviine perusteluineen esitetään alla taulukossa 16. Kaikilta hallinnonaloilta yhteen laskettuna valtio rahoitti vuonna 2019 taidetta yhteensä 452,1 miljoonalla eurolla. Se oli noin 34 prosenttia kaikesta valtion kulttuurirahoituksesta. Luku on sattumalta lähes sama kuin OKM:n budjettiluvun 29.80. summa vuonna 2019 ("taiteen ja kulttuurin budjettiluku"), johon kuitenkin sisältyy myös muuta kuin taiteen rahoitusta. Taiteen perusopetuksen rahoitus on sisällä taiteen rahoitusluvussa, mutta mukaan ei ole laskettu kirjastojen rahoitusta.

Taiteenalarajat eivät ole rahoituksen näkökulmasta täysin yksiselitteisiä. Tarkastelussa joudutaan tekemään valintoja ja joissain tapauksissa on myös jätettävä pois rahoitusta, joka sisältää taidetta. Esimerkiksi eräs Yleisradion lakisääteisistä tehtävistä on kotimaisen taiteen tuottaminen, luominen, kehittäminen ja säilyttäminen (ks. 1993/1380, 7 §). Yleisradion rahoituksesta on tämän selvityksen yhteydessä ollut kuitenkin mahdotonta tyhjentävästi eritellä taiteen osuutta YLE:n toiminnassa. Muun kulttuuritoiminnan luokkaa tarkasteltaessa taiteen kokonaissummaan on erotettu osuus, jonka voi suhteellisen yksiselitteisesti katsoa kohdistuvan taiteelle (esimerkiksi taiteilijaeläkkeet tai Taiken tuki monitaiteelle ja taidejournalismille). Näitä rahoitustietoja ei kuitenkaan ole voitu jakaa eri taiteenaloille.

Taulukko 16. Taiteelle kohdistunut rahoitus v. 2019

Toimialaluokka	Toimialalta taiteen tueksi lasketut rahoituskohteet	Yhteensä (€)
1.Kulttuuriperintö ja arkistot	Taidemuseoiden, taidemu-seotoimintaa sisältävien yh-distelmämuseoiden sekä Kansallisgallerian rahoitus ja muut taidealakohtaiset* mu-seot	39,6 M€
2.Kirjastot, kirjalli-suus ja lehdet	Kirjallisuuden ja kulttuurileh-tien rahoitus ilman kirjastoja	10,5 M€
3.Visuaalinen taide (kuva- ja valokuva-taide, muu visuaali-nen taide)	Koko toimialan rahoitus	15,6 M€
4.Esittävä taide (musiikki, teatteri, tanssi, sirkus, muu esittävä/perfor-manssitaide)	Koko toimialan rahoitus	264 M€
	<i>(- josta musiikin osuus</i>	<i>174 M€)</i>
5.Audiovisuaalinen kulttuuri ja multime-dia (tv ja radio, elo-kuva, mediataide, pelit, muu audiovi-suaalinen)	Koko toimiala ilman Yleisra-dion rahoitusta.	47,5 M€
6.Arkkitehtuuri, muotoilu ja käsityö	Koko toimialan rahoitus.	9,7 M€
7.Muu kulttuuritoi-minta**	Taiteilijaeläkkeet, Taiteen edistämiskeskuksen toiminta-menot ja tuki monitaiteelle sekä taidejournalismille, teki-jänoikeusjärjestelmän kehittä-mismenot.	65,2 M€
Taiteelle kohdistunutta rahoitusta yhteensä vuonna 2019		452,1 M€

*Suomen arkkitehtuurimuseo, Designmuseo, Suomen käsityön museo, Teatterimuseo. **Muun kulttuuritoiminnan alla on muitakin alaluokkia, joiden kautta allokoitui rahoitusta myös taiteelle, esimerkiksi "kulttuuritalous" tai "kulttuurihyvinvointi" tai taiteen perusopetus VM:n kuntien peruspalveluiden valtionosuuden momentilla. Näiden osalta taiteelle kohdistuneita rahoitusosuuksia ei ole käytettävissä olevin aineistoin ollut mahdollista eritellä mukaan esitettyyn summaan.

Eri taiteenaloista valtio rahoittaa eniten musiikkia. Musiikille rahoitusta kohden-tuu orkestereiden lisäksi etenkin taiteen perusopetuksen kautta. Musiikki sai yli 90 prosenttia kaikesta taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisesta

rahoituksesta vuonna 2019. Musiikin osuutta kasvattaa myös Suomen Kansallisooppera, joka on eniten rahoitettu taidelaitos¹⁰⁶ Suomessa. Vuonna 2019 se sai yhteensä yli 50 M€ valtion rahoitusta toiminta- ja tilakustannusavustuksina. Kansallisoopperan ja -baletin voidaan toki ajatella sijoittuvan myös musiikin, tanssin ja teatterin välimaastoon (ks. Oesch 1996), jolloin Kansallisoopperan tuen voi katsoa sijoittuvan myös musiikin tukea laajemmalti osaksi esittävän taiteen rahoitusta.

Visuaalisen taiteen rahoitusosuus taiteen ja kulttuurin kokonaisuudesta on melko vähäinen. Museoiden rahoitus ei ole mukana visuaalisen taiteen kokonaisuudessa. Kaikki museotoiminta luokiteltiin tässä selvityksessä omaksi toimialaluokakseen. Taidemuseoiden rahoitusosuuden erottaminen museoiden rahoituksesta ja myös taidemuseoiden eri tehtävien (museaalinen / nykytaidetta tukeva) erottaminen toisistaan vaatisivat erillisen selvityksen. Taidemuseoiden osuuden visuaalisen alan rahoitukseen lisäenkin valtion rahoitus visuaaliselle taiteelle (ks. luku 4.4) olisi selvästi vähäisempää kuin musiikille ja teattereille. Taiteen edistämiskeskuksen tukisummissa kuvataiteen tuki (taiteilija-apurahat + avustukset) on suurin luokka. Koko Taiken toiminta kattaa kuitenkin alle 10 prosenttia valtion taiderahoituksesta ja vain noin 3 prosenttia kaikesta valtion kulttuurirahoituksesta. Pelkkien Taiken rahoitustietojen tarkastelu antaa siten hyvin vajavaisen kuvan taiteenalojen rahoitustilanteesta.

Kansallisten laitosten (niiden rajauksesta ks. luku 5.1.1) osuus valtion rahoituksesta on merkittävä. Ne saavat hieman yli viidesosan OKM:n taiteen ja kulttuurin rahoituksesta ja 41 prosenttia kaikesta valtiollisesta kulttuurin tuesta, kun mukaan lasketaan myös Yleisradio.

Selvityksemme oli yhtä vuotta koskeva poikkileikkaus. Voimme kuitenkin tehdä olemassa olevien tutkimusten pohjalta joitakin huomioita ja vertailuja suhteessa aiempaan (esim. Oesch 1996; Saukkonen 2014). 1990-lukuun verrattuna tuensaajien joukko on laajentunut, sillä harkinnanvaraisen tuen piiriin on tullut uusia avustuskohhteita. Myös marginaalisemmassa asemassa valtion rahoituksen suhteen olleita taiteenaloja on päässyt vakiintuneempaan asemaan – ainakin tanssin rahoitusasema näyttää parantuneen sitten 2000-luvun taiteen (vrt. Heiskanen, Ahonen & Oulasvirta 2005). Kulttuuripolitiikkaan on tullut viimeisen 20 vuoden aikana mukaan myös uudenlaisia tavoitealueita (esimerkiksi hyvinvointi, moninaisuus, talous). Luovat alat on vahvemmin nostettu kehittämis- ja rahoituskohhteeksi. Ylen rahoitukseen on tehty 2010-luvulla muutoksia yleisradioveeron myötä.

Suuressa kuvassa valtion rahoitusta kulttuurille kuitenkin allokoidaan edelleen varsin samoin kuin aiemmin. Se näkyy esimerkiksi kansallisten laitosten ja järjestelmän piirissä olevien tahojen rahoitusosuuksina, mutta myös samojen tahojen toistuvasti saamassa harkinnanvaraisessa tuessa (ks. Sokka & Jakonen 2020; myös Towse 2010, 183). Kulttuuripoliittinen järjestelmä onkin rahoituksen

¹⁰⁶ Suurimman julkisen tuen kulttuurilaitoksista saa Yleisradio Oy. Sitä ei voi kuitenkaan pitää taidelaitoksena samaan tapaan esimerkiksi oopperan kanssa.

isoissa linjoissa, kohdennuksissa ja tavoitteissa pysynyt paljolti paikallaan. On näkökulmakysymys, onko kyse vakaudesta vai stagnaatiosta (vrt. Heiskanen ym. 2005). Koronakriisin vaikutukset ja rahapelitoiminnan tuottojen lasku heijastuvat kulttuurinkin rahoitukseen. Tilanteessa on perusteltua pohtia, kuinka voidaan tukea sekä olemassa olevia rakenteita että uutta luovaa toimintaa riittävän laajasti, ja turvata sekä toiminnan jatkuvuus että kulttuurin ja taiteen uudistuminen.

Valtion kulttuurirahoitus ja sen ohjaus koostuu monista paloista

OKM:n lisäksi myös monet muut ministeriöt rahoittavat kulttuuria. Valtioneuvoston kokonaisuudessa kulttuuripolitiikka koostuu useiden ministeriöiden, niiden alaisten virastojen, sekä muiden toimijoiden toteuttamasta ohjauksen ja rahoituksen monitahoisesta kokonaisuudesta.

Kokosimme yhteen eri ministeriöiden rahoitusta sekä vastuita (ks. luku 5) taide- ja kulttuuripolitiikan toteuttamisessa. Valtion rahoituksella mitaten keskeisin kohde on liikenne- ja viestintäministeriön alainen Yleisradio Oy. Valtiovarainministeriö hallinnoi kuntien peruspalveluiden kautta kulttuurille kohdentuvia valtionosuuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö on kulttuuritalouden kannalta tärkeä taho ja hallinnoi nykyisin myös audiovisuaalisen alan tuotantokannustinta *Business Finlandin* kautta. STM allokoii rahoitusta kulttuurihyvinvoinnille. Puolustusministeriö tukee sotilasmusiikkia ja kulttuuriperintöä. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö rahoittavat kulttuuriympäristöjä. Myös ulko- ja oikeusministeriö rahoittavat suoraan kulttuurisia toimintoja. Monet asiantuntijatahot ja virastot, joita ei välttämättä mielletä kulttuuripoliittisiksi toimijoiksi, ovat allokoineet kulttuurin tukea; näihin lukeutuvat esimerkiksi LVM:n alainen Väylävirasto sekä MMM:n ja YM:n alainen Metsähallitus, STM:n alainen STEA sekä vaikkapa oikeusministeriön alainen Rikosseuraamuslaitos (vankityövoima kulttuurikohteiden perusparannuksissa).

Tällä hetkellä esimerkiksi TEM kohdentaa rahoitusta luovalle taloudelle ja STM kulttuurihyvinvoinnille. Näitä usein ”välineellisiksi” kutsuttuja teemoja rahoitetaan samalla myös OKM:n kautta. Voidaan kysyä, kuinka toisten ministeriöiden vastuualoille kuuluvien, mutta kulttuurisisältöihin selvästi liittyvien tavoitteiden rahoittaminen on viisainta järjestää (ks. myös Jakonen & Lahtinen 2019): Onko se OKM:n tehtävä, vai tulisiko kutakin tavoitetta ensisijaisesti edistävän ministeriön rahoittaa merkittävämmiin ao. tavoitetta?

Poikkihallinnollisuutta on eri tavoite- ja strategialinjauksissa pidetty tärkeänä. Esimerkiksi kulttuurin tulevaisuutta koskeneen valtioneuvoston selonteon (2011, 26–33) toimenpide-ehdotuksia esitettiin toteutettaviksi eri ministeriöiden yhteistyönä. Myös kulttuuripolitiikan strategiassa (OKM 2017, 44) todettiin hallinnonalojen välisen yhteistyön vaativan tehostamista kulttuuriin liittyvissä asioissa. Moniin keskeisiin kulttuurisiin kysymyksiin (kuten saavutettavuus, kestävä kehitys, kulttuuritalous, taide- ja luovien alojen työ) voitaisiin vastata paremmin avoimemmalla ja tehokkaammalla yhteistyöllä eri hallinnonalojen välillä. Yhteistyötoiveet ulottuvat myös julkisen ja yksityisen sektorin (esimerkiksi säätiöt) välille (vrt. Huntus 2020). Näyttää siltä, että tarvittaisiin lisää koordinaatiota

yhteiskunnan eri sektoreiden kesken ja hallinnonalojen välillä, mutta myös yksittäisten hallinnonalojen ja jopa vastuualueiden/osastojen sisällä (ks. Sokka & Jakonen 2020).

Kaikesta valtion kulttuurirahoituksesta on työlästä luoda kokonaiskuvaa. Useiden budjettimomenttien sisältö ei käy ilmi suoraan talousarviosta, vaan esimerkiksi toimintamenojen, rahapelitoiminnan tuottojen tai vaikkapa tilakustannusten kohdalla tarvitaan lisäaineistoja. Monet rahoitustiedot ovat yksittäisten asiantuntijoiden ja virkamiesten takana. Olisikin tarvetta tietokannalle, jossa ainakin harkinnanvarainen avustustoiminta olisi tarkasteltavissa riippumatta siitä, miltä hallinnonalalta rahoitus on myönnetty.

Rahoituksen kokonaiskuvan kartoittaminen on vaikeaa myös itse tukijärjestelmän monimutkaisuusien vuoksi. Esimerkiksi OKM:n ns. taiteen ja kulttuurin budjetti 29.80. on varsin monitasoinen kokonaisuus. Se ilmenee lukuisina budjettiriveinä, runsaslukuisena eri asiantuntijaorganisaatioiden toimeenpanemana harkinnanvaraisena avustustoimintana, ja vaikkapa vos-rahoituksen allokoinnissa budjetin ”eri tasoilta” – niin rahapeli- ja kuin budjettivaroistakin. Vos-rahoituksen kokonaisuutta hämärtää rahojen kiertäminen ilman korvamerkintää kuntatalouden kautta.¹⁰⁷ Esimerkiksi tietyille taiteenaloille kohdentuvan valtion-osuusrahoituksen kartoittaminen vaatisi käytännössä suoria yhteydenottoja yksittäisiin kuntiin ja rahoitusta nauttiviin tahoihin. Tämä olisi myös yksi edellytys tarkemman kuvan saamiseksi koko julkisesta rahoituksesta (ml. kuntien rahoitus) kulttuurille, sillä merkittävä osa kuntarahoituksesta kytkeytyy valtionosuusjärjestelmään (niin OKM:n kuin VM:n kautta).

Kulttuuripolitiikkaan on vuosikymmenten varrella kasaantunut paljon erilaisia tavoitteita ja rahoitusmuotoja (ks. Karttunen 2015). Valtionhallinnossa tavoitteena on yleisesti ollut toimeenpanovastuiden delegointi ja ministeriöiden keskittyminen ”strategisiin ydintehtäviin” (ks. Sokka & Jakonen 2020). Kulttuurin harkinnanvaraisia valtionavustuksia maksetaan kuitenkin edelleen runsaasti suoraan ministeriöstä (yli 600 päätöstä pelkästään kulttuuripolitiikan osastolla vuonna 2019). Lisäksi avustuksia jakavat myös virastot (esim. Taike, Museovirasto) ja muut avustusvastuuta saaneet toimijat.¹⁰⁸ Varsinaisen taide- ja kulttuuripolitiikan piirissä joustavuutta on vähentänyt se, että taide- ja kulttuuribudjetin 29.80. rahoituksen jakaantuminen on perustunut vahvasti ministeriön tekemään taloussuunnitteluun ja tarkkaan resurssiohjaukseen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Kunnan ei tarvitse käyttää taidelaitoksen ylläpitämiseen saamaansa erityistä valtionosuutta taidelaitoksen toimintaan. Vuonna 2010 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vahvistettiin kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä irrallaan olevien valtionosuusjärjestelmien yleiskatteinen luonne.

¹⁰⁸ Eräille toimialan yhteisöille ja säätiöille (Musiikin edistämiskeskus, Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus, Visuaalisen taiteen keskus Frame, Kirjallisuuden vientikeskus Fili, Suomen Kotiseutuliitto, Saamelaiskäräjät) on valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla delegoitu jaettavaa rajattuun tarkoitukseen tai rajatulle hakijajoukolle kohdennettuja avustuksia.

¹⁰⁹ Esimerkiksi KUPO-osastolla valmistettava rahapelitoiminnan voittovarojen taiteen edistämisen osoitettujen määrärahojen käyttösuunnitelma, jonka sisältämät määräraharivit ja euromäärät päätetään ministeriössä. Suunnitelmassa esitetyt varat jaetaan ministeriöstä, Taikesta, Suomen elokuvasäätiöstä, Opetushallituksesta ja Museovirastosta. Esimerkiksi Taiken eteenpäin jakamat rahapelitoiminnan varat tulevat virastoon useilla eri riveillä eivätkö könttänä. (Sokka & Jakonen 2020.)

Pelkästään KUPO-osaston kulttuuripolitiikassa on ”pällekkäistä ohjausta”, jossa sama taho saattaa saada saman vuoden aikana esimerkiksi niin kulttuurivienti- kuin muita toiminta- ja hankeavustuksia. Muiden hakijoiden ohella kansalliset laitokset voivat hakea ja ovat saaneet perusrahoituksensa lisäksi muuta avustusta, samoin vos-laitokset. Erilaisia kulttuuripolitiikan ”alalohkoja” toteuttavat monet tahot erilaisine ohjaussuhteineen, mikä myös mutkistaa kokonaiskuvan hahmottamista. Esimerkiksi elokuvapolitiikassa tukea allokoivat toimijakenttää ohjaavat niin OKM itse kuin Taite, SES, KAVI, sekä *Business Finland*. Tällöin on vaikeata hahmottaa valtion rahoituksen kokonaiskuvaa, puhumattakaan sen avulla aikaan saatuja asioita.

Kulttuuripolitiikan poikkihallinnollisten politiikka- ja teemakokonaisuuksien joukossa (luokka 7) tietyt ”välineelliset” teemat kuten ”kulttuurihyvinvointi” tai ”kulttuuritalous/luova talous” ovat olleet vahvasti esillä julkisessa keskustelussa. Niiden saama osuus kulttuurin rahoituksesta on kuitenkin melko pieni, etenkin tarkasteltaessa budjettiluvun 29.80. rahoitusta.¹¹⁰ Näiden teemojen ”keskustelullinen painoarvo” on niiden rahoitusosuutta suurempi.

Jatkotutkimuksen tarpeita

Sovelsimme eurooppalaisen asiantuntijaryhmän ehdottamaa julkisen rahoituksen luokittelukehystä saadaksemme esiin erilaisille kulttuurin ja taiteen aloille kohdennettavan rahoituksen. Luokittelun kautta saamme käsityksen siitä, miten valtion rahoitus kohdentuu. Kaikki taulukoissa esitetyt rahoitustiedot perustuvat valtion tilinpäätökseen ja ovat siten mahdollisimman luotettavalla pohjalla. Erilaiset kategorisoinnit ovat silti tiettyihin näkökulmiin sidottuja valintoja. Toimme läpinäkyvästi esiin omat luokitteluperusteemme, joita olemme johdonmukaisesti soveltaneet tietojen sijoittamisessa toimialoille. Siitä huolimatta tämänkään työpaperin antama kuva kulttuurirahoituksesta ei ole lopullinen totuus, vaan edelleen tarvitaan jatkoselvityksiä ja tarkennuksia.

Aiheellisia jatkotutkimuskohteita olisivat esimerkiksi rahapelitoiminnan tuottojen jakautuminen ja merkitys eri toimialoilla. Jakautumista on mahdollista selvittää jo keräämiemme aineistojen avulla hieman pitemmälle kuin tässä työpaperissa on tehty. Rahoituksen merkityksen avaaminen toimialoilla sen sijaan vaatisi eri alojen toimijoilta kerättävää lisätietoa. Kiinnostava kysymys olisi myös valtion rahoituksen alueellisen jakautumisen tarkempi analyysi. Käyttämäämme aineistoa olisi mahdollista ryhmitellä edelleen rahoitusta saaneiden tahojen sijainnin mukaan. Lisäselvityksin ja uusien aineistojen voitiin pureutua myös syvemmin vaikkapa kulttuurille myönnetyn rahoituksen kohdentumiseen saajan instituutionaalisen muodon mukaan (esim. taiteilijat – järjestöt – tapahtumat – laitokset), EU-rahoitukseen, peruspalveluiden valtionosuuksien jakautumiseen eri toimialoille, tekijäoikeusrahoituksen kohdentumiseen ja merkitykseen toimialoittain, YLE:n taidepoliittiseen merkitykseen, tai valtion rahoituksen painoarvoon eri taiteenalojen ”ekosysteemeissä”. Jatkotutkimuskohteita voisivat olla myös vuoden

¹¹⁰ Toisaalta EU:n rakennerahastorahoituksen tarkasteleminen todennäköisesti kasvattaisi esimerkiksi ”kulttuuritalous” -luokan kokoa.

2020 keväällä levinneen koronapandemian vaikutukset kulttuurirahoitukselle¹¹¹ sekä säätiöiden taide- ja kulttuurirahoituksen selvittäminen.

¹¹¹ Rahoitusaineistomme koskee vuotta 2019, jota voi pitää viimeisenä ”normaalivuotena” ennen koronaa, jonka takia myös kulttuurille on kohdistettu erilaisia tukitoimia ja lisärahoitusta vuoden 2020 kevästä lähtien.

LÄHTEET

Duelund, P. (2008). Nordic cultural policies: A critical view. *International Journal of Cultural Policy*, 14(1), 7–24.

ESSNet-Culture (2012). European Statistical Network for Culture 2012 ESSnet – Culture. Final Report.

Eurostat (2018). Guide to Eurostat culture statistics.

Eurostat (2019). Culture Statistics.

Heiskanen, I., Ahonen, P. & Oulasvirta, L. (2005). *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot*. Cuporen julkaisuja 6. Kulttuuripoliittikan tutkimuksen edistämissäätö.

Heiskanen, I. (2000). *Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta*. Taiteen keskustoimikunta.

Helminen, Minna (2007). *Säätyläistön huvista kaikkien kaupunkilaisten ulottuville. Esittävän sävel- ja näyttämötaiteen paikallinen kehitys taidelaitosten verkostoksi 1870–1939*. Suomen kulttuuripoliittikan historia -projektin julkaisuja 2. Cuporen julkaisuja 13. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätö.

Huntus, A. (2020). Kulttuuri luo kestävyyttä. Teoksessa Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Häyrynen, S. (2015). *Kulttuuripoliittikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapoliitikassa*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Jakonen, O. (2016). *Kulttuuri puntarissa. Kulttuuripoliittikan vaikutusten ja vaikutavuuden arviointi Cuporeassa*. Cuporen työpapereita 2. Kulttuuripoliittikan tutkimuskeskus.

Jakonen, O. & Lahtinen, E. (2019). *Taide, kulttuuri ja hyvinvointi. Hallitusohjelman kulttuurin kärkihankkeen arviointi: Prosenttitaitteen periaatteen laajentaminen yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa*. Kulttuuripoliittikan tutkimuskeskus Cupore.

Kangas, A. (2017). *Removing Barriers - Participative and Collaborative Cultural Activities in KUULTO Action Research*. Kulttuuripoliittikan tutkimuskeskus.

Kangas, A., & Pirnes, E. (2015). *Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus*. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas, & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet*, 23–108. Tietosanoma Oy.

Karttunen, S. (2015). Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineinä – huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä. *Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja*, 1(1). <https://doi.org/10.17409/kpt.v1i1.108>

Kettunen, P. (2016). *Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen*. Cuporen työpapereita 1. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus.

Kraatari, E. (2017). *Suosituksista dialogisiin käytäntöihin: Kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa ja asiantuntijoiden tulkinnoissa*. Jyväskylän yliopisto.

Mangset, P. (2018). The end of cultural policy? *International Journal of Cultural Policy*,

Mulcahy, K. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35(4), 319–330.

Mulcahy, Kevin V. (2017). *Public Culture, Cultural Identity, Cultural Policy. Comparative Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.

Murto, E. (2014). Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana. Tampere University Press.

Mykkänen, J. (2017). *Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta?* Teoksessa Kananen, Johannes (toim.), Kilpailuvallion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus, 97–127.

Oesch, P. (1996). Julkiset kulttuurimäärärahat 1994. Taiteen keskustoimikunta. Helsinki.

Oesch, P. (2002). Valtion tuki kulttuurille 2001. Opetusministeriön hallinnonalan määrärahat. Taiteen keskustoimikunta. Helsinki

Oksanen-Särelä, K. (2011). Taiteen ja tekniikan välimaastossa. Rakennustaitteen rahoitus 2000-luvulla ja arkkitehdin työn muutokset. Taiteen keskustoimikunta: Helsinki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2009). Kulttuuri - tulevaisuuden voima. Taustaselvitys kulttuurin tulevaisuus -selontekoa varten. Opetusministeriön julkaisuja 2009:58. Opetusministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016). Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspoltitiikan uudistus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017a). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025*. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017b). *Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2020a). *Taiteen ja kulttuurin toimialan tilasto- ja tietoperusta. Nykytila ja kehittämisohdotukset*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:13.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2020b). *#TaideMaksaa. Taiteilijoiden näyttelypalkkakokeilun arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:19.

Owal Group (2020). Audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen väliarviointi. Raportti. 12.6.2020. https://www.businessfinland.fi/49d93c/globalassets/julkaisu/business-finland/vaikuttavuus/av-tuotantokannustimen-arviointi_raportti_12062020-002.pdf

Pirnes, E. (2008). Merkityksellinen kulttuuri ja kulttuuripolitiikka. Laaja kulttuurin käsite kulttuuripolitiikan perusteluna. Jyväskylän yliopisto.

Puoskari, P. (2005). "Valtiontalous Suomen poliittisessa järjestelmässä". Teoksessa Saukkonen, P. (toim.). Suomen poliittinen järjestelmä. Helsingin yliopisto. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>

Rautiainen, P. (2008). *Suomalainen taiteilijatuki. Valtion suora ja välillinen taiteilijatuki taidetoimikuntien perustamisesta tähän päivään*. Taiteen keskustoimikunta: Helsinki.

Rautiainen, P. (2012). Siirryimmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuesta lakisääteiseen tukeen? *Hallinnon tutkimus* 31(1), 5–18.

Sallanen, Minna (2009). *Kaupungin kulttuurivelvollisuudesta kulttuuripalveluksi. Kunnallisten teattereiden ja orkestereiden kehittyminen 1940–1980*. Suomen kulttuuripolitiikan historia -projektin julkaisuja 3. Cuporen julkaisuja 16. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen edistämistätiö.

Saukkonen, P. (2014). *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

Sokka, S. & Jakonen, O. (2020). *Taidepolitiikan kepit ja porkkanat. Taiteen edistämiskeskuksen toiminta-avustukset taiteenalojen yhteisöille 2013–2019*. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

Sokka, S., & Kangas, A. (2007). At the Roots of Finnish Cultural Policy: Intellectuals, Nationalism, and the Arts. *International Journal of Cultural Policy*, 13 (2), 185–202.

Suomen Kulttuurirahasto (2015). *Rahan kosketus. Miten kulttuuria Suomessa rahoitetaan?*

Throsby, D. (2010). *The economics of cultural policy*. UK: Cambridge University Press.

Towse, R. (2010). *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge University Press.

UNESCO (2009). The 2009 Unesco Framework for cultural statistics. UNESCO Institute for Statistics.

Valtioneuvosto (2011). Selonteko kulttuurin tulevaisuudesta.

Valtiovarainministeriö (2019). Menokartoitus 2019. Valtion menot, valtion osarahoittamat etuus- ja palvelujärjestelmät sekä verotuet. Valtiovarainministeriö.

Williams, R. (1988). *Keywords. A vocabulary of culture and society*. Fontana Press.

LIITE 1

Tietoja toimittaneet ja tietopyyntöihin vastanneet virkamiehet ja asiantuntijat (n=53) organisaatioittain (n=20)	
Ministeriöt	
Valtioneuvoston kanslia	Hanna Nurminen (taloussuunnittelija, valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston hallintoyksikkö / VNHY, Henkilöstö- ja taloustoimiala, Talousyksikkö)
Ulkoministeriö	Risto Hakoila (talousjohtaja) Katja Bordi (taloussuunnittelupäällikkö) Hanni Sippo (tiede- ja kulttuuri-instituutit) Elina Kangas-Kauppinen (Kiinteistöjen taidehankinnat) Laura Kamras (Maakuvatyö) Laura Pietilä (Kehitysyhteistyö) Anita Koivuselkä (Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyörahat) Eevamari Laaksonen (Yksikönpäällikkö, Aasian, Afrikan ja Amerikan viestinnän yksikkö)
Oikeusministeriö	Katja Huomo (viestintäjohtaja) Johanna Hautakorpi (neuvotteleva virkamies, Demokratia- ja julkisoikeusosasto, Itsehallinto ja yhdenvertaisuus)
Sisäministeriö	Eriikka Koistinen (Viestintäjohtaja)
Puolustusministeriö	Kristiina Olsson (talousjohtaja) Timo Rivinoja (neuvotteleva virkamies, Hallintopoliittinen osasto/Taloussyksikkö)
Valtiovarainministeriö	Ville Salonen; Miikka Vähänen (Kunta- ja aluehallinto-osasto, Rahoitus-, arviointi- ja tietoyksikkö / RAT)
Opetus- ja kulttuuri-ministeriö	Leena Laaksonen (rahoitusaineistot, KUPO) Tiina Eerikäinen (tilakustannukset, KUPO) Soile Arminen (valtionavustusaineistot, KUPO) Päivi Salonen (museot ja kulttuuriperintö, KUPO) Paula Bolanos (talousasiat) Emma Taipale (nuoriso) Sami Niinimäki (korkeakoulut ja tiede) Joni Hiitola (kirkollisasiat)
Museovirasto	Otto Arola (talouspäällikkö) Elisa Lepistö (taloussuunnittelija) Anu Niemelä (museoala)
Taiteen edistämiskeskus	Paula Karhunen (erityisasiantuntija)
Maa- ja metsätalous-ministeriö	Marianne Selkäinaho (maaseutuylitarkastaja, Ruokaosasto, Maaseudun kehittämissyksikkö)
Metsähallitus	Antti Otsamo (Kestävän kehityksen päällikkö) Anu Vauramo (Erikoissuunnittelija)
Liikenne- ja viestintäministeriö	Emil Asp (Viestintäneuvos, Peruspalveluyksikkö; Palveluosasto; Yle, media politiikka) Anna Berghäll (viestintä) Johanna Stenholm (viestintäpäällikkö)
Yleisradio Oy	Maisa Hyrkkänen (CFO, Yleisradio)
Työ- ja elinkeinoministeriö	Sonja Hämäläinen (maahanmuuttojohtaja; Työvoiman maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö) Paula Karjalainen (Neuvotteleva virkamies, tiimiesimies Työvoiman maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö)

Tietoja toimittaneet ja tietopyyntöihin vastanneet virkamiehet ja asiantuntijat (n=53) organisaatioittain (n=20)	
	Petra Tarjanne (Neuvotteleva virkamies, Innovaatiot ja yritysrahoitus, Osaaminen, innovaatiot ja uudistuminen - ryhmä / INNO) Liisa Lundelin-Nuortio, (neuvotteleva virkamies; Innovaatiot ja yritysrahoitus, Yritysten kansainvälistyminen ja toimialakohtainen elinkeinopolitiikka-ryhm, Yritysten kansainvälistyminen-tiimi/YKV) Heli Hongisto (erityisasiantuntija, Innovaatiot ja yritysrahoitus, Yritysten kansainvälistyminen ja toimialakohtainen elinkeinopolitiikka-ryhm, Yritysten kansainvälistyminen-tiimi/YKV) Vappu Taarna (erityisasiantuntija, Työvoiman maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö, Kotouttamisen osaamiskeskus)
Business Finland	Laura Andersson (Advisor, Production Incentive)
Sosiaali- ja terveysministeriö	Heli Hätönen (Yhteisöt ja toimintakyky -osasto / YTO, Toimintakyky -yksikkö / TOK)
Ympäristöministeriö	Tuija Mikkonen, ympäristöneuvos (kulttuuriympäristöstrategia, järjestöavustukset yhdistyksille) Matleena Haapala (rakennusperintö) Tanja Tuulinen (Keski-Suomen ELY, ympäristökasvatusavustukset) Tapio Heikkilä (Saariston ympäristönhoito)
Muut organisaatiot	
Tilastokeskus	Teemu Koskiniemi (yliaktuaari) Jari Kosonen (Yliaktuaari, Tilastokeskus, Tiedonhankinta)
Valtiokonttori	Tanja Wistbacka (apulaisjohtaja, talouspalvelut, T3 - talous, tieto ja työelämä) Anne Mäklin (suunnittelija, T3 – Talous, tieto ja työelämä)
Kuntaliitto	Johanne Selkee (Kuntien kulttuuritoiminta ja kulttuurin talous) Päivi Väisänen-Haapanen (Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus, tuottavuus, vapaa sivistystyö)

LIITE 2.

Hallinnonala/Talousarvion pääluokka	Koodi
(Tasavallan presidentti	PRES/21)
(Eduskunta	EDUSK/22)
Valtioneuvoston kanslia	VK/23
Ulkoministeriö	UM/24
Oikeusministeriö	OM/25
Sisäministeriö	SM/26
Puolustusministeriö	PM/27
Valtiovarainministeriö	VM/28
Opetus- ja kulttuuriministeriö	OKM/29
Maa- ja metsätalousministeriö	MMM/30
Liikenne- ja viestintäministeriö	LVM/31
Työ- ja elinkeinoministeriö	TEM/32
Sosiaali- ja terveysministeriö	STM/33
Ympäristöministeriö	YM/35