



KULTTUURIPOLITIIKAN TUTKIMUSKESKUS CUPORE

Cuporen työpapereita 24

Sakarias Sokka, Sari Karttunen & Mervi Luonila

LUOVAT ALAT KULTTUURI-, ELINKEINO- JA INNOVAATIOPOLITIIKASSA

Hajanaisista hallintorakenteista ilmiöpohjaiseen ohjaukseen

14.4.2025

Cuporen työpapereita 24

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

© Tekijät ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö 2025

ISBN 978-952-7200-91-9 (pdf)

ISSN 2343-2284 (pdf)

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	5
SAMMANFATTNING.....	6
SUMMARY.....	8
1 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TOTEUTUS.....	10
1.1. Poliittinen kehys: kulttuuri ja luovat alat innovaatiopolitiikan osina?	10
1.2. Aineisto, menetelmät ja raportin rakenne	13
2 KESKEISTEN TEEMOJEN HALLINNOLLISET RAJAUKSET.....	15
2.1. Kulttuuri	15
2.2. Luovat alat.....	17
2.3. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta	20
3 LUOVIEN ALOJEN KEHYSTYS JA RAHOITUS.....	25
3.1. Hallinnonalojen näkökulmat luovien alojen kehittämiseen	25
3.2. Luovien alojen rahoitusinstrumentit	30
3.3. Tilannekuvaa muista maista	36
4 KULTTUURI- JA LUOVIEN ALOJEN (KAUPALLINEN) POTENTIAALI	41
4.1. Kulttuurisisällöt ja luova työ kokonaisuuden osina	42
4.2. Luovat ja kulttuurialat innovaatorahoituksen kohteina	44
4.3. Suomalaisen järjestelmän keskeiset puutteet ja kehitystarpeet	48
4.4. Suositukset jatkotoimiksi	52
LÄHTEET	60
LIITTEET	70

KUVIOT

KUVIO 1.	UNESCON kulttuurituotannon arvoympyrä (<i>culture cycle</i>) (Flew, 2012, s. 79).....	29
KUVIO 2.	Kulttuuritoimialojen kaupallisen potentiaalin arviointi (Hauge ym., 2023, s. 133).	43

TAULUKOT

TAULUKKO 1.	UNCTADin määritelmät luoville aloille ja luovalle taloudelle (taulukko koottu alkuperäisen perusteella, ks. UNCTAD, 2024a, s. 112).....	25
TAULUKKO 2.	UNCTADin ja UNESCON kehysten tunnistamat kulttuuri- ja luovien alojen palvelut (taulukko koottu alkuperäisen perusteella: ks. UNCTAD, 2024b, s. 9).	27
TAULUKKO 3.	Eri kokoisten luovien alojen tyypillisiä rahoituslähteitä (Pro- CCS, 2024, s. 52–53).....	45
TAULUKKO 4.	Rahoitusinstrumentteja luovien alojen innovaatioiden kehittämisen eri vaiheissa (Pro-CCS, 2024, s. 53–66).....	46

TIIVISTELMÄ

Tässä työpaperissa tarkastelemme luovien alojen määrittelyä eri politiikkasektoreilla sekä niiden asemaa Suomen valtion tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopolitiikassa. Kuvaamme politiikkavastuiden jakautumista ja vaikutuksia luovien alojen kehitykseen. Tarkastelumme perustuu lainsäädännön, hallinnon dokumenttien ja hallinnon ohjauksessa tuotettujen käytännön toimintamallien analyysiin, teoreettisiin määrittelyihin ja kansainvälisiin esimerkkeihin.

Aluksi kuvaamme poliittisen kehyksen ja hallinnollisten rajausten osalta luovien alojen aseman kulttuuri- ja elinkeinopolitiikassa. Esittelemme opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) sekä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnolliset roolit ja nostamme esiin epämääräiset tavat määritellä luovia aloja eri hallinnonaloilla. Kuvaamme luovien alojen rahoitusinstrumentteja Suomessa ja kansainvälisesti ja esittelemme julkisen rahoituksen hyödyntämisen esteitä. Lopuksi avaamme näkökulmia kulttuurisisältöjen asemaan osana elinkeinoelämää sekä suomalaisen järjestelmän kehitystarpeita ja kokoamme suosituksia jatkotoimenpiteiksi. Työpaperin kehittämis ehdotukset konkretisoivat samalla kulttuuripoliittisessa selonteossa esitettyjä kehittämistarpeita.

Nostamme esiin etenkin tarpeen koordinoitumpaan yhteistyöhön hallinnonalojen välillä: kulttuuri- ja elinkeinopolitiikan yhteistyötä tulisi edelleen kehittää siten, että luotaisiin selkeämpiä ja pitkäkestoisempia poikkihallinnollisia rakenteita tukemaan luovien alojen kehitystä. Toistaiseksi luovien alojen kehittämistoimet ovat pirstoutuneet eri hallinnonalojen välille, mikä heikentää kulttuurisisältöjen kaupallisen potentiaalin hyödyntämistä ja innovaatioiden kehittymistä. Innovaatiopolitiikassa luovat sisällöt on tunnistettu heikosti, jos lainkaan.

Rahoituksen ja tukijärjestelmien linjaukset vaikeuttavat luovien alojen kasvua: Monet luovien alojen yritykset ovat mikroyrityksiä, joiden tarpeita perinteiset yritystukimuodot tunnistavat huonosti, mikä rajoittaa luovien alojen kasvua ja kansainvälistymistä. Käytännön tasolla tarvittaisiin joustavampia rahoitusmalleja ja räätälöityjä tukimuotoja sekä luovien alojen yritystoimintaa koskevan osaamisen kehittämistä. Valtion rahoituksella voitaisiin vahvistaa sellaisia tukimuotoja, jotka sopivat paremmin esimerkiksi pienyrityksille ja freelancer-toimijoille. Tarvittaisiin myös uusia, joustavampia rahoitusmalleja, jotka tukevat monialaisia kulttuurihankkeita ja luovien alojen kansainvälistymistä. Käytännössä siis kulttuuri- ja luovan alan yritystoiminnalle tulisi olla tarjolla ohjausta ja tukea kattavasti yrityksen kehityksen eri vaiheisiin ja useilla eri tavoilla, kuten tässä työpaperissa referoiduissa kansainvälisissä hankeraporteissakin on esitetty.

SAMMANFATTNING

I detta arbetsdokument undersöker vi definitionen av kreativa branscher inom olika politikområden samt dessas roll i Finlands statliga forsknings-, utvecklings- och innovationspolitik. Vi beskriver fördelningen av det politiska ansvaret och dess inverkan på utvecklingen av kreativa branscher. Vår granskning baseras på en analys av lagstiftning, administrativa dokument och praktiska verksamhetsmodeller som formats under administrativ styrning, teoretiska definitioner och internationella exempel.

Inledningsvis beskriver vi den politiska ramen och de administrativa avgränsningarna för kreativa branschers ställning inom finländsk kultur- och näringspolitik. Vi presenterar undervisnings- och kulturministeriets (OKM) samt arbets- och näringsministeriets (TEM) administrativa roller och lyfter fram oklarheter i de definitioner av kreativa branscher som tillämpas av olika förvaltningsområden. Vi beskriver befintliga finansieringsinstrument för kreativa branscher i Finland och internationellt, och påvisar hinder för tillgodogörandet av offentlig finansiering. Slutligen öppnar vi upp perspektiv på kulturellt innehåll och dess ställning som en del av näringslivet. Vi summerar utvecklingsbehov i det finska systemet samt rekommendationer för fortsatta åtgärder. Arbetsdokumentets utvecklingsförslag konkretiserar samtidigt de utvecklingsbehov som presenterats i den kulturpolitiska redogörelsen.

Vi lyfter särskilt fram behovet av ett mer koordinerat samarbete mellan förvaltningsområden: samarbetet mellan kultur- och näringspolitik bör vidareutvecklas så att tydligare och långsiktigare tväradministrativa strukturer skapas för att stödja utvecklingen av kreativa branscher. Hittills har utvecklingsåtgärder för kreativa branscher varit splittrade mellan olika förvaltningsområden, vilket försvårar utnyttjandet av de kulturella innehållens kommersiella potential och utvecklingen av innovationer. Inom innovationspolitiken har kreativa innehåll identifierats svagt, om alls.

Finansierings- och stödsystemens riktlinjer försvårar tillväxten av kreativa branscher: Många företag inom kreativa branscher är mikroföretag vars behov de traditionella företagsstödsformerna identifierar dåligt. Detta begränsar tillväxten och internationaliseringen av de kreativa branscherna. I praktiken skulle mer flexibla finansieringsmodeller och skräddarsydda stödformer behövas liksom utvecklandet av kompetenser inom företagande inom kreativa branscher. Statlig finansiering skulle kunna stärka stödformer bättre anpassade för exempelvis småföretag och frilansaktörer. Det skulle också behövas nya, mer flexibla

finansieringsmodeller som stödjer mångsidiga kulturprojekt och internationalisering av kreativa branscher. I praktiken borde det finnas omfattande vägledning och stöd tillgängligt för kultur- och kreativa företagsverksamhet i olika utvecklingsfaser och på flera olika sätt, såsom det har presenterats i de internationella projektrapporter som refereras i detta arbetsdokument.

SUMMARY

In this working paper, we examine the definition of creative industries and their role in Finland's state research, development, and innovation policy. We describe the distribution of responsibilities within the state administration and impact of this on the development of creative industries. Our examination is based on the analysis of legislation, administrative documents, and practical operational models produced under administrative guidance. We also discuss theoretical definitions and refer to international examples.

First, we describe the position of creative industries in cultural and economic policies. We present the administrative roles of the Ministry of Education and Culture and the Ministry of Economic Affairs and Employment and highlight the ambiguous ways of defining creative industries across different administrative sectors. We describe funding instruments for creative industries in Finland and internationally and present the major obstacles in utilizing public funding. Finally, we open perspectives on the role of cultural content as part of the economy and the development needs of the Finnish system. We also compile recommendations for further actions. The development proposals in the working paper concretize some of the development needs presented in the national cultural policy report.

We particularly highlight the need for more coordinated cooperation between administrative sectors: the cooperation between cultural and economic policy should be further developed to create clearer and longer lasting cross administrative structures to support the development of creative industries. So far, the development measures for creative industries have been fragmented between different administrative sectors, which weakens the utilization of the commercial potential of cultural content and the development of innovations. In innovation policy, creative content has been poorly recognized, if at all.

The policies on funding and support systems hinder the growth of creative industries: Many creative industry companies are micro-enterprises whose needs are poorly recognized by traditional forms of business support, which limits the growth and internationalization of creative industries. On a practical level, more flexible funding models and tailored support forms are needed, as well as the development of expertise related to creative industry business operations. State funding could develop new ways of support that were better suited, for example, to small businesses and freelancers. New, more flexible funding models are also needed to support multidisciplinary cultural projects and the internationalization of creative industries. In practice, guidance and support should be available

comprehensively for the different stages of business development and in various ways, as presented in the international project reports referenced in this working paper.

1 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TOTEUTUS

1.1. Poliittinen kehys: kulttuuri ja luovat alat innovaatiopolitiikan osina?

Tämä selvitys kartoittaa luovien alojen määrittelyä eri politiikkasektoreilla, erityisesti kulttuuri- ja elinkeinopolitiikassa, sekä näiden alojen asemaa valtion tukemassa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopolitiikassa. Tarkastelu perustuu teoreettisiin määrittelyihin, kansainvälisiin esimerkkeihin ja käytännön toimintamalleihin, joiden avulla hahmotetaan politiikkavastuiden jakautumista, politiikkavälineiden muotoutumista sekä niiden vaikutuksia luovien alojen toimintaympäristöön ja kasvuun.

Valtionhallinnossa opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ja työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) huolehtivat luovien alojen tukemisesta omien vastuidensa mukaisesti. Ministeriöt ovat julkaisseet 2000-luvun mittaan useita asiakirjoja ja arviointoja, jotka koskevat luovuuden edistämistä ja luovien alojen aiempaa laajempaa hyödyntämistä Suomen taloudessa (esim. OPM, 2006b; ks. Heiskanen, 2015; Oksanen ym., 2018). Siitä huolimatta, että useat raporteista ja hallinnollisista linjauksista ovat syntyneet ministeriöiden yhteistyön tuloksena, valtionhallinnon sisällä ei ole muodostettu yhtenäistä näkemystä luovista aloista. OKM:n Kulttuuri-politiikan strategiassa 2025 todetaan, että "[l]uovien alojen määrittely ei ole kovin vakiintunut" (OKM, 2017b). TEM:n luovien alojen tiekartassa puolestaan todetaan, että "luovien alojen tarkka määrittely on hankalaa, koska luovat alat muuttuvat ja kehittyvät koko ajan" (TEM, 2020, s. 12).

Luovien alojen käsitteellistä epämääräisyyttä monimutkaistaa rinnakkaisen termien käyttö. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä aineettoman arvонуonnin kehittämisohjelmasta vuonna 2014 käytettiin käsitettä "luova talous" (TEM, 2014; ks. myös Howkins, 2001). Luovan talouden kentän muodostavat periaatepäätöksen mukaan "ne yksilöt ja yritykset, jotka tarjoavat luovuuteen tai tekijänoikeuksiin liittyvää osaamista tuotteina ja palveluina asiakaskunnalleen" (TEM, 2014, s. 8). Luovan talouden keskiössä ovat luovat yksilöt, jotka synnyttävät toiminnallaan innovaatioita, esimerkiksi uusia tapoja toimia, palvelukonsepteja, uusia tuotteita ja palveluja sekä brändejä. Tällöin luovuus "ei kuulu ainoastaan luoville aloille, sillä innovaatioita edistää luovuutta on kaikenlaisten organisaatioiden sisällä" (s. 9).

Periaatepäätöksessä (2014) viitattiin tekijänoikeuksiin, joita on käytetty kansainvälisesti yhtenä perustana luovia aloja määriteltäessä. Tunnetuimpiin

esimerkkeihin kuuluu Ison-Britannian kulttuuri-, media- ja urheiluministeriön (Department for Culture, Media and Sport [DCMS]) vuonna 1998 esittämä määritelmä luovista aloista toimialoina, jotka perustuvat yksilölliseen luovuuteen, taitoon ja lahjakkuuteen ja joilla on potentiaalia luoda vaurautta ja työpaikkoja tuottamalla ja hyödyntämällä henkistä omaisuutta. DCMS korostaa luovien alojen taloudellista merkitystä sekä niiden riippuvuutta tekijänoikeuksista ja muista immateriaalioikeuksista, jotka suojaavat luovaa työtä ja mahdollistavat sen kaupallisen hyödyntämisen (DCMS, 1998).

DCMS:n määritelmä myöhempien muunnelmien on vaikuttanut kansainvälisesti merkittävästi siihen, kuinka luovien alojen taloudellinen arvo tunnustetaan ja kuinka ne ymmärretään politiikkakohteina (ks. esim. Crociata & Pica, 2022; Flew, 2012; Heiskanen, 2015). British Council vauhditti mallin leviämistä julkaisemalla luovien alojen kartoittamiseen käytännön työkalupakin (BOP Consulting ym., 2010).

Luovilla aloilla arvoa ei aina luoda konkreettisilla tuotteilla vaan esimerkiksi ideoilla, brändeillä, tarinoilla ja taiteellisella sisällöllä, jotka pohjautuvat aineettomaan pääomaan, kuten luovuuteen, osaamiseen ja immateriaalioikeuksiin (esim. Heiskanen, 2015; OKM, 2017a). Suomessa aineettomaan pääomaan investoidaan merkittävästi vähemmän kuin monissa verrokkimaissa, kuten Ruotsissa (esim. ETLA, 2024).

Luovien alojen toimijat liikkuvat kulttuuristen ja taloudellisten toimintojen välimaastossa, minkä vuoksi heidän suhteensa OKM:n vastuulla olevaan kulttuuri- ja taidepolitiikkaan ei ole selvärajainen. Esimerkiksi ammattitaiteilijat on tunnustettu tärkeiksi luovan talouden kannalta (esim. Cronberg, 2011), mutta heidän ja muiden luovien ammattilaisten työskentelyn edistäminen on silti pidetty erillään luovien alojen kehittämistoimista. Aihetta on käsitelty erilaisissa työryhmissä ja raporteissa jo vuosikymmeniä, mutta käytännön toimenpiteissä ongelmiin on tartuttu vain heikosti (Sokka ym., 2022). Toimeenpanon vaikeuksien taustalla vaikuttaa ainakin jumiutunut käsitys politiikkasektorien työnjaosta (esim. Jakonen & Sokka, 2023).

Viime vuosina Suomessa on korostettu tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) tukemista, mutta sen soveltaminen luoville aloille on monin kohdin epäselvää. Luovien alojen innovaatiot syntyvät usein eri alojen yhteistyön ja toimialarajapintojen kautta (ks. esim. TEM, 2014), mutta valtionhallinnossa vallitseva käsitteellinen hajanaisuus ja vastuiden epämääräisyys hidastavat näiden alojen mahdollisuuksia saada tukea ja kehittää toimintaansa. Luovien alojen edistämässä on selvästi tarvetta selkeämmille linjauksille ja konkreettisille

ratkaisuille valtion tarjoaman tuen järjestämiseksi niin, että se huomioisi paremmin luovien alojen erityispiirteet ja kehitystarpeet.

TKI-panostukset perustuvat pyrkimykseen vahvistaa kilpailukykyä, edistää talouskasvua ja kehittää uusia liiketoimintamahdollisuuksia teknologian ja digitalisaation muovaamassa ympäristössä. Lisäksi niiden avulla etsitään ratkaisuja laajempiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen ja väestön ikääntymiseen. Suomi tavoittelee TKI-investointien nostamista neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä (VN, 2024). Vaikka rahoitus on perinteisesti kohdistunut teknologia- ja teollisuusaloille, luovien alojen merkitys innovaatioissa tunnustetaan yhä paremmin. Niiden monialainen ja kokeileva luonne ei kuitenkaan aina sovi perinteisiin TKI-rahoitusmalleihin, mikä vaikeuttaa tuen kohdentamista ja hyödyntämistä luovilla aloilla. Myös digitalisaation nopea eteneminen vaikuttaa luovien alojen kehitykseen: esimerkiksi tekoäly, pilvipalvelut ja 3D-tulostus ovat avanneet uusia liiketoimintamahdollisuuksia luovilla toimialoilla ja arvoketjujen eri vaiheissa (UNCTAD, 2024c).

Kulttuuripoliittinen selonteko (VN, 2024b) tunnistaa kulttuuri- ja luovien alojen kasvupotentiaalin ja korostaa tarvetta vahvistaa niiden toimintaedellytyksiä. Selvityksemme lähtökohtana on, että luovien alojen kehittäminen edellyttää poikkihallinnollista lähestymistapaa. Tarkastelemme, miten luovat alat määritellään ja tunnustetaan valtioneuvoston eri osissa ja analysoimme niiden asemaa erityisesti OKM:n ja TEM:n politiikkavastuiden näkökulmasta. Rahoituksen tarkastelussa keskitymme ajankohtaiseen innovaatiopolitiikkaan ja luovien alojen suhteeseen T&K-toimintaan teoreettisten määrittelyjen, kansainvälisten esimerkkien¹ ja käytännön toimintojen kautta. Selvityksen tavoitteena on tuottaa näkemyksiä siitä, millaisin määritelmin ja toimenpitein kulttuuripoliittisen selonteon luovaa alaa koskevia kehittämistavoitteita voidaan edistää valtioneuvoston rahoituksen ja rakenteiden näkökulmasta.

¹ Vrt. Luova Eurooppa -ohjelman oikeusperusta: ”Kulttuurialoihin ja luoviin aloihin kuuluvat kaikki alat, joiden toiminta perustuu kulttuuriarvoihin tai taiteelliseen ja muuhun yksilölliseen ja kollektiiviseen luovaan ilmaisuun. Tällaiseen toimintaan voi sisältyä sellaisten tavaroiden ja palvelujen kehittäminen, luominen, tuotanto, levittäminen ja säilyttäminen, joihin sisältyy kulttuuri-ilmaisuja taikka taiteellista tai muuta luovaa ilmaisua, sekä tähän liittyvä toiminta, kuten koulutus tai johtaminen. Niillä on potentiaalia synnyttää innovointia ja työpaikkoja, erityisesti henkiseen omaisuuteen liittyen. Näihin aloihin kuuluvat arkkitehtuuri, arkistot, kirjastot ja museot, taidekäsityö, audiovisuaalinen ala (mukaan lukien elokuva, televisio, videopelit ja multimedia), aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö, muotoilu (mukaan luettuna muotisuunnittelu), festivaalit, musiikki, kirjallisuus, esittävät taiteet, kirjat ja julkaisutoiminta, radio ja kuvataiteet.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018PC0366>

1.2. Aineisto, menetelmät ja raportin rakenne

Tässä raportissa analysoimme dokumenttiaineistoa ja politiikkatoimenpiteitä sekä refleктоimme aineistoomme tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä käsitelmääritelmiä ja luovia aloja koskevia näkökulmia.

Tarkastelemme Suomen valtionhallinnon käyttämiä *luovan alan* tai *luovan talouden* määritelmiä ja suomalaisen hallinnon tuottamia keinoja, joiden tavoitteena on luovien alojen edistäminen. Lisäksi olemme tehneet verkkohakuja sekä lähettäneet tietopyyntöjä kansainvälisille kollegoille löytääksemme jotenkin Suomeen vertautuvien maiden hallinnollisia dokumentteja (Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Iso-Britannia, Alankomaat). Näin olemme saaneet tietoa hallinnoissa käytetyistä luovien alojen määritelmistä, hallinnollisista ratkaisuista ja alojen edistämiseksi tarkoitetuista toimenpiteistä painopisteenä etenkin viimeisimmät kehityskulut. Kansallisen tason hallintojen tuottamien aineistojen lisäksi olemme käyneet läpi luovien alojen kehystämisen kannalta merkittävien ylikansallisten toimijoiden dokumentteja (EU, *Organisation for Economic Co-operation and Development* OECD, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* UNESCO, *UN Trade and Development* UNCTAD), joilla on merkitystä luovien alojen politiikkarajausten sekä seurannan (tilastoinnin) kannalta. Käyttämämme dokumentit on kuvattu lähteissä otsikon Aineisto alla.

Tutkimuskirjallisuutta olemme koonneet tekemällä tietokantahakuja pääasiassa suomen ja englannin kielellä avainsanoilla 'luovat alat', 'luova talous', 'innovaatiopolitiikka', 'CCI', 'CCIS', 'CCS', 'creative industries', 'creative economy', 'creative and cultural sector', 'creative and cultural sector and industry' sekä 'innovation policy'. Käyttämämme tutkimuskirjallisuus on kuvattu lähteissä otsikon Kirjallisuus alla.

Raportin luvussa kaksi kuvaamme keskeisten käsitteiden – kulttuurin, luovien alojen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan – määritelmiä ja niiden kattamien toimintojen hallintoa Suomessa ja verrokkimaissa.

Luvussa kolme kuvaamme luovien alojen hallinnollista rajaamista etenkin suomalaisen järjestelmän kannalta keskeisen lainsäädännön kautta sekä rajauksen määrittämää luovien alojen edistämistä. Rinnalla esitämme esimerkkejä muiden maiden ratkaisuista.

Luvussa neljä kokoamme yhteen havaintomme kulttuurin ja luovien alojen hallinnollisten ja rahoitusratkaisujen merkityksestä TKI-politiikassa. Keskitymme kulttuurin ja luovan työn asemaan yhden ja saman hallintokokonaisuuden osina (luku 4.1), luovien ja kulttuurialojen asemaan innovaatorahoituksen kohteena

(luku 4.2), luovien alojen edistämisen puutteisiin suomalaisessa järjestelmässä (luku 4.3), ja lopuksi tiivistämme luvussa 4.4 suositukset siitä, kuinka läpi käymämme aineiston perusteella näitä puutteita voisi korjata.

2 KESKEISTEN TEEMOJEN HALLINNOLLISET RAJAUKSET

Tässä raportissa keskitymme suomalaiseen valtionhallintoon. Suomen valtionhallinnossa asioiden valmistelusta ja hallinnon toiminnasta vastaavat ministeriöt, jotka yhdessä muodostavat valtioneuvoston. Ministeriöt listataan valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003), jossa säädetään myös ministeriöiden välisestä yhteistyöstä. Ministeriöiden tehtävistä säädetään tarkemmin ministeriökohtaisissa asetuksissa ja edelleen ministeriökohtaisissa työjärjestyksissä.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan (262/2003, 11 §) ”[kukin] ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen ... [sekä] käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.”

2.1. Kulttuuri

Valtioneuvoston ohjesäännössä taide ja kulttuuri lukeutuvat OKM:n toimialaan (262/2003, 18 §). Valtioneuvoston asetuksessa (310/2010, 3 §) todetaan, että ministeriössä on taide- ja kulttuuripolitiikan osasto. OKM:n työjärjestyksessä (359/2014, 15 §) nimetään osaston toimialaan kuuluvat asiaryhmät, joihin lukeutuvat erikseen mainittuina paitsi taide ja kulttuuri myös esimerkiksi kulttuuriperintö ja tekijänoikeus. Osaston tehtävänä on työjärjestyksen mukaan ”myös huolehtia toimialaansa kuuluvan taiteen ja kulttuurin yleisistä edellytyksistä ja strategisesta kehittämisestä”.

Omilla verkkosivuillaan OKM tiivistää tehtäväkseen ”huolehtia kulttuurin toimialan lainsäädännöstä, hallintorakenteesta ja -käytännöistä, rahoituksesta, strategisesta ohjauksesta ja muista yleisistä toiminnan ja sen kehittymisen edellytyksistä” (OKM, n.d.). OKM:n mukaan ”kulttuuripolitiikan toimialaan kuuluvat mm. taiteen ja kulttuurin alat, museot ja kulttuuriperintö, kirjastot, kulttuurivienti ja

luova työ”.² Taiteen ja kulttuurin toimialoista omalle hallinnonalalleen kuuluviksi ministeriö listaa audiovisuaalisen kulttuurin, esittävät taiteet (musiikki, näyttämötaide, tanssitaide, sirkustaide, performanssi- ja esitystaide), kirjallisuuden, muotoilun ja arkkitehtuurin sekä visuaaliset taiteet.³ Alojen listaus on pitkälti vastaava kuin eurooppalaisen asiantuntijaryhmän tuottamassa tilastointikehyksessä, joka puolestaan pohjaa monin paikoin UNESCO:n rajauksiin (ESSnet, 2012).

OKM:n ohjauksessa toimii useita asetukseen kirjattuja virastoja, laitoksia, yksiköitä ja toimielimiä (359/2014), joiden toimialaan kuuluu kulttuurin edistäminen ja jotka hallinnoivat tavoitetta tukemaan tarkoitettuja rahoitusinstrumentteja (niiden rajauksista ks. raportin luku 3).

Kulttuuria ei käsitteenä mainita muiden ministeriöiden kuin OKM:n työjärjestyksessä, mutta kulttuuripolitiikan eri osa-alueisiin kytkeytyviä sisältöjä lukeutuu myös useiden muiden ministeriöiden vastuisiin. Esimerkiksi OKM:n *Kulttuuri-politiikan strategia 2025* toteaa selväsanaisesti, että strategian toteuttaminen edellyttää monialaista poikkihallinnollista yhteistyötä:

Hallinnonalojen välistä yhteistyötä tehostetaan kulttuuriin liittyvissä asioissa. Eri-tyyppisen tärkeitä ovat koulutus-, tutkimus-, elinkeino-, työllisyys-, vero-, sosiaaliturva-, terveys- ja hyvinvointi- ja ympäristöpolitiikkaan sekä rakentamiseen ja maankäytön suunnitteluun liittyvä yhteistyö. (OKM, 2017b, s. 44)

Ulkoministeriön (UM) vastuisiin kietoutuu niin ikään kulttuurisisältöjä, jotka liittyvät valtioneuvoston ohjesääntöön kirjatusta UM:n tehtävistä etenkin ulkomaanedustukseen sekä kauppapolitiikkaan ja kaupallisiin ja taloudellisiin suhteisiin⁴ (vrt. 262/2003, 13 §). Näissä toiminnoissa myös yhdistyvät luontevasti kulttuurin ja luovien alojen sisällöt.⁵ Ministeriötasolla kulttuurivienti tunnistettiin aiemmin työjärjestystasolla (329/2010, 10 §) OKM:n hallinnonalan ja siellä taide- ja kulttuuripolitiikan osaston vastuuksi, mutta nykyisestä työjärjestyksestä maininta on poistettu.

² <https://okm.fi/kulttuuri>

³ <https://okm.fi/taiteen-ja-kulttuurin-alat> ; ks. myös https://koodistot.suomi.fi/codescheme;registryCode=kulttuuri;schemeCode=euculture_domain_mod

⁴ Ks. <https://um.fi/maakuvayksikko>

⁵ Ks. <https://www.creativefinland.fi/post/paula-parviainen-kulttuurin-ja-luovien-alojen-kansainvalistaminen-pitaa-tuoda-vahvemmin-osaksi-ulkoministerion-toimintaa>

2.2. Luovat alat

Valtioneuvostossa luovien alojen ja luovan talouden edistämistoimet jakautuvat usean eri tahon välille. Esimerkiksi OKM edistää oman kuvauksensa mukaan myös ”luovaa taloutta tukemalla tuote- ja palvelukehitystä, luovaa osaamista, vientiä ja markkinoillepääsyä sekä kulttuurimatkailua sekä kehittää luovien alojen toimijoiden verkostoitumismahdollisuuksia, kansainvälistymistä ja kilpailukykyä”. Täsmällisempiä määritelmiä OKM ei tarjoa, mutta ministeriön verkkosivuilla luovan talouden joka tapauksessa mainitaan korostavan ”kulttuurin ja luovuuden merkitystä ja lisäarvoa kansantaloudessa”. Samalla ministeriö toteaa, että ”luovien alojen osaamisen, tuotteiden ja palvelujen hyödyntämisestä muilla aloilla on tullut merkittävä kilpailutekijä”.⁶

Luovien alojen ja luovan talouden painoarvo myös OKM:n hallinnonalalla heijastaa luovien alojen dynaamista luonnetta: ne asettuvat erilaisiin rooleihin, ylittävät perinteisiä sektorirajoja ja hyödyntävät monialaisia toimintatapoja. OKM:n kannalta kyse on myös siitä, että perinteisesti kulttuuripolitiikan keskiössä olleiden kulttuurialojen ja taiteen ymmärretään sijoittuvan luovien alojen ytimeen, mikä muodostaa niiden ja luovan talouden kehittämisen välille ”symbioot-tisen” suhteen (Pro-CCS, 2024, s. 10). Kulttuuripolitiikan strategiassa kuvataan kulttuuripolitiikan kolme keskeistä tavoitealuetta, joista luovan työn ja tuotannon edistäminen on yksi. OKM:n strategisena tavoitteena on ollut, että vuoteen 2025 mennessä ”taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytykset ovat parantuneet ja tuotannon ja jakelun muodot monipuolistuneet” (OKM, 2017b, s. 34). Tämä tavoite ei ole toteutunut määräaikaan mennessä, mutta se on tänä päivänä kenties ajankohtaisempi kuin koskaan aiemmin.

Valtioneuvoston asetuksen (310/2010) mukaan OKM:n tehtäviin lukeutuu myös tekijänoikeus. Se nivoutuu saumatta luovan työn tekijöihin, onhan tekijänoikeudessa määritelmällisesti kyse nimenomaan luovan työn tuloksien suojaamisesta. Tekijänoikeuslain kohteena mainitaan erikseen sellaisten toimialojen tuotokset, jotka ovat OKM:n kulttuuripolitiikan kohteita: ”Sillä, joka on luonut kirjallisen tai taiteellisen teoksen, on tekijänoikeus teokseen, olkoonpa se kaunokirjallinen tai selittävä kirjallinen tai suullinen esitys, sävellys- tai näyttämöteos, elokuvateos, valokuvateos tai muu kuvataiteen teos, rakennustaiteen, taidekäsityön tai taideteollisuuden tuote taikka ilmetköönpä se muulla tavalla.” (404/1961, 1 §.)

Valtioneuvostossa toinen luovat alat oman hallinnonalansa kohteeksi tunnistava ministeriö on TEM (vuoteen 2008 saakka kauppa- ja teollisuusministeriö).

⁶ <https://okm.fi/luova-talous>

Sen tehtävälistassa ei erikseen mainita luovia aloja tai luovaa taloutta, mutta koska elinkeinopolitiikka kuuluu sen tehtäviin (262/2003, 21 §), myös luoviin aloihin liittyvä elinkeinotoiminta kuuluu TEM:n toimialaan. TEM:n hallinnonalalla onkin jo pitkään pyritty edistämään luovien alojen elinkeinotoimintaa ja luovien alojen yhteyttä talouselämään.

TEM:n työjärjestys on uusittu helmikuussa 2025 (48/2025). Siinä ministeriön eri osastojen vastuiksi listataan runsaasti erilaisia asioita, joista useimpia ei ole määritelty vain tiettyihin toimialoihin kohdistuviksi. Periaatteessa siis mitä tahansa toimialaa koskevat työ- ja elinkeinopolitiittiset toimet voisivat tulla kyseeseen, kun edistetään vaikkapa yrittäjyyttä tai elinkeinotoimintaa. Työjärjestyksessä korostetaan ”horisontaalisen toimintatavan edistämistä” (5 §), jonka mukaan ”[t]oimintayksiköiden tulee toiminnallaan edistää yhteistoimintaa useita toimintayksiköitä koskevien asioiden ja hankkeiden sujuvan valmistelun edistämiseksi”.

Business Finland (BF) ja elinkeinopolitiikan osalta ELY-keskukset toimivat TEM:n ohjauksessa. Ministeriön työjärjestyksen mukaan Alueet ja kasvupalvelut -osasto (16 §) käsittelee muun muassa ELY-keskusten yrityspalveluiden kehittämiseen ja ohjaukseen liittyvät asiat. Innovaatiot ja yritysrahoitus-osaston (18 §) tehtäviin kuuluvat esimerkiksi ”toimialakohtainen elinkeinopolitiikka sekä toimialojen seuranta ja kehittäminen” sekä yritystukijärjestelmien kehittäminen, elinkeinoelämän ja yritysten kansainvälistämispolitiikka ja aineettomien oikeuksien hyödyntäminen elinkeinotoiminnassa.

TEM:n osastojen päälliköt ovat luovien alojen hallinnon mahdollisissa uudistamistoimissa siinä mielessä keskeisessä asemassa, että heidän tehtävänä on työjärjestyksen (26 §) mukaan ”oman toimintayksikkönsä osalta ... seurata, arvioida ja ennakoida toimialan kehitystä [sekä] tehdä tarpeellisia aloitteita lainsäädännön ja hallinnon uudistamiseksi”. Osastopäälliköiden yhteisen toiminnan elimenä toimii virkamiesjohtoryhmä, johon lukeutuvat myös muut ministeriön johtavat virkamiehet. Virkamiesjohtoryhmän tehtäviin kuuluu käsitellä ”ministeriön ... toimintaa ohjaavat suunnitelmat sekä niiden edellyttämät voimavarakehykset” (7 §).

Kuten OKM:llä, myös TEM:llä on oma strategiansa. *Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan strategia 2024–2030* kuvaa TEM:n tehtäväalan ulottuvan ”kaivoksista avaruuteen”. Luovien alojen voidaan katsoa sijoittuvan näiden ääripäiden väliin, mutta niitä ei mainita strategiassa eksplisiittisesti. Strategisina tavoitteina kuitenkin mainitaan niin elinkeinoelämän uudistuminen kuin puhtaat investoinnitkin (TEM, 2024a), joihin molempiin nähden luovissa aloissa on paljon

mahdollisuuksia. Esimerkiksi Tanskassa yleishyödylliseltä (*non-for-profit partnership; public-private*) pohjalta toimiva *Creative Denmark*, jota rahoittavat muun muassa Tanskan kauppa- ja teollisuusministeriö, ulkoministeriö ja kulttuuriministeriö yhdessä elinkeinoelämän keskusjärjestön ja kauppakamarin kanssa,⁷ on julkaissut tällä vuosikymmenellä luovien alojen ja kiertotalouden sekä luovien alojen, innovaatiotoiminnan ja vihreän siirtymän yhteyksiä koskevat kannanotot (*white paper*) (Creative Denmark, 2021, 2023).

Suomen valtionhallinnossa keskeiset luovien alojen edistäjät, OKM ja TEM, rajaavat näkökulmansa luoviin aloihin ja luovaan talouteen eri kehysten kautta. Tehtäväalansa mukaisesti OKM:n toiminnoissa näkyy Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö UNESCO:n kehys, kun taas TEM:n toimintoja leimaa YK:n kauppa- ja kehityskonferenssi UNCTAD, jonka luokittelujen pohjalta TEM on ottanut käyttöön luovien alojen jaottelun kolmeen temaattiseen ryhmään. Jaottelu näkyy myös TEM:n ja OKM:n yhteistyössä luodussa Luovien alojen tiekartassa (TEM, 2020) ja kaikessa sen toimeenpanossa.⁸ TEM ylläpitää osana verkkosivujaan luovan talouden alasivua, jossa luova talous määritellään seuraavasti:

Uutta arvonluontia tuottava, luovasta osaamisesta ja luovista aloista syntyvä liiketoiminta (luova talous) voidaan yritystoiminnan ja verkostojen kehittämisen näkökulmasta jakaa kolmeen ryhmään: luovat sisällöt, luovat palvelut ja luovat tuotteet sekä kulttuuri. Jaottelu perustuu UNCTAD:n (United Nations Conference on Trade and Development) Creative Economy Networkin jaotteluun, jota on Suomessa käytetty eri yhteyksissä vuodesta 2012 alkaen.⁹

Vuonna 2013 TEM julkaisi innovaatio-osaston raportin *Julkinen rahoitus luovien alojen yrityksissä*. Siinä kuvataan, kuinka silloiset luovien alojen määritelmät taipuvat ”joiltakin osin varsin huonosti toimialaluokituksiin”, sekä erikseen todetaan, että esimerkiksi pelialalla ei ole omaa toimialaluokkaansa.¹⁰ (TEM, 2013, s. 14–15). Välttömästi tämän jälkeen raportissa esitellään mainittu kolmijako, jonka silloiset otsikot olivat ”Monistettaviin tuotteisiin perustuvat alat”, ”Palveluliiketoiminta-alat” sekä ”Taide- ja kulttuurialat” (TEM, 2013, s. 15). Käsillä olevan raportin

⁷ <https://www.creativedenmark.com/about>

⁸ Vrt. esimerkiksi Luovien alojen neuvottelukunnan asettamispäätös (VN 29860/2024), jonka jäsenet on nimetty Tiekartan kolmea painopistettä noudatellen.

⁹ <https://tem.fi/luova-talous>

¹⁰ Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa (2008) on luokka 58210 Videopelien kustantaminen, johon kuuluu ”videopelien julkaiseminen kaikilla alustoilla ja kaikille laitteille” sekä ”verkkopelin julkaisijan kaikille käyttäjille, myös tilaajille, tarjoamat ostot pelissä ja sovelluksessa.” Pelien ”momentamiselle”, ”vähittäiskaupalle fyysisellä tietovälineellä”, ”kehittämiseen muille”, ”suoratoistavien sivujen operoinnille”, ”sovellusten isännöinnille” sekä ”rahapelisivustojen operoinnille” on lisäksi kaikille omat alaluokkansa.

näkökulmasta on syytä nostaa myös TEM:n vuonna 2013 kolmijaottelua kohtaan esittämät varaukset esiin:

HUOM. Viitekehys on räätälöity työkaluksi tämän selvityksen [2013] tarpeisiin ja käytettävissä olevan aineiston mukaan. Viitekehysten toimialajakoon liittyy useita avoimia kysymyksiä ... Esimerkiksi ”monistettavien alojen” yritykset ovat yhtä lailla myös taide- ja kulttuurialoja (vrt. esim. elokuvat, joita ei ole mielekäästä erottaa kulttuurialoista). Toisaalta taide- ja kulttuurialoilla (esim. kuva-taide) on paljon yrityksiä, joiden toiminta perustuu monistettaviin tuotteisiin. Palveluliiketoiminta on puolestaan käsitteenä hankala sen laajuuden vuoksi. (TEM, 2013, s. 16.)

Voiko luovia aloja hallita?

Äärimmilleen ymmärrettynä kulttuuri kattaa lähes kaiken inhimillisen toiminnan. Tämän ”aspektimääritelmän” vastakohtana on pragmaattinen määritelmä, jonka mukaan kulttuuria on kaikki, mitä aihepiiristä vastaava sektoripolitiikka kulloinkin sen piiriin laskee (ks. esim. Bennett, 2004). Luovien alojen rajausta ja terminologiaa leimaa liki vastaava epämääräisyys. Kulttuurista poiketen niiden hahmottamista ei auta edes pragmaattinen määritelmä. Elinkeinopolitiikan sektorilla luovat alat nähdään dynaamisesti muuttuvina, eikä aloja ole vaikeasti määriteltävinä haluttu listata tarkasti.

Ahtaan sektorimääritelmän puute voidaan nähdä myös luovan alan kehittämisen etuna, sillä se jopa edellyttää joustavien yhteistyöverkostojen hyödyntämistä. Silti toki tarvitaan myös pitkän tähtäimen kansallisen tason koordinaatiota (esim. Latvala-Harvilahti & Siivonen, 2025).

Virossa luovan talouden kehittämistä ohjaa Viron 2035 tavoite, jonka mukaan ”Viron talous on vahva, innovatiivinen ja vastuullinen”. Tavoitteen edistämiseksi kulttuuri- ja luovat alat on kytketty Viron tutkimuksen ja kehityksen, innovaatioiden ja yrittäjyyden kehittämissuunnitelmaan. Sen toteuttamista koordinoi kulttuuriministeriö ja tukee laaja-alainen ohjauskomitea, johon kuuluu opetus- ja tutkimusministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön, talous- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaaliministeriön, maaseutuministeriön, ulkoasiainministeriön ja valtionviraston edustajia sekä Viron kaupunki- ja kuntaliiton edustaja, luovien yhdistysten tunnus-tettuja edustajia ja enintään kolme asiantuntijaa. (Kulttuuriministerium, 2021.)

2.3. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ”tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoituksen yhteensovittaminen sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi” kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan (262/2003, 12 §). Näin ollen innovaatiotoiminta kytketään valtioneuvoston tasolla läheisesti tutkimukseen. Tämä näkyy käytännössä muun muassa TEM:n vastikään ilmestyneessä kaupunkien innovaatioekosysteemejä koskevassa julkaisussa (TEM, 2025), jossa tarkasteltavat sisällöt koskevat tutkimustoimintaa,

teollista toimintaa ja tietyissä tapauksissa myös liikuntaa ja hyvinvointia. Kulttuurista, luovuutta, luovia aloja tai luovaa taloutta ei mainita raportissa kertaakaan.

TEM:n vastuisiin on asetuksella kirjattu ”innovaatioiden ja teknologian kehittäminen ja hyödyntäminen sekä innovaatio-, tuotekehitys- ja teknologiarahoituksen suunnittelu ja ohjaus” sekä ”työ-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan ennakointi ja tutkimus” (1024/2007, 1 §).

TEM:n työjärjestyksessä (18 §) innovaatiopolitiikka lukeutuu Innovaatiot ja yritysrahoitus -osaston tehtäviin. Innovaatiopolitiikkaan liittyvät vastuut tuovat kuitenkin esiin rajapintaa OKM:n suuntaan, sillä tutkimus- ja innovaationeuvosto (TIN) lukeutuu OKM:n työjärjestyksen mukaan sen koulutus- ja tiedepolitiikan osaston vastuisiin (359/2014, 8 §). TIN on pääministerin johdolla toimiva neuvoa antava elin, joka on muun muassa ”ekologisesti kestävä kasvua ja kilpailukykyä tukevan tutkimus- ja innovaatiopolitiikan kehittämistä varten”.

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain (1092/2022, 3 §) mukaan ”Valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan suunnitelman seuraaville kahdeksalle vuodelle. ... Suunnitelmassa esitetään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiojärjestelmän nykytila ja järjestelmää koskevat tavoitteet sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen päälinjaukset.” TIN seuraa lain toimeenpanoa sekä lisäksi monivuotisen T&K-rahoituksen suunnitelman valmistelua ja ”laatii tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa koskevia aloitteita sekä tekee ehdotuksia T&K-rahoituksen kohdentamisesta”.¹¹

TIN:n toiminnasta on annettu asetus (962/2023), johon sen tehtävät perustuvat. Asetuksessa määrätään myös neuvoston kokoonpanosta. Nykyistä edeltävä asetus oli vuodelta 2016. Uudistuksella tavoiteltiin tutkimus- ja innovaatiopolitiikan koordinaation ja poikkihallinnollisuuden parantamista. Vuoden 2023 asetuksella TIN:n tehtäviä laajennettiin ja kokoonpanoa uudistettiin siten, että varapuheenjohtajistossa on aina edustus valtioneuvostosta, elinkeinoelämästä ja tiedeyhteisöstä. Kulttuurin, taiteen tai erityisesti luovien alojen edustusta ei ole kirjattu asetukseen.¹² Kansainvälisesti on kiinnitetty lisääntyvästi huomiota nimenomaan luovien alojen ja innovaatioiden välisiin yhteyksiin ja niitä edistävään yritystoimintaan (Loots ym., 2022).

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kulttuuripoliittiseksi selonteoksi ehdotetaan selvitettäväksi ”mahdollisuutta perustaa toimielin tutkimus- ja

¹¹ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VNK032:00/2023>

¹² https://valtioneuvosto.fi/-/valtioneuvosto-uudisti-tutkimus-ja-innovaationeuvostoa-koskevan-asetuksen?languageld=fi_FI

innovaationeuvoston (TIN) yhteyteen omaksi kulttuuri- ja luovien alojen toimikunnaksi” (VNS 8/2024 vp, s. 29). TIN:n toimialan laajentaminen vaatisi asetuksen uudistamista. Laajennusehdotus tuo keskusteluihin myös valtiovarainministeriön, sillä valtioneuvoston ohjesäännössä todetaan ”julkishallinnon yleisen kehittämisen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisen” kuuluvan valtiovarainministeriön toimialaan (262/2003, 17§).

TIN:n viime vuoden esityslistoissa tai muistioissa ei mainita kertaakaan sen paremmin luovia aloja kuin kulttuuria (muualla kuin OKM:n nimessä). Vuoden 2024 viimeisessä kokouksessa (16.12.2024) TKI-politiikan ja -toiminnan strategian yhteydessä kuitenkin mainitaan, että otetaan huomioon luovien alojen merkitys ”teknologioiden ja innovaatioiden kehittämisessä ja käyttöönotossa”, ja todetaan myös parlamentaarisen TKI-seurantaryhmän ehdottaneen luovien alojen pitämistä mukana strategisia valintoja tehtäessä.¹³ Tätä keskustelua jatkettiin vuoden 2025 ensimmäisessä kokouksessa (5.2.2025), jossa aineeton arvonluonti ja esimerkkinä sen tarkemmasta sisällöstä ”luovat alat, palvelut” on nostettu valmistelussa olevaksi strategisiksi ”valinta-aihioksi”.¹⁴

Myös Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön monivuotisessa suunnitelmassa (VN, 2024a) tunnistetaan sekä taiteen ja kulttuurin alat että luovat alat:

Business Finland vahvistaa rahoitusta tutkimustulosten ja tutkimuspohjaisten ideoiden kaupallistamisen vauhdittamiseksi ja edistää rahoituksella myös taiteen ja kulttuurin aloilta syntyvien, tutkimuspohjaisten ideoiden kaupallistamista (VN, 2024a, s. 16).

Tärkeää on myös kannustaa T&K-toimintaan yrityksiä aloilta, joilla T&K-toiminta ei Suomessa ole yhtä yleistä, kuten luovat alat, palvelut tai kaupanala ja huomioida näiden alojen erityispiirteet (VN, 2024a, s. 19).

Valtioneuvoston tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta on annettu myös asetus (1444/2014), jota on vuoden 2014 jälkeen tietyin osin useaan kertaan täsmennetty.¹⁵ Asetuksessa (2 §) tutkimus- ja kehittämistoiminnalla tarkoitetaan ”perustutkimusta, kokeellista kehittämistä ja toteutettavuustutkimusta sekä näiden yhdistelmää”. Kokeellisella tutkimuksella tarkoitetaan ”olemassa olevan teollisen, teknisen, liiketoiminta- ja muun relevantin tiedon ja taitojen

¹³ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2978d341-d86f-4f2b-933a-fb773bdb682a/c6ae0bd7-cc5c-4e42-83dd-1c37f516b316/KIRJE_20250124114324.PDF

¹⁴ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2978d341-d86f-4f2b-933a-fb773bdb682a/9d3d57e9-69b1-4c41-8d9c-f222033af101/KIRJE_20250305112614.PDF

¹⁵ Ks. esim. <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/ohjeet-ehdot-jal-lomakkeet/lainsaadanto>

hankkimista, yhdistämistä, muokkaamista ja käyttöä, jonka tavoitteena on kehittää uusia tai parannettuja tuotteita, prosesseja tai palveluja”.

Asetuksessa rahoituksen tavoiteltavat vaikutukset (4 §) sidotaan TEM:n elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Kaiken kaikkiaan TKI-toiminnan rahoitusta ohjaava asetus on varsin yksityiskohtainen ja sisältää muun muassa yritystoiminnan eri mittakaavojen määritelmiä. Yrityksellä tarkoitetaan ”oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikkia yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, ei kuitenkaan luonnollista henkilöä”. Asetuksessa määritellään myös innovaatioklusteri (1 §, 14 mom.), aineeton omaisuus (18 mom.) ja jopa innovaatiotoiminnan neuvontapalvelut (19 mom.) sekä sitä tukevat palvelut (20 mom.). Etenkin tukipalveluiden määritelmät osoittavat, että asetuksessa innovaatiotoiminnaksi ajatellaan pääasiassa teknologiset ja teknisluonteiset toiminnot, joita voidaan tukea esimerkiksi testauksin ja laboratoriotoiminnoin. Näihin määritelmiin ei ole vuoden 2014 jälkeen tehdyissä muutoksissa (125/2018; 549/2020; 1131/2020; 1173/2023) puututtu.

Tutkimuskirjallisuudessa on todettu 1900-luvun mittaan alkanut talouden kulttuuristuminen (*culturalisation of economy*) ja kulttuurin taloudellistuminen (*economisation of culture*) (ks. esim. Lash & Urry, 1994). Talouden kulttuuristuminen viittaa siihen, kuinka taloudelliset prosessit ja käytännöt määrittyvät yhä enemmän kulttuuristen arvojen, normien ja identiteettien kautta. Tällöin kulttuuriset tekijät vaikuttavat taloudelliseen toimintaan ja päätöksentekoon entistä voimakkaammin. Kulttuurin taloudellistuminen puolestaan tarkoittaa, että kulttuuri-tuotanto ja -kulutus ovat yhä enemmän taloudellisten arvojen ja markkinaalogiikan ohjaamia. Näiden kehityskulkujen yhteen kietoutumisesta seuraa, että luovien alojen elinkeinopolitiikan ja kulttuuripolitiikan tulisi myös tietyin osin lähentyä toisiaan (esim. Lindqvist, 2024, s. 15, 20). Analyysimme perusteella Suomen nykyinen TKI-rahoitusta koskeva lainsäädäntö tunnistaa tämän kehityksen varsin heikosti.

Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan määritelmissä on laajentamisen tarvetta

Bakhshi ja Lomas (2017) toteavat Isossa-Britanniassa tekemässään raportissa *Defining R&D for the Creative Industries*, että nykyiset tutkimus- ja kehitystoiminnan määritelmät ovat liian kapeita ja jättävät huomiotta luovien alojen, humanististen tieteiden ja yhteiskuntatieteiden merkityksen innovaatioissa ja talouskasvussa. OECD:n Frascati-manuaali¹⁶ ohjaa julkisia T&K-rahoituksia ensi sijassa luonnontieteisiin ja teknologiaan. Raportissa esitetään T&K:n määritelmän laajentamista,

¹⁶ OECD. (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development* (7th ed.). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264239012-en>

jotta myös luovat alat sekä humanistiset ja yhteiskuntatieteet tunnustettaisiin merkittäviksi toimijoiksi tällä alueella. Innovaatioiden arviointia tulisi Bakhshin ja Lomasin mukaan monipuolistaa siten, että taloudellisen arvon lisäksi huomioitaisiin myös kulttuuriset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Innovaatioiden tulisi kattaa perinteisten tuotteiden ja prosessien ohella myös kokemukset ja käyttäytymismuutokset. Lisäksi Bakhshi ja Lomas korostavat raportissaan mittaus- ja arviointimenetelmien kehittämistä, jotta luovien alojen T&K-toiminnan vaikutuksia voitaisiin seurata paremmin.

Bird ym. (2020) toteavat niin ikään, että luovilla aloilla T&K-toiminta liittyy usein immateriaalisiin, kokemuksellisiin ja taiteellisiin innovaatioihin eikä perinteisiin teknologisiin prosesseihin tai tuotteisiin, joita OECD:n Frascati-manuaali painottaa. Perinteiset T&K-määritelmät eivät aina tunnista luovien alojen tutkimus- ja kehitystoimintaa, vaikka Birdin ym. tekemän kyselyn mukaan monet yritykset Britanniassa harjoittavat sitä aktiivisesti. Toisaalta kaikki yritykset eivät itsekään ymmärrä, että heidän toimintansa voisi olla T&K-toimintaa, koska perinteiset käsitteet liittyvät enemmän teknologisiin innovaatioihin kuin luoviin prosesseihin.

3 LUOVIENTALOJEN KEHYSTYS JA RAHOITUS

3.1. Hallinnonalojen näkökulmat luovien alojen kehittämiseen

Luovien alojen kehittämistä koskevien näkökulmien ymmärtämiseksi on syytä perehtyä keskeisten ministeriöiden soveltamien luokittelujen yhtymäkohtiin ja eroihin. Hallinnonalojen muotoutumisen, tehtävien ja vastuiden taustalla vaikuttaa usein paitsi pitkiä kansallisia linjoja (Suomessa Ruotsin vallan ajalle asti takautuvat ratkaisut vaikuttavat nykyiseen hallintorakenteeseen) myös kansainvälisiä vaikutteita ja politiikkasiirtoja (ks. esim. Alasuutari & Kangas, 2020). Kuten edellä todettiin, TEM vetoaa UNCTADin¹⁷ määritelmiin ja OKM:n monin paikoin UNESCOon. Luovan talouden kohdalla OKM tosin viittaa omilla verkkosivuillaan¹⁸ myös yhteistyössä TEM:n kanssa tuotettuun Luovien alojen tiekarttaan, joka on eräänlainen UNCTADin kehyksen sovellus (ks. TEM, 2020).

UNCTAD hahmottaa luovat toimialat osana laajempaa luovaa taloutta. Määritelmä annettiin ensi kerran vuonna 2008 (taulukko 1), ja se on yhä käytössä (UNCTAD, 2024a). Sen mukaan luovat alat toteutuvat tuotteiden ja palveluiden luomisen, tuotannon ja jakelun kehämaisessä kierrossa.

TAULUKKO 1. UNCTADin määritelmät luoville aloille ja luovalle taloudelle (taulukko koottu alkuperäisen perusteella, ks. UNCTAD, 2024a, s. 112).

THE UNCTAD DEFINITION OF THE CREATIVE INDUSTRIES.	THE UNCTAD DEFINITION OF THE CREATIVE ECONOMY.
The Creative industries:	The Creative economy is an evolving concept based on creative assets potentially generating economic growth and development.
- are the cycles of creation, production and distribution of goods and services that use creativity and intellectual capital as primary inputs;	- It can foster income generation, job creation and export earnings while promoting social inclusion, cultural diversity and human development.
- constitute a set of knowledge-based activities, focused on but not limited to arts, potentially generating revenues from trade and intellectual property rights;	- It embraces economic, cultural and social aspects interacting with technology, intellectual property and tourism objectives.

¹⁷ TEM ilmoittaa suoraan omien luovan talouden edistämistoimiensa ”pohjautuvan UNCTAD:n *Creative Economy Networkin* jaotteluun”. Ks. <https://tem.fi/luova-talous>

¹⁸ <https://okm.fi/luova-talous>

- comprise tangible products and intangible intellectual or artistic services with creative content, economic value and market objectives;	- It is a set of knowledge-based economic activities with a development dimension and cross-cutting linkages at macro and micro levels to the overall economy.
- are at the cross-road among the artisan, services and industrial sectors; and	It is a feasible development option calling for innovative, multidisciplinary policy responses and interministerial action. At the heart of the creative economy are the creative economies.
- constitute a new dynamic sector in world trade.	

UNCTAD on vastikään uudistanut ohjeistuksiaan siitä, miten luovat alat tulisi tunnistaa. Uudistettu kehys on nähty tarpeelliseksi jäsenmaista tulleen palautteen vuoksi. Sen perusteella luovien alojen taloudellisen merkityksen seurantaan tarvitaan aiempaa luotettavampaa tietopohjaa. (UNCTAD, 2024b.)

Uudessa raportissaan UNCTAD (2024b) kokoaa kansainvälisiin taloudellisten toimintojen (*International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*, ISIC) ja tuotteiden luokituksiin (*Central Product Classification*, CPC) perustuvan listan siitä, mitkä toimialat tulisi lukea mukaan luovan talouden seurantaan (UNCTAD, 2024b). Raportissa luoviin aloihin luetaan seuraavat toimialat (*industries*) sekä tuotteet (*goods*):

Industries covered in ... UNCTAD Creative Economy ... Creative industries: advertising and marketing; architecture; audiovisual, multimedia and photography; books and publishing; cultural and natural heritage; design: product, graphic and fashion design; manufacturing of crafts and design goods; music, performing and visual arts; software, video games, computer and web services; research and development (UNCTAD, 2024b, s. 6).

Creative and cultural **goods** covered ... UNCTAD ... Architecture; audiovisual, multimedia and photography; books and publishing; cultural and natural heritage; manufacturing of crafts and design goods; music, performing and visual arts; software, video games, computer and web services (UNCTAD, 2024b, s. 8).

Toimialojen tunnistamisen kautta on periaatteessa mahdollista tarkastella TEM:n ja OKM:n rahoituksia yhteisessä kehityksessä, mutta hallinto itse ei tuota saataville tällaista vertailutietoa. Myöskään luovia aloja koskeviin rahoitustietoihin ei merkitä kattavasti toimialoja, joille rahoitus kohdistetaan. Kokonaisnäkömään kerääminen on siten työlästä, eikä sitä ole hallinnonalojen yli tarkastellen tehty juuri muualla kuin Cuporessa sekä VTT:n hankkeissa (Oksanen ym., 2018; Naumanen ym., 2023). Cuporen tarkasteluissa luovat alat on ryhmitelty toimialoittain pohjimmiltaan ESSnet-asiantuntijaryhmän suosituksiin perustuen. VTT:n viimeisimmässä kartoituksessa (Naumanen ym., 2023) on keskitytty liiketoimintaympäristöihin TEM:n ja Luovien alojen tiekartan kolmijakoa noudattaen.

Luovien alojen kokonaisvaltaisen edistämisen kannalta TEM:n tiekartan kolmijaossa (ks. luku 2.2) kiinnittää huomiota ns. kulttuuritoimialojen paikka (vrt. ESSnet, 2012).¹⁹ Tiekartassa nimittäin useimmille kulttuurin toimialoille ominaisia toimintoja sijoittuu käytännössä jokaisen TEM:n kolmen ryhmän alle. Tuotteiden ja palveluiden rinnalla TEM käyttää termiä ”luovat sisällöt” (ks. TEM, 2020, s. 13; TEM, n.d.). On kuitenkin vaikeata nähdä, mikä erottaa tuotteet, palvelut ja sisällöt toisistaan; esimerkiksi UNCTADin kehyksessä juuri tuotteet ja palvelut ovat sisältöä, jota eri toimialat tuottavat. Luovien toimialojen hahmottamista vaikeuttaa myös se, että TEM nimeää eri yhteyksissä ryhmittelyjään myös tiekartasta poikkeavassa muodossa: ”monistettavat sisällöt”, ”luovat palvelut” ja ”tapahtumala”.²⁰

Suhteessa hallinnonalojen omaksumiin määritelmiin on syytä kiinnittää edelleen huomiota siihen, että UNCTADin kehyksessä myös taiteelliset toiminnot ja kulttuuriperintö nähdään keskeisenä osana luovia aloja ja myös niiden mahdollista liiketaloudellista tuottoa. Juuri taiteen ja kulttuuriperinnön kautta perinteisesti kulttuuripolitiikan hallinnonalaan luetut sisällöt kohtaavat elinkeinopolitiikan.

UNCTAD:n raportissa esitetään rinnakkain myös UNCTADin ja UNESCO:n kehysten kattamat luovien alojen palvelut (*services*) (UNCTAD, 2024b, s. 9; taulukko 2).

TAULUKKO 2. UNCTADin ja UNESCO:n kehysten tunnistamat kulttuuri- ja luovien alojen palvelut (taulukko koottu alkuperäisen perusteella: ks. UNCTAD, 2024b, s. 9).

Organisation	Classification	Coverage	Services covered
UNCTAD	EBOPS 2010	6 main services groups, covering 10 services categories	Advertising, market research, and architecture; Audio-visual; Cultural, recreational and heritage services; Information; Software; Research and development
UNESCO	EBOPS 2010	9 main service categories at	Core cultural services: Licenses to reproduce and/or distribute audio-visual products; Licenses to

¹⁹ ESSnet-raportissa kuvataan UNESCO:n tunnistamien kulttuurin osa-alueiden (*cultural domains*) ja NACE-luokittelujen välisiä yhteyksiä.

²⁰ Nämä kolme teemaa mainitaan muun muassa luovan alan neuvottelukunnan nimeämistä koskevassa dokumentissa.

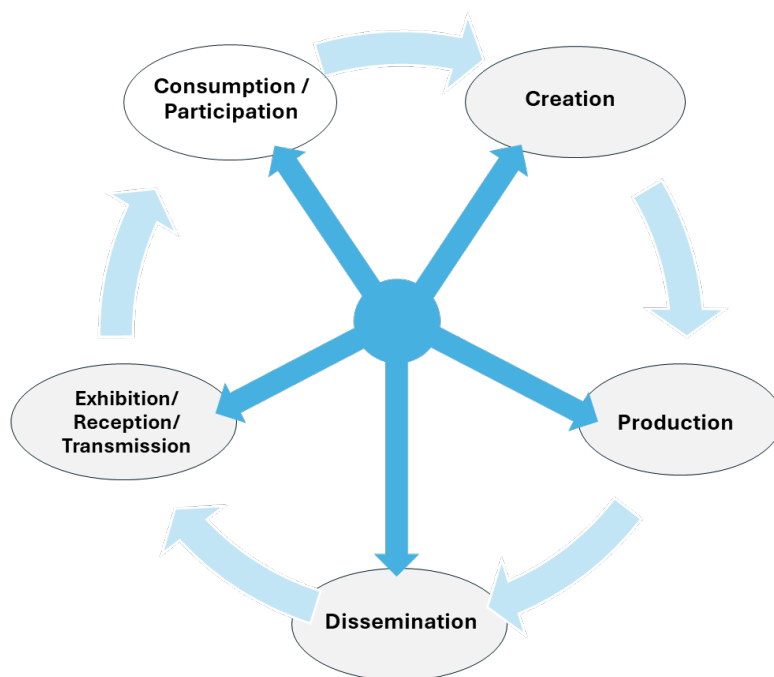
		EBOPS 3 and 4-digit level	reproduce and/or distribute related products; News agency services; Other information services; Advertising, market research and public opinion polling; Architectural services; Audiovisual products; Related services; Heritage and recreational services
--	--	---------------------------	---

Uudessakin UNCTADin raportissa luovat alat määrittävät aiempaan tapaan luomisen, tuotannon ja jakelun sykleinä tai kiertona (UNCTAD, 2024b, s. 112).²¹ Kehä-mäiseen kiertoon perustuva näkemys vastaa paljolti UNESCO:n myös jo pitkään soveltamaa tapaa hahmottaa luovia aloja (esim. Flew, 2012; ks. kuvio 1).

UNESCO on ollut merkittävä kansainvälinen vaikuttaja kulttuuripolitiikan hallintosektorin kattaman tehtäväalan määrittelyissä aina 1960-luvulta alkaen (Alasuutari & Kangas, 2020). Se on tietoisesti pyrkinyt tilastokehikoillaan harmonisoimaan paitsi eri maiden kulttuuritilastointia myös niiden kulttuuripolitiikkaa (Karttunen, 2003). UNESCO:n (2025) uusin kulttuuritilastokehikkoluonnos alkaa lausumalla, että kulttuuritilastot ovat keskeinen työkalu kansallisille tilastoviranomaisille, kulttuuriministeriöille sekä eri kulttuuri- ja luovien alojen sidosryhmille.

²¹ "The cycles of creation, production, and distribution of goods and services that use creativity and intellectual capital as primary inputs".

KUVIO 1. UNESCO:n kulttuurituotannon arvoympyrä (*culture cycle*) (Flew, 2012, s. 79).



Kaikki luovien alojen kehän vaiheet voidaan tunnistaa jokaiselta luovalta toimialalta, ja nähdäksemme myös edistämistoimien tulisi siten kattaa koko kierto kaikilla aloilla. Mallin taustalla on tilastoinnille tyypillinen toimialapohjainen tuotantoketjuajattelu, mutta yksisuuntaisen ketjun sijaan kehä korostaa palautteen ja vuorovaikutuksen roolia eri vaiheiden välillä. Luovilla aloilla esimerkiksi käyttäjäkokemukset voivat ohjata uuden sisällön kehittämistä, mikä tekee mallista realistisemman myös politiikkatoimien suunnittelun kannalta. Luoville ja kulttuurialoille olennainen merkityksenanto ei myöskään rajoitu yksittäiseen vaiheeseen, vaan se jatkuu ja muovautuu kautta koko tuotantoketjun tai -kehän.

YK:n tasoisten määritelmien ohella myös EU, Euroopan neuvosto (ks. esim. Sokka ym., 2022, luku 3) ja myös OECD (esim. OECD, 2022) vaikuttavat siihen, miten ja millaisin käsittein erilaisista luovan alan ilmiöistä puhutaan ja missä valossa ne myös hallinnollisesti nähdään. Esimerkiksi Business Finland edellyttää luovien alojen T&K-toiminnalta OECD:n T&K-rahoitukselle määrittämien ehtojen täyttämistä. Näiden lisäksi kiinnostava lisä kulttuurin ja luovien alojen keskusteluihin nousee jälleen YK:n piiristä, sillä Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on viime vuosina herätellyt keskustelua taiteilijoiden ja luovien alojen ammattilaisten työskentelyolosuhteista. Tämäkin teema osuu TEM:n vastuisiin.

Kuten esimerkiksi Terry Flew (2012) on todennut, länsimaissa taide- ja kulttuuripolitiikka kehittyi osaltaan myös massakulttuurin ja kaupallisten markkinoiden vastapainoksi. Näkökulma on tuttu suomalaisen kulttuuripolitiikan kehityskuluista ja muistakin Pohjoismaista (esim. Frenander, 2005). Tässä on hallinnon näkökulmasta yksi selitys sille, miksi luovien alojen kehittäminen poikkihallinnollisesti on niin vaikeaa – kulttuuripolitiikan hallintojärjestelmä ja lainsäädäntö on rakennettu eri näkökulmasta ja eri tarkoitusta tukemaan kuin elinkeinopolitiikan. Luovien alojen kehittämistoimet edellyttävät joka tapauksessa kulttuuripolitiikan ja elinkeinopolitiikan rajojen hälventämistä ja yhteistä koordinaatioita (Lindqvist, 2024), jonka kautta myös luovien alojen innovaatiopotentiaalin tunnistaminen voisi vahvistua.

3.2. Luovien alojen rahoitusinstrumentit

Julkisella vallalla on käytössään monia sellaisia ohjauksen keinoja, kuten pakotteet ja normit (vrt. lainsäädäntö), taloudelliset keinot ja kannusteet sekä informaation jakaminen (Vedung, 1998), joilla on mahdollista vaikuttaa kaikkiin edellä kuvatun kehän (ks. kuvio 1) vaiheisiin (Lindqvist, 2024). Kulttuuripolitiikassa rahoitus on yksi merkittävimpiä ohjauksen keinoja (esim. Katz-Gerro, 2015). Etenkin Pohjoismaissa korostuu julkisen rahoituksen painoarvo, olkoonkin, että kaikissa Pohjoismaissa yksityinen kulutus on silti merkittävin kulttuurisisältöjen ja luovien alojen toimintojen mahdollistaja (esim. Sokka & Johannisson, 2022).

Politiikan ohjauskeinoista voidaan käyttää termiä politiikkainstrumentti (esim. Vedung, 1998). UNESCO:n piirissä on tunnistettu usein esiintyviä luovien alojen politiikkainstrumentteja. Kulttuurituotteiden ja -palveluiden tuotannon (*creation; production*) osalta niitä ovat tuotantoprosessien suora rahoitus, liiketoimintojen suora rahoitus sekä verotukselliset keinot. Etenkin levittämiseen (*distribution*) liittyviä keinoja ovat toimijoiden osaamisen parantaminen (*capacity building*), infrastruktuurien kehittäminen, markkinoille pääsyn fasilitointi sekä piratismi estäminen. Kysyntään (*consumption*) vaikuttaviin keinoihin lukeutuvat muun muassa saavutettavuuteen ja arvonlisäkantaan liittyvät ratkaisut. (Lindqvist, 2024.)

Kansainvälisessä keskustelussa on korostettu myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnan merkitystä, kun edistetään kulttuurituotteiden ja -palveluiden levitystä ja kysyntää. Luovan talouden prosesseissa julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö koskee myös luomista ja tuotantoa. Näiden edistämisen taas on katsottu edellyttävän kulttuuripolitiikan ja elinkeinopolitiikan toimijoiden

välistä yhteistyötä. Kehitystoimien yhtenä pullonkaulana on ollut yritystukien ja elinkeinopolitiikan toimijoiden heikko ymmärrys luovien alojen erityispiirteistä. Se on johtanut luovien alojen taloudellisen potentiaalin aliarviointiin ja elinkeinopolitiikan instrumenttien huonoon toimivuuteen luovan alan toimijoiden näkökulmasta.²² (Lindqvist, 2024, s. 20–23.)

Tutkimukset viittaavat siihen, että monien kulttuuri- ja sisältölähtöisten yritysten toimintaa eivät ensisijaisesti ohjaa kasvu- tai skaalautumistavoitteet vaan kiinnostus merkityksellisiin projekteihin, joita toteutetaan vaihtelevissa yhteistyöverkostoissa (Banks & O'Connor, 2017; Comunian & Faggian, 2022). Tämä koskee erityisesti yhden tai muutaman hengen yrityksiä, jotka muodostavat merkittävän osan toimialan yrityskannasta. Verkostomainen ja projektikohtainen työskentely painottaa autonomiaa ja joustavuutta, mutta se voi rahoittajien näkökulmasta näyttäytyä hajanaisena ja vaikeasti ennustettavana (ks. esim. Di Novo ym., 2022). Näillä toimijoilla on kuitenkin todettu olevan tärkeä rooli innovaatioekosysteemien toimivuudessa ja osaamisen kierrossa (Grabher, 2002; Oakley ym., 2014). Ne voivat tuottaa arvoa paitsi omalla alallaan myös sen rajapinnoilla esimerkiksi uusien tuotteiden, palveluiden ja sisältöjen kehittämisessä.

Luovien alojen toimijat ovat tyypillisesti pieniä organisaatioita; alan yrityksistä valtaosa on mikro- tai jopa nanoyrityksiä, joissa yksilöt työllistävät itsensä ja mahdollisesti lisäksi yhden tai kaksi muuta työntekijää (ks. esim. Bird ym., 2020; Crociata & Pica, 2022; Di Novo ym., 2022). Luovien alojen yritystoiminnalle on myös leimallista, että toimintaa ei useinkaan voida laajentaa kasvattamalla tuotantomääriä (vrt. teolliset prosessit). Kolmas erityispiirre liittyy yritystoiminnan riskien arviointiin ja tuotteiden kysynnän ennakkoinnin vaikeuksiin (ks. esim. Caves, 2000). Näiden erityispiirteiden vuoksi luoville aloille on kehitetty myös räätälöityjä tukitoimia (Lindqvist, 2024). On esimerkiksi pyritty lisäämään osaamisen ja kyvykkyyksien (*capabilities, capacities*) kehittämistä, jolloin suorien yritystukien sijaan yleisempää on kanavoida julkista tukea yleishyödyllisten toimijoiden tai infrastruktuurien kehittämisen kautta. On järjestetty ohjausta, neuvontaa ja verkostoitumishankkeita. Lisäksi on kehitetty myös rahoitusinstrumentteja, sillä juuri rahoituksen saaminen on keskeinen luovien alojen jakama ongelma.

Yksi rahoituksen järjestämiseen liittyvä kysymys on aineettoman arvonnäkökulman arvottaminen sekä siihen liittyen aineettomien oikeuksien mahdollinen

²² Lindqvist viittaa kulttuuri- ja luovan sektorin (CCS) edistämistä käsittelevään OMC-raporttiin: "Integrated policies are needed that take into account the specific features of these sectors and encourage and facilitate an inter- and cross-sectoral partnership between all stakeholders" (EU, 2018, s. 33–34).

vakuusarvo (ks. Koiranen, n.d.). Esimerkiksi EU ja Euroopan investointipankki ovat juuri vakuusarvoihin liittyvien ongelmien vuoksi taanneet pankkien luoville aloille suuntaamaa lainoitusta. Myös julkisen ja yksityisen sektorin yhdistävät rahoitusinstrumentit ovat yleistyneet, ja niissä saatetaan yhdistellä apurahoituksen, lainojen ja pääomittamisen piirteitä. On luotu esimerkiksi hybridimuotoisia riskipääomarahastoja ja myös sosiaalisia riskipääomarahastoja, jotka tarjoavat alkupääomaa yrittäjille tavoitteenaan sekä taloudelliset tuotot että sosiaaliset hyödyt.²³ Myös perinteisempien kulttuuriorganisaatioiden rahoitus koostuu yhä useammin eri lähteistä kytkeytyen siten luovien alojen yleisempiin kehityskulkuihin. (Loots ym., 2022.) Kansainvälisesti luovat alat onkin yhä useammin alettu nähdä osana sekä taloudellisiin että sosiaalisiin tavoitteisiin tähtäävää innovaatiopolitiikkaa (esim. UNCTAD, 2024c).

Suomessa TEM on valtionavustusten merkittävä jakaja. Tutkiavustuksia.fi-sivuston mukaan se teki vuoden 2024 aikana päätökset kaikkiaan liki 329 miljoonan euron avustuksista. Kun myönteisiä avustuspäätöksiä tehtiin 302 kappaletta, nousee avustusten keskikoko yli miljoonan euron. Luoville aloille kohdistettujen avustusten summia ei ole valmiiksi saatavilla. Tietojen esille saaminen edellyttää tarkempaa analyysiä ja rahoitustietojen ryhmittelyä luoville toimialoille. On silti selvää, että niiden osuus TEM:n kautta jaettavasta elinkeinoelämälle suunnatusta rahoituksesta on pieni. Koko potissa on mukana hyvin monenlaisia elinkeinoelämän avustuksia, kuten erilaisia energiatukia, joiden summa on luovien alojen näkökulmasta hyvin suuri.

TEM:n tukilistoilla on myös esimerkiksi ELY-keskusten kautta jaettavaa tukea alueellisen yritystoiminnan monipuolistamiseen tai vahvistamiseen, jossa voi olla mukana myös luoville aloille lukeutuvaa toimintaa.²⁴ ELY-keskuksilla on selvä mandaatti luovien alojen edistämiseen, mutta sen toteutumista ei ole erikseen tarkasteltu. ELY-keskukset lopettavat toimintansa vuoden 2026 alussa. Valtion aluehallintouudistusta koskevassa hallituksen esityksen (HE 13/2025vp) mukaan uusien elinvoimakeskusten (EVK) tehtäviin tulee kuulumaan muun muassa kulttuurin edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito. Esityksen perusteella luovia aloja koskevat tehtävät jatkuisivat ennallaan:

Elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluisi kulttuurin edistäminen. Elinvoimakeskukset vahvistaisivat pykälässä tarkoitetun kulttuuritehtävän edistämiseksi

²³ Luovien alojen sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset taloudellisten voittojen tavoitteluun yhdistävän toiminnan rahoituksessa käytetään termiä *impact investing* (esim. Sanderson ym., 2023).

²⁴ <https://www.tutkihallintoa.fi/valtionavustukset/tutkiavustuksia/>

kulttuurialan, luovien alojen ja luovan talouden toimijoiden toimintaa. Kulttuurialan osalta kyseessä olisivat samat kulttuurin ja luovien alojen tehtävät, joita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset nykyisin hoitavat. Kulttuurialalla tarkoitetaan esimerkiksi erilaisten kulttuurialan ja luovien alojen yhteisöjen toimintaa sekä luovan talouden aineettoman tuotannon synnyn, kasvun ja jakelun edellytysten tukemista. Elinvoimakeskukset edistäisivät kulttuuritehtävää yhteistyössä muiden viranomaisten kuten Taiteen edistämiskeskuksen, Museoviraston ja Lupa- ja valvontaviraston sekä kuntien, maakuntien liittojen ja hyvinvointialueiden kanssa. (HE 13/2025vp, s. 293–294)

Luovien alojen yritystoiminnan rahoitusta kanavoidaan paljolti Business Finlandin kautta (ks. liite 1). Cuporessa tehdyn selvityksen (Jakonen ym., 2024) mukaan luovien alojen osuus kaikesta BF:n kautta vuosina 2017–2022 jaetusta yritystuesta on ollut noin 4–5 prosenttia. Tuki on kohdentunut erityisesti audiovisuaaliselle alalle. Selvityksessä luovat alat poimittiin BF:n toimialaluokitellusta aineistosta hyödyntämällä ESSnet-kehystä.²⁵

Vuodelle 2025 on varattu BF:n kautta jaettavaan T&K-rahoitukseen erityisesti luovien alojen liiketoiminnan vauhdittamiseen 9 miljoonaa euroa.²⁶ Rahoitusta jaettaessa luovat alat käsitetään TEM:n tiekartan kolmijaon mukaisesti, kuten kaikessa TEM:n ohjauksessa tapahtuvassa luovien alojen edistämistoiminnassa. Kyse ei ole sinänsä uudesta rahoitusinstrumentista, vaan siitä, että osa BF:n myöntövaltuudesta on varattu nimenomaan luoville aloille. Rahoituksen jakamista määrittävät samat kriteerit ja lait kuin muutakin T&K-rahoituksen jakamista.

BF:n rahoituskriteerin mukaan luoville aloille nyt korvamerkittyä rahoitusosuutta ei voi hakea sellaiseen innovaatiotoimintaan, joka painottuu tuotteiden, palveluiden, prosessien tai liiketoimintamallien käyttöönottoon ja kaupallistamiseen, sillä T&K-rahoituksen ”tarkoituksena on lisätä toimialan tutkimus- ja kehitystoimintaa ... jolla pyritään vähintään toimialalle uuden tiedon hankkimiseen ja jolla luodaan valmiuksia myöhemmälle kehittämistyölle mutta jonka tuloksena ei vielä synny valmista tuotetta tai palvelua”.²⁷ Tässä on kiinnostava ero esimerkiksi luovien alojen BKT-osuuttaan kasvattamaan kyenneen Etelä-Korean toimiin: siellä on nimenomaan tarjottu merkittävästi – joskin tarkkaan valikoiden – julkista tukea myös brändäykseen ja markkinointiin (UNCTAD, 2024c).

Edellä kuvattujen luovien alojen yritystoiminnan ominaispiirteiden valossa luoville aloille BF:n kautta suunnattu rahoitus ei kaikin osin vastaa luovien alojen

²⁵ Ks. myös vuosien 2017–2022 tukien jakautumista luoville aloille koskeva tiedon visualisointi:

<https://www.cupore.fi/tiedonvisualisoinnit/business-finland-rahoitus-2017-2022/>

²⁶ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/tutkimus-ja-kehitys-rahoitus/rahoitus-luovien-alojen-tutkimus-ja-kehitystoiminnan-edistamiseen>

²⁷ <https://www.businessfinland.fi/4af8cf/globalassets/finnish-customers/01-funding/funding-service-pages/tutkimus-kehitys-ja-pilotointi/luovat-alat-ga.pdf>

yrittäjäkentän tarpeisiin. Siten se ei sellaisenaan vielä täytä tutkimus- ja kehittämisrahoituksen pitkän aikavälin suunnitelmaan kirjattuja tavoitteita, joissa erikseen mainitaan mikroyritykset ja toimialakohtaisesti räätälöitävät ratkaisut (VN, 2024a, s. 19).

BF järjesti luovien alojen T&K-rahoituksesta 29. tammikuuta 2025 verkkoinfotilaisuuden, jossa yleisöstä nousi myös kriittisiä näkökulmia. Useissa kommentteissa todettiin, että rahoituksen kriteerit eivät vastaa mikroyritysten tarpeita. Yleisöstä esitettiin myös kysymys siitä, miten EU:ssa keskeinen käsite taide- ja kulttuurialat sekä luovat alat (*cultural and creative industries*) on otettu huomioon rahoituksessa. BF:n edustajien kirjallinen vastaus tilaisuuden virtuaalisessa keskusteluosiossa kuului: ”Silloin kun taide- ja kulttuurialan yritykset tavoittelevat kilpailuetua liiketoiminnan avulla kansainvälisiltä markkinoilta, on niillä mahdollisuus hakea rahoitusta.”

OKM:n hallinnonalalla itse ministeriö tukee kulttuurivientiä myöntämällä hankeavustuksia. Rahoituksen tavoitteena on vahvistaa luovien alojen markkinointiosaamista sekä liiketoiminnan ja viennin mahdollisuuksia. Kulttuuriviennin avustuksilla OKM pyrkii omista lähtökohdistaan vastaamaan myös kulttuurin toimialoille tyypillisten pienten yritysten vaikeuksiin saada rahoitusta (”korjaamaan markkinapuutetta”).²⁸

OKM oli myös merkittävä vuosina 2021–2024 jaetun kulttuuri- ja luovien alojen uudistumisen rakennetuen kohdentaja. Jaettu rahoitus tuli Suomen osuudesta EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). Luoville aloille kohdennettu rahoitus sidottiin Luovan alan tiekartan tavoitteiden toteuttamiseen.²⁹ Rahoitusta jaettiin OKM:n kautta 30 miljoonaa euroa ja BF:n kautta 10 miljoonaa euroa.

OKM:n ohjauksessa toimivista tahoista ainakin Taiteen edistämiskeskus (Taike),³⁰ Museovirasto³¹ ja Suomen elokuvasäätiö (SES)³² hallinnoivat instrumentteja, jotka liittyvät välittömästi luovien alojen edistämiseen niiden arvonnun eri vaiheissa. Myös OKM:n osittain rahoittama Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK tukee luovan talouden edistämistä.³³ Näistä rahoitusmahdollisuuksista esitettiin edellä mainitussa BF:n rahoitusinfossa yleisökommentti:

²⁸ <https://okm.fi/kulttuurivienti> ; <https://okm.fi/-/hankeavustukset-kulttuuriviennin-edistamiseen>

²⁹ <https://okm.fi/-/kulttuuri-ja-luovien-alojen-uudistumisen-rakennetuki>

³⁰ <https://www.taike.fi/fi/luovaverkko> ; <https://www.taike.fi/fi/tietoa-erityisavustuksista-yhteisöille>

³¹ Esim. <https://www.museovirasto.fi/fi/avustukset/innovatiiviset-hankkeet>

³² <https://www.ses.fi/tuenhakijalle/hakuilmoitukset/>

³³ <https://kopiosto.fi/AVEK/tuen-hakijoille/avekin-tuet-ja-hakuohjeet/creademo-digidemo-2/>

... julkisten rahoituskanavien (kuten Suomen Elokuvasäätiö ja AVEK) rahoitusta on lyhyessä ajassa leikattu merkittävästi. Alan yrityksillä on näin ollen aikaisempaa heikommät mahdollisuudet kehittää liiketoimintaansa. Nämä yritykset jäävät nyt rahoituslimboon.

Vuosien 2023 ja 2024 välillä SES:n tuotanto- ja jakelutukeen valtion budjetista OKM:n kautta (budjettiluku 29.80 ja momentti 29.01.21) osoitettua rahoitusta todella vähennettiin hieman yli miljoonalla eurolla (4,3 %:n leikkaus vuodesta 2023 vuoteen 2024). Kopiosto ry:lle AVEKin kautta ”luovien alojen ja digitaalisten sisältöjen tuotekehitykseen ja palveluinnovaatioihin; DigiDemo- ja CreaDemo-ohjelmien toimeenpanoon” (vuonna 2023 vielä myös CreMA-ohjelman toimeenpanoon) tarkoitettua rahoitusta leikattiin jotakuinkin samassa mittakaavassa (4,7 %) 662 000 euroon vuonna 2024.

Luovien alojen osalta tärkeä rahoituskanava on myös EU, josta tulevaa rahoitusta kanavoivat useat tahot. Osa Suomeen tulevasta EU-rahoituksesta kertyy ns. kilpaillun EU-rahoituksen kautta. Tähän lukeutuvat Luova Eurooppa-ohjelma sekä Horisontti Eurooppa-ohjelma, johon sisältyy nykyään aiempaa laajemmin kulttuurialoille ja luoville aloille suunnattua tutkimus- ja innovaatorahoitusta.³⁴ Osa EU-rahoituksesta tulee rakennerahastojen kautta. Näissä hankkeissa rahoituksen myöntäjiä ovat ELY-keskukset ja maakuntien liitot. Kaiken Suomeen tulevan EU-rahoituksen kohdennuksista toimialatasolla on vaikea saada kokonaiskuvaa.

Maaliskuussa 2025 valtionbudjetti.fi-sivustolla julkaistun visualisointityökalun kautta on mahdollista tarkastella hakusanojen avulla EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien (ESR+, EAKR, JTF) rahoittamia hankkeita Suomessa aikavälillä 15.3.2022–1.8.2024.³⁵ Visualisoinnissa kuvattavan rahoituksen ohella kulttuurin ja luovien alojen sisältöjä on ollut myös Leader-rahoitetuissa hankkeissa.

Visualisointityökalussa hakusanalla ’luovat alat’ löytyy lukuisia hankkeita. Niistä osa näyttää sisältävän kulttuurin toimialoille kohdentuvaa toimintaa (kuten hallintorajoja ylittävä ESR+-rahoitteinen ”Luova verkko”-hanke) mutta osa ei (esimerkiksi EAKR-rahoitteiset kalatalouden kehittämishankkeet). Hakusanalla ’kulttuuri’ löytyy noin 200 hanketta, joista osa kohdentuu selvästi kulttuurin toimialoille (esimerkiksi EAKR-rahoitteinen ”Lappeenrannan kulttuurin unelmavuosi 2024”), kun toisissa kulttuurisisällöt viittaavat vaikkapa monikulttuurisuuteen

³⁴ Myöntötietoja: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/horisontti-eurooppa/tilastotietoa>

³⁵ <https://valtionbudjetti.fi/rakennerahastot/>

(esimerkiksi ESR+-rahoitteinen ”International Work Lahti (IWL)”-hanke) pikemmin kuin kulttuuri- ja luoviin toimialoihin.

Visualisointityökalun hyödyntämä tekoälypohjainen ryhmittely näyttää tulkitsevan luovat alat ja kulttuurin laveasti. Alue- ja rakennepolitiikan ohjelmarahoituksen visualisointi tuo joka tapauksessa uudella tavalla esiin luoviin aloihin liittyviä hankkeita ja osoittaa myös mainiosti, kuinka monenlaisiin ilmiöihin kulttuuri- ja luovat alat liittyvät. Hakusanalla ’taide’ visualisointi nostaa esiin muun muassa yhteisöllisesti osallistavaan taidetoimintaan keskittyvän ”LuovaLumot”-hankkeen ja julkisen taiteen ja yhdyskuntasuunnittelun yhteistyöhön keskittyvän ”Yhdyskuntataidetta”-hankkeen, jotka molemmat ovat saaneet ESR+-rahoitusta.

Luovien alojen edistämisessä on kansainvälisesti havaittu onnistuneeksi keinoksi kehittää yhteenliittymiä, jotka rakentuvat keskeisten kulttuuritoimijoiden (*cultural institutions*) ympärille sen sijaan, että keskityttäisiin puhtaasti liiketaloudellisiin toimijoihin. Lisäksi yhteenliittymien erikoistumisen on havaittu edistävän menestystä. Aihetta koskeva tutkimus on keskittynyt enimmäkseen kaupunkeihin, mutta maaseutualueet ovat saaneet yhä enenevässä määrin huomiota, sillä luovien alojen ja luovan talouden menestystekijät ovat siellä erilaiset. Tutkimuksessa on havaittu myös, että kulttuuripolitiikan ja elinkeinopolitiikan yhdistäminen on vaikeaa kansallisella tasolla. (Lindqvist, 2024.) Aluepolitiikka tuo luovien alojen kehittämiseen vielä oman poikkihallinnollisen ja -toimialaisen ulottuvuutensa.

Suomessa rahoitettujen EU-hankkeiden visualisoinnin perusteella alue- ja paikallistasojen hankkeissa poikkihallinnollisuus ja paikallisten tarpeiden tunnistaminen näyttäisivät ainakin jossain määrin toteutuvan. Mutta syntyykö hanketoiminnasta esimerkiksi pysyvämpiä verkstorakenteita, joissa asiantuntemus ja osaaminen kumuloituvat ja jäävät elämään? Näistä asioista meillä ei ole kovinkaan paljon tutkittua tietoa. Ilmiöpohjaisuuden edistäminen luovien alojen edistämistoimissa vaatisikin paitsi uusia toimenpiteitä, myös toimenpiteiden seuranta ja tutkimista (ks. Jakonen & Sokka, 2023).

3.3. Tilannekuvaa muista maista

Kulttuuripolitiikan ja elinkeinopolitiikan tiettyjen osien integrointia toisiinsa on kokeiltu viime vuosina muun muassa Norjassa, missä Kulturrådetin yhteyteen luotiin erillinen luovien alojen (*kreativ næring*) osasto vuosien 2013–2021 oikeistohallitusten aikana. Sitä ohjanneet ohjelmat ja samalla koko osasto on sittemmin lakautettu. Myöskään aiemmin luovien alojen ohjelmia toteuttaneen norjalaisen

innovaatiopolitiikan keskeisimmän toimeenpanijan, *Innovation Norwayn*, verkko-sivujen perusteella kulttuuria ei tällä haavaa juuri tunnista innovaatiopolitiikan lähteeksi tai kohteeksi. Sen sijaan aluetasolla on jatkuvasti toiminnassa erilaisia luovien alojen kehittämisohjelmia. (Prof. Heidi Stavrum, henkilökohtainen tiedonanto, 10. joulukuuta 2024.)³⁶

Norjan luovien alojen edistämisen ohjelman loppuarvioinnissa todetaan, että mahdollisia jatkotoimia suunniteltaessa olisi järkevää ottaa huomioon, että rajat elinkeinotoiminnan ja muun kulttuuritoiminnan välillä eivät aina suinkaan mene toimialojen välillä vaan löytyvät toimialojen sisältä (Hauge ym., 2023, s. 14). Vastaavasti tukitoimia pitäisi miettiä pitkäjänteisesti ja hallinnonalojen yhteistoiminnassa:

Luoville yrityksille suunnatut tukitoimet voivat kohdistua kaupallistamiseen ja vientiin, kun taas kulttuurialan yrityksille kyse on enemmän taloudellisen kestävyuden lisäämisestä ja mahdollisuudesta vähentää riippuvuutta julkisesta (kulttuuripoliittisesta) tuesta. Jälkimmäiset yritykset kuuluvat tyypillisesti kulttuurihallinnon (Kulturdirektoratet) tukitoimien kohderyhmään. Jos katsotaan, että myös tällä ryhmällä on tulevaisuudessa tarvetta elinkeinopoliittisille tukitoimille, on valitettavaa, että Kulturdirektoratetin on joutunut lakkauttamaan tukijärjestelmiään – etenkin koska tämä voi johtaa siihen, että paljon tehtyjen panostusten kautta kertynyttä osaamista voi mennä hukkaan. (Hauge ym., 2023, s. 14.)³⁷

Norjalaisen rahoituksen loppuarvioinnin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa paljastui, että vain harvat kulttuurihallinnon vastuulla olevia avustuksia saaneet uskovat voivansa edes hakea avustusta innovaatorahoittajalta (Hauge ym., 2023, s. 117.) Norjan nykyisen hallituksen kauppa- ja teollisuusministeriö on kuitenkin lanseerannut marraskuussa 2024 uuden ”luovien alojen tiekartan”,³⁸ jossa luovien alojen tilannetta tarkastellaan UNESCO:n kehityksessä. Tiekartassa kehittämistoimille asetetaan seuraavat tavoitteet (Nærings og fiskeridepartement, 2024), joiden toimeenpanosta ei vielä ole juuri tietoa:

- Lisää työpaikkoja.
- Toimintaa koko maassa ja investointien vahvistaminen mantereella.

³⁶ Ks. <https://www.kulturdirektoratet.no/kreativ-naering>; <https://en.innovasjon Norge.no/>

³⁷ Alkuperäinen teksti: ”For de kreative virksomhetene kan virkemidlene gjerne være rettet mot kommersialisering og eksport, mens det for de kulturelle virksomhetene i større grad handler om økt økonomisk bærekraft og mulighet for å gjøre seg mindre avhengig av offentlig (kulturpolitisk) støtte. Sistnevnte virksomheter tilhører typisk den målgruppen som Kulturdirektoratets virkemidler rettet seg mot. Om man mener at også denne gruppen har behov for næringsrettede virkemidler i fremtiden, er det uheldig at Kulturdirektoratet har måttet legge ned sine ordninger, ikke minst fordi dette kan medføre at mye av den kompetansen som de bygget opp gjennom KKN-satsingen, kan gå tapt.”

³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-lanserer-veikart-for-kreativ-naring/id3076151/>

- 50 % lisää öljyn ja kaasun ulkopuolista vientiä vuoteen 2030 mennessä.
- Kokonaispäästöjen vähentämiseen liittyvinä osatavoitteina:
 - Luova ala menestyy kansainvälisessä kilpailussa ja lisää vientiään.
 - Luova ala lisää kannattavuuttaan ja edistää innovaatioita ja uusia ratkaisuja.
 - Luova ala edistää monipuolisia elämyksiä ja luovia ilmaisumuotoja sekä luo kestäviä työpaikkoja koko maassa.
- Luovan alan tavoitteiden toteuttamiseksi hallitus priorisoi lisäksi kolme toimintakohdetta:
 - Kohdennettu panostus kansainväliseen profilointiin ja vientiin.
 - Innovaatioiden, tuotekehityksen ja kasvun mahdollistaminen luovilla aloilla koko maassa.
 - Yhteistyön ja vuorovaikutuksen vahvistaminen.

Ruotsissa hallitus hyväksyi syksyllä 2023 strategian kulttuuri- ja luovien alojen (*kulturella och kreativa branscher*) yritysten tukemiseksi ja kehittämiseksi vuosina 2024–2033 (Skr., 2023). Sen keskeiset tavoitteet perusteluineen ovat seuraavat:

- Luotettava kansallinen tilastointi: alan taloudellisen vaikutuksen tunnistaminen ja mittaaminen on vaikeaa ja tarvitaan kattavampaa tilastointia yritysten vaikutuksesta Ruotsin talouteen.
- Tekijänoikeustietämyksen kehittäminen ja tekijänoikeusmarkkinoiden parantaminen: digitalisaatio ja tekoäly vaikuttavat merkittävästi alan liiketoimintamalleihin.
- Neuvonnan ja rahoituksen osuvuuden parantaminen: Kulttuuri- ja luovien alojen yrityksillä on haasteita rahoituksen ja liiketoimintaosaamisen saataavuudessa. Tarvitaan parempaa yhteistyötä neuvontapalveluiden ja rahoituslähteiden välillä.
- Osaamisen kehittäminen ja paremmat turvaverkot: Alan työntekijät tarvitsevat paremmat mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen ja ammattitaidon dokumentointiin. Työsuhteet ovat usein epätyypillisiä (freelance, projektiluontoiset työt), mikä vaikeuttaa sosiaaliturvaa ja ansioturvaa.
- Vetovoimaiset, kestävät elinympäristöt ja monipuolinen elinkeinoelämä: Kulttuuri- ja luovien alojen yritykset voivat edistää alueiden vetovoimaisuutta ja elinvoimaisuutta, mutta tarvitaan parempia edellytyksiä työtilojen ja infrastruktuurin kehittämiseen, jotta yritykset voivat toimia eri puolilla Ruotsia, ei vain suurkaupungeissa.

- Kasvava kansainvälinen vaikutus ja vientimahdollisuudet: Ruotsi on jo menestynyt kansainvälisesti esimerkiksi pelialalla, musiikissa ja muotoilussa, mutta tarvitaan edelleen lisää vientiä ja kansainvälisiä yhteistyömahdollisuuksia.

Virossa on kulttuuriministeriössä valmisteltu vuonna 2021 julkaistu kulttuurin kehittämissuunnitelma vuosille 2021–2030. Sen liitteissä todetaan, että vuonna 2018 luovilla aloilla työskentelevien osuus kaikista työllisistä oli 4,8 prosenttia ja vuosina 2011–2015 alojen yritysten määrä lisääntyi selvästi enemmän kuin Viron liiketoiminnassa keskimäärin. Bruttokansantuoteosuus sen sijaan jäi alle 3 prosentin. (Kulttuuriministerium, 2021.)

Viron kehittämissuunnitelmassa (liitteessä 5) esitetään vuoteen 2035 tähtäävät taloudelliset tavoitteet, jotka kytetään ”Viron tutkimuksen ja kehityksen, innovaatioiden ja yrittäjyyden kehittämissuunnitelman 2021–2035 yleistavoitteeseen lisätä yhteiskunnan hyvinvointia ja talouden tuottavuutta tarjoamalla kilpailukykyisiä ja kestäviä ratkaisuja”:

- Kulttuuri ja hyvinvointi tunnustetaan hyvinvoinnin, työpaikkojen, lisäarvon ja kilpailuedun luojiksi.
- Luovan talouden kehittämistä tukeva tukijärjestelmä on tehokas, joustava ja yhteentoimiva liiketoiminnan ekosysteemien kanssa.
- Kulttuuri- ja luovilla aloilla on paljon yrittäjyyttä ja luovien yritysten liiketoimintamallit ovat kestäviä muuttuvassa ympäristössä.
- Luovat yrittäjät ovat teknologioiden ja digitaalisten ratkaisujen innovatiivisia käyttäjiä.
- Kulttuuri- ja luovilla aloilla on tärkeä rooli kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamisessa.
- Virolaiset yrittäjät toimivat menestyksekkäästi kansainvälisillä markkinoilla.
- Viron koulutusjärjestelmä kannustaa luovuuteen, yrittäjyyteen ja monialaisuuteen.
- Viro on arvostettu ja elämyksellinen kulttuurimatkailukohde.
- Valtiolla ja luovan talouden kehitystä tukevilla tukirakenteilla on kattava yleiskuva luovan talouden nykytilasta ja kehityssuuntauksista.

Viron kehittämissuunnitelman rahoitus tulee raportin perusteella valtion talousarviosta sekä Euroopan unionilta. Kehityssuunnitelman toteutumista seurataan ja arvioidaan valmistelun yhteydessä luotujen indikaattoreiden näkökulmista, joita

ovat muun muassa luovan alan lisäarvon kehitys suhteessa bruttokansantuotteen, työntekijäkohtaisen arvonlisäyksen seuranta luovilla aloilla sekä Viron kansainvälisen näkyvyyden kehitys.

4 KULTTUURI- JA LUOVIENTALOJEN (KAUPALLI- NEN) POTENTIAALI

Kulttuuritoimintojen yhteyksistä elinkeinotoimintaan on Suomessakin keskusteltu erilaisin termein vuosikymmeniä. Erilaisten kulttuurituotteiden vähittäismyyntiin, monistamiseen ja levittämiseen perustuvia elinkeinotoimintoja kuvaamaan käytettiin Suomessakin jo 1980- ja 1990-lukujen mittaan termejä kulttuuriteollisuus (*cultural industries*) ja luova teollisuus (*creative industries*) (esim. Sokka ym., 2022). Samat käsitteet elävät edelleen 'kulttuuri- ja luovien alojen' englanninkielisissä vastineissa CCI (*cultural and creative industries*) ja CCIS (*cultural and creative industries and sector*), joita niitäkin luovien alojen tapaan määritellään erilaisissa kehyksissä eri tavoin.

UNESCO julkaisi vuonna 1982 raportin *Cultural Industries: A Challenge for the Future of Culture*, joka nosti esiin kulttuurin ja talouden vuorovaikutuksen sekä tarjosi suuntaviivoja kulttuuripoliittisten strategioiden kehittämiseen. Raportissa kulttuuriteollisuus määriteltiin toimialaksi, joka yhdistää luomisen, tuotannon ja kaupallistamisen aineettomiin ja kulttuurisiin sisältöihin. Nämä sisällöt ovat usein tekijänoikeuksien suojaamia, ja ne voivat esiintyä sekä tuotteina että palveluina. Raportti korosti lisäksi kulttuuriteollisuuden keskeistä roolia kulttuurisen monimuotoisuuden ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseksi. Julkaisu loi perustan myöhemmille kulttuuripoliittisille keskusteluille ja vaikutti merkittävästi kulttuuriteollisuutta koskeviin politiikkatoimiin eri puolilla maailmaa. Erityisesti se muokkasi kansainvälistä käsitystä kulttuuriteollisuudesta ja sen roolista taloudessa, minkä vaikutukset näkyvät yhä nykypäivän kulttuuripoliittisessa kehityksessä.

Vielä 1970-luvun Suomessa taiteen ja kulttuurin julkinen tuki usein liitettiin nimenomaan epäkaupallisuuteen (esim. Kangas, 2004, s. 26; ks. myös Kangas, 1999), mutta jo 1980-luvulla alettiin keskustella myös kulttuurin toimialojen taloudellisesta merkityksestä, kun talouden elinvoima, kulttuuriteollisuus ja taiteellinen työ alettiin entistä useammin liittää ajatuksellisesti yhteen. Vuoden 1993 valtiopäivillä Jörn Donner käytti puheenvuoron, joka voisi olla viime viikolta: "Todettakoon kuitenkin, että kulttuurin ja kulttuuriteollisuuden bruttokansantuoteosuus on suurempi kuin maatalouden". (Sokka ym., 2022, s. 26.) Kulttuurin BKT-osuudesta tietoa tuottava kulttuurin satelliittitilinpito (kulttuurisatelliitti) perustettiin Suomen kansantalouden tilinpidon yhteyteen vuonna 2006 (Opetusministeriö [OPM], 2006a).

Vuosikymmeniä kestäneestä aihepiiristä koskeneesta keskustelusta, yksittäisten politiikkojen kiinnostuksesta ja toinen toistaan seuranneista työryhmistä huolimatta luovat alat eivät ole elinkeinotoimintana kasvaneet vastaavasti kuin monissa verrokkimaissa. Kulttuurisatelliitin mukaan kulttuurialojen osuus

arvonlisäyksestä on 2000-luvun ajan pysynyt tasaisena tai ollut hienoisessa laskussa (Tilastokeskus, 2024). Satelliitissa kulttuurin määritelmä on laaja ja lähenee luovien alojen käsitettä mutta ei kata niitä aivan kokonaisuudessaan. BKT-osuuden paikallaan pysyminen selittyy osin digitaalisen murroksen aiheuttamilla rakenteellisilla muutoksilla, erityisesti paino- ja kustannusalan kutistumisella. Saatavilla olevien lukujen perusteella kulttuurin eri toimialoilla piilee Suomessa joka tapauksessa kansantaloudenkin kannalta merkittävää kasvuvaraa. Esimerkiksi vuonna 2020 julkaistussa Luovan alan tiekartassa asetettiin tavoitteeksi nostaa luovien alojen BKT-osuus Suomessa verrokkimaiden tasolle (TEM, 2020).

4.1. Kulttuurisisällöt ja luova työ kokonaisuuden osina

UNESCON (2025) tuoreessa luonnoksessa esitetty ajatus ”luovasta ekosysteemistä” tarjoaa kiinnostavan lähtökohdan kulttuuri- ja elinkeinopolitiikan poikkihallinnolliselle ja ilmiöpohjaiselle kehittämiselle Suomessa.³⁹ Se avaa uusia näkökulmia TEM:n luovien alojen tiekarttaan, OKM:n kulttuuripolitiikkaan sekä näiden keskinäisiin suhteisiin. Luovasta ja kulttuurisesta ekosysteemistä käytetään lyhennettä CCE (*creative and cultural ecosystem*). Systeeminen ajattelu korostaa, että yksittäisten toimialojen ja arvoketjujen osien ohella tulisi nähdä kokonaisuus ja kehittää sitä koordinoitusti.

Kokonaisuuteen kuuluu luonnollisesti useita arvoa luovia prosesseja ja taloudellisen arvon solmukohtia. Olennaista olisi ymmärtää myös kysyntää ja käyttäjien tarpeita sekä niitä kanavia, joiden kautta luovien alojen tuotteet ja palvelut löytävät käyttäjänsä (ks. Gigue Oy, 2024). Systeeminen ajattelu nostaa vaatimukset poikkihallinnollisuudesta yhä korkeammalle tasolle. Lisäksi digitalisaation myötä ketjut voivat lyhentyä, kun tekijät voivat itse jaella tuottamia sisältöjä tai kuluttajat toimia välittäjinä (esim. sosiaalisen median kriitikot); tähän voi liittyä myös ammattilaisten ja ei-ammattilaisten erojen liudentumista.

Ruotsin ja EU:n luovien alojen edistämispolitiikan analyysissaan Katja Lindqvist (2024) toteaa, että luovien alojen politiikkatoimet on tyypillisesti suunnattu markkinoille pääsyn vaiheeseen, mutta nimenomaan sisältöjen luomiseen liittyvien luovien prosessien edistäminen ja niiden kehittäminen tuotantoprosesseiksi olisivat tehokasta politiikkaa. Lindqvist toteaa myös, että ylhäältä alas sanellut toimenpanosuunnitelmat kyllä aiheuttavat liikehdintää hallinnonalojen välillä

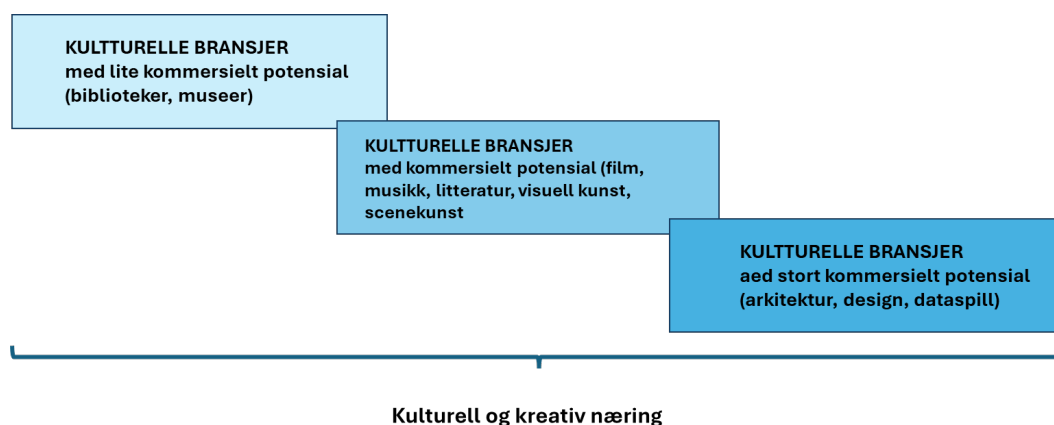
³⁹ ”It aims at establishing a unified standard for both cultural statistics and socioeconomic studies pertaining to the Cultural and Creative Ecosystem (CCE)” (UNESCO, 2025).

mutta eivät lopulta johda toimintojen integraatioon käytännön tasolla. (Lindqvist, 2024, s. 121–122.) Haugsevjen (2022) mukaan ylhäältä alas katsovalla luovien alojen politiikalla vaikuttaa olevan vain rajalliset valmiudet luovan työn monimuotoisuuden ja risteävien piirteiden hahmottamiseen, mikä puolestaan heikentää sen osuvuutta ja vaikuttavuutta.

Suomalaisen hallinnon vastuualojen ja tehtävien määritelmät ovat olleet varsin pysyviä, eikä niitä ole muutettu esimerkiksi luovien alojen kehittämisryhmien suosituksien perusteella. Osastotasolla poikkihallinnollisia vastuita ei juuri tunnisteta. On siten helppo yhtyä Lindqvistin toteamukseen myös Suomen osalta: hallinnonalojen integraatiosta puhutaan enemmän kuin sitä todella edistetään, työnjako toteutuu olemassa olevien rakenteiden rajoissa, eikä uusia yhteistoimintaan kannustavia rakenteita juuri ole luotu. Kasvusoitoja voidaan toki pitää avauksena tähän suuntaan, mutta niiden todellinen toimivuus ja vaikutus jää vielä nähtäväksi.

Norjalaisen arvion (Hauge ym., 2023, s. 133) mukaan luovien alojen kaupallisen potentiaalin kannalta kiinnostavimmat sisällöt sijaitsevat kuvion 2 keskimmaisessa laatikossa (ks. alla), jossa mainitaan toimialoista elokuva, musiikki, kirjallisuus, visuaaliset taiteet sekä esittävät taiteet – eli samat toimialat, joiden edistäminen Suomessa on perinteisesti ollut paljolti OKM:n hallinnonalan vastuulla.

KUVIO 2. Kulttuuritoimialojen kaupallisen potentiaalin arviointi (Hauge ym., 2023, s. 133).



4.2. Luovat ja kulttuurialat innovaatorahoituksen kohteina

Luovan ja kulttuurialan toimijoiden mahdollisuuksista saada innovaatorahoitusta on tehty useita tutkimuksia. Teemme seuraavaksi nostoja muutamien tuoreimpien tutkimushankkeiden keskeisistä tuloksista.

Di Novon ja kumppaneiden (2022) Isoa-Britanniaa koskeva tutkimus osoittaa, että valtaosa luovien alojen yrityksistä on nano-, mikro- ja pk-yrityksiä. Innovaatiot näillä aloilla perustuvat symboliseen ja immateriaaliseen arvoon, mikä tekee niiden arvioinnista haastavaa perinteisille rahoituslaitoksille, jotka nojaavat teknologisiin tai patentoitaviin innovaatioihin. Tämä vaikeuttaa rahoituksen saamista, ja luovien alojen yritykset turvautuvat kehityshankkeissaan usein henkilökohtaisiin verkostoihin ja epämuodollisiin rahoituslähteisiin.

Ruotsin Konstnärsnämnden (2023) tutki, kuinka paljon yrittäjämäisesti toimivat taiteilijat hakivat ja saivat valtion innovaatiotukia Vinnovan *Innovativa Startups* -ohjelmasta⁴⁰ vuosina 2017–2021. Tavoitteena oli selvittää, millaisia esteitä taiteilijat kohtaavat rahoituksen saamisessa ja miten heidän osallistumistaan voitaisiin parantaa. Tulokset osoittivat, että taiteilijayritysten osuus hakijoista ja rahoituksen saajista oli hyvin pieni. Taiteilijayritykset muodostivat 0,5 prosenttia kaikista hakijoista, ja heille myönnettiin 0,3 prosenttia rahoituksesta (3 hanketta). Selvityksen mukaan suurin este rahoituksen hakemiselle on Vinnovan sääntö, joka estää toiminimiyrittäjiä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia (*enskild näringsidkare*) hakemasta innovaatiotukea. Tutkimuksessa todettiin, että nykyinen rahoitusjärjestelmä ei tue taiteilijoiden yritystoimintaa riittävästi ja että sääntömuutokset voisivat parantaa heidän mahdollisuuksiaan saada innovaatorahoitusta. (Konstnärsnämnden, 2023.)

EU-tasolla luovien alojen yritysten ongelmat on tunnistettu sinänsä hyvin, ja niiden ratkaisuksi esitetty uusien rahoitusmuotojen – kuten mikrolainojen – ennakolluulotonta kokeilua, luovien alojen yritystukien kehittämistä ja toimialarajat ylittäviä kumppanuuksia. Lisäksi on nostettu esiin luovien alojen yritystoimintaa koskevan tietoperustan parantaminen, mukaan lukien aineettoman arvon ja tekijänoikeuden merkitystä koskevan tiedon täsmentäminen. (Euroopan unioni, 2016.)

⁴⁰ Innovative Startups on Ruotsin valtion innovaatorahoitusohjelma, ja sitä hallinnoi Ruotsin innovaatorahoitusvirasto Vinnova. Ohjelma on suunnattu varhaisen vaiheen startup-yrityksille, joilla on innovatiivisia ja skaalautuvia liiketoimintaideoita. Rahoituksen tavoitteena on auttaa yrityksiä kehittämään tuotteitaan tai palveluitaan ja valmistautumaan markkinoille tulon.

Vastikään EU-rahoitteisen eurooppalaisen konsortion ProCCS-hanke⁴¹ on keskittynyt kulttuuri- ja luovien alojen rahoitusongelmiin. Hankkeessa on tuotettu useilla kielillä erilaisia oppaita, joissa edellä kuvattujen tutkimusten tapaan tuodaan esiin luovien alojen yritysten tyypillisesti pieni koko, niiden jääminen piiloon elinkeinoelämän tilastoissa, aineettoman inhimillisen pääoman arvottamisen vaikeudet ja yritysten ongelmat rahoituksen saamisessa. Taulukossa 3 on esitetty Pro-CCS-hankkeen oppaassa (2024, s. 52–53) kuvattu jäsenitys eri kokoisten luovien alojen yritysten tyypillisistä rahoituslähteistä.

TAULUKKO 3. Eri kokoisten luovien alojen tyypillisiä rahoituslähteitä (Pro-CCS, 2024, s. 52–53).

YRITYKSEN KOKOLUOKKA	RAHOITUSLÄHTEITÄ
<i>Yksittäinen yrittäjä, jolla on yritysidea</i>	• Mikrolaina • Siemenrahoitus • Kehitysrahoitus (<i>business orientation</i>)
<i>Yrittäjä, joka on jo kehittänyt tuotteen</i>	• Mikrolaina • Kehitysrahoitus
<i>Pienyritys</i>	• Mikrolaina • Hankerahoitus (<i>project-based financing</i>) • Oma pääoma (<i>working capital</i>)
<i>Suurempi yritys</i>	• Hankerahoitus • Laina • Pääomitus (<i>equity-based financing</i>)

Taulukkoon 4 on puolestaan tiivistetty Pro-CCS-oppaan (2024) esitys rahoitusinstrumenteista ja muista tukimuodoista, joilla voidaan vastata luovien alojen yrittäjien tyypillisesti kohtaamiin haasteisiin. Oppaassa tuodaan lisäksi esiin, että rahoittajien ja luovilla aloilla toimivien yritysten välistä vuorovaikutusta tulisi edistää keskinäisen ymmärryksen ja luottamuksen kasvattamiseksi sekä luovien alojen erityispiirteiden ymmärtämiseksi rahoitusohjelmien kehittämisessä. Rahoitusohjelmien vaatimusten on todettu soveltuvan usein huonosti luovien alojen yrityksille.

⁴¹ <https://pro-ccs.com/sample-page/about-us/>

TAULUKKO 4. Rahoitusinstrumentteja luovien alojen innovaatioiden kehittämisen eri vaiheissa (Pro-CCS, 2024, s. 53–66).

YRITYKSEN KOKO / VAIHE	MAHDOLLISIA RAHOITUSMUOTOJA	MUITA TUKIMUOTOJA
Ideavaihe tai yhden ihmisen yritys	- Omarahoitus (tai FFF: <i>Family, Friends & Fools</i>) - Erityisrahoitus (<i>facilitated financing</i>) - Mikrolainat - Joukkorahoitus - Apurahat - Verotukselliset ratkaisut (<i>tax concessions</i>) - Kilpailut ja palkinnot	- Kiihdyttämöt - Inkubaattorit - Harjoitusohjelmat ja koulutus (<i>training</i>) - Kansainvälisen liikkuvuuden tuki
<i>Liiketoiminnan käynnistämisen ja ideoinnin, analyysin ja arvioinnin vaiheessa syntyy kuluja muun muassa tuotekehityksestä, henkilöstön rekrytoinnista, tiimin koulutuksesta, alustavasta markkina-analyysistä ja ensimmäisestä liiketoimintasuunnitelmasta. Vaiheelle on ominaista epävarmuus tulevasta sekä vaikeudet rahoituslähteiden löytämisessä. (Pro-CCS, 2024, s. 54)</i>		
Start up	- Erityisrahoitus - Mikrolainat - Omistussuuteen pohjautuva joukkorahoitus (<i>equity crowdfunding</i>) - Riskirahoitus (<i>venture capital</i>) - Enkelirahoitus - Apurahat - Korkotuki - Julkinen takaus - Verotukselliset ratkaisut - Kilpailut ja palkinnot	- Kiihdyttämöt - Inkubaattorit - Tutorointi
<i>Start-up-vaiheessa yrityksen rahoitustarpeet kohdistuvat investointeihin esimerkiksi tutkimukseen, markkinointiin ja mainontaan, vaikka liikevaihtoa on usein vain vähän tai ei lainkaan. (Pro-CCS, 2024, s. 58)</i>		
Kasvuvaihe	- Erityisrahoitus - Mikrolainat - Omistussuuteen pohjautuva joukkorahoitus - Sosiaaliset lainat (<i>social lending</i>) - Riskirahoitus - Enkelirahoitus - Apurahat - Korkotuki - Julkinen takaus - Lainat - Ennakkolaskutus (<i>advance payment of invoices</i>) - Tilinylitykset (<i>current account over-raft</i>) - Leasing - Verotukselliset ratkaisut - Kilpailut ja palkinnot	- Kiihdyttämöt - Inkubaattorit - Tutorointi - Kansainvälisen liikkuvuuden tuki

<i>Kasvuvaiheessa ulkoinen rahoitus on ratkaisevaa, sillä tähän vaiheeseen liittyy usein tutkimus- ja kehitystoimintaa ennen täysimittaista tuotantoa. Rahoitustarpeet kasvavat, ja niitä katetaan tyypillisesti pääomasijoituksilla. Keskeistä on myös tuotteisiin tai palveluihin liittyvien immateriaalioikeuksien hallinta ja hyödyntäminen. (Pro-CCS, 2024, s. 60)</i>		
Laajenemisvaihe	- Erityisrahoitus - Omistususuuteen pohjautuva joukkorahoitus - Riskirahoitus - Apurahat - Korkotuki - Julkinen takaus - Lainat - Leasing - Laskukauppa (<i>invoice trading</i>) - Verotukselliset ratkaisut - Sponsorointi	
<i>Laajenemisvaiheessa yritys toimii jo täysimittaisesti kaupallisesti ja sen omarahoituskyky on kasvanut, mutta rahoitustarvetta syntyy esimerkiksi jakeluverkon kehittämiseen. Haasteena on se, että korkea innovaatiopotentiaali liittyy usein myös korkeaan riskitasoon.” (Pro-CCS, 2024, s. 65)</i>		
Exit	- Omistususuuden myynti - Sulautuminen toisen yrityksen kanssa - Pörssikirjautuminen	

Vaikka taulukko 4 sisältää varsin kattavasti erilaisia rahoitusmuotoja, vertailu Etelä-Koreaan täydentää kuvaa. Siellä kulttuurin, urheilun ja turismin ministeriö (*Ministry of Culture, Sports and Tourism*) perusti vuonna 2006 ”rahastojen rahaston” (*fund of funds*), jonka virallinen nimi on kulttuurisisältöjen⁴² tuotannon rahasto (*Cultural Content Production Fund*). Rahaston ideana on fasilitoida kulttuurisisältöihin perustuvalle elinkeinotoiminnalle rahoitusta. Rahastojen rahaston kautta on tehty investointeja toimialakohtaisiin rahastoihin (esim. elokuvat, pelit, musiikki, animaatio, hahmotuotanto ja draama). Rahaston on todettu kiihdyttäneen investointeja, ja olennainen osa sen toimintaa on tukea start-up-vaiheessa olevia pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joilla on vaikeuksia saada muuten rahoitusta. Koreassa on lisäksi kohdennettu erilaisten rahoitusohjelmien kautta tukea suunnitelmallisesti arvoketjun eri vaiheissa tapahtuvaan toimintaan; T&K-vaiheen lisäksi

⁴² Etelä-Koreassa on pitäydytty luovia aloja, luovaa teollisuutta, tai luovaa taloutta mieluummin suomalaisestakin kehityksestä vuosikymmeninen varrella tutun tuntuksessa käsitteessä ”sisältöteollisuus” (*content industry*) tai ”sisältöpohjainen teollisuus” (*content-based industry*) (ks. UNCTAD, 2024c, 8).

on tuettu tuotantoa, markkinointia ja myös lakipalveluja, etenkin tekijänoikeusasioissa. (UNCTAD, 2024c, s. 22–23.)

4.3. Suomalaisen järjestelmän keskeiset puutteet ja kehitystarpeet

Luovien alojen tukipolitiikka on aiemmin todettu hajaantuneeksi ja siilomaiseksi, vaikka itse luovia aloja määrittävät monimutkaiset ekosysteemit, joita ei voi hahmottaa siilonäkymästä (Jakonen & Sokka, 2023). Nämä ja monet muut ongelmat on tunnistettu useaan otteeseen jo vuosia sitten virkamiesten ja asiantuntijoiden ansiokkaassa työssä (ks. esim. OKM, 2017a, 2017b; OPM, 1999, 2006b, 2009; TEM, 2013, 2014, 2020). Lukuisia hyviä kehittämis ehdotuksia on tehty, mutta niiden pohjalta ei ole syntynyt kestäviä tai järjestelmällisiä ratkaisuja.

Kritiikki hajanaisesta ja tehottomasta järjestelmästä on noussut esiin myös julkisessa keskustelussa. YLEn uutinen vuodelta 2011 kertoo, kuinka luovan talouden kehittämistä, toimenpiteitä ja rahoitusta pohtinut ”Tulevaisuustyöryhmä” luovutti raporttinsa aidossa poikkihallinnollisuuden hengessä elinkeinoministeri Pekkariselle, työministeri Sinnemäelle ja kulttuuri- ja urheiluministeri Wallinille. Uutisessa kuvataan vallitsevaa järjestelmää seuraavasti:

Nykyisen järjestelmän ongelma on hajanaisuus, vaikeaselkoisuus ja tehottomuus. Yritysten keskikoko on pieni ja liiketoimintaosaaminen puutteellista – yrityspalvelujärjestelmä on suunnattu suuremmille ja kehittyneemmille yrityksille. Julkinen ja yksityinen rahoitus eivät tue toisiaan, esityksessä todetaan. (YLE Uutiset, 2011)

Ministerit olivat tyytyväisiä raportin antiin. YLEn mukaan elinkeinoministeri totesi silloiset kehittämistoimet ”liiaksi järjestelmä-, ei toimintakeskeisiksi” ja työministeri piti tärkeänä ”ryhtyä toimiin yhteistuumin eri rintamilla, eikä katsoa asiaa vain yhdestä näkökulmasta”.

Keskeisiä kehittämistarpeita on pidetty vuodesta toiseen esillä – muun muassa erilaisten työryhmien ja raporttien kautta –, mutta suositusten toimeenpano on ollut hidasta ja järjestelmätason haasteet ovat säilyneet pitkälti ennallaan. Vuonna 2017 Kulttuuripolitiikan strategiassa 2025 todettiin järjestelmätason puutteista seuraavasti:

Kulttuurilla on tärkeä rooli luovassa taloudessa, jonka kehittymiseen on kohdistunut suuriakin kansantaloudellisia odotuksia. Toistaiseksi odotukset eivät ole kaikilta osin täyttyneet. Tämä johtuu mm. siitä, että teollisen tavaratuotannon tukemiseen luodut järjestelmät eivät ole kyenneet ottaman riittävästi huomioon luovuuteen ja kulttuuriin sisältyviä mahdollisuuksia ja niitä edustavien toimialojen kehittämistarpeita. Näiden alojen toimijat ovat Suomessa hyvin koulutettuja,

mutta heidän osaamistaan ei hyödynnetä riittävästi muilla toimialoilla, ei aina toimialan sisälläkään esimerkiksi yhteistyön voimavarana. (OKM, 2017b, 21)

Vuonna 2022 julkaistiin jälleen tulevaisuustyöryhmän nimellä istuneen ryhmän raportti. Siinä luovien alojen tukijärjestelmää luonnehdittiin näin (OKM, 2022, s. 17):

Tarvitsemme lisää joustavuutta, kannustimia uudelleen tekemiseen ja uusia rahoitusvälineitä. Tämä koskee sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripoliittisia tukimuotoja että työ- ja elinkeinoministeriön elinkeinopoliittisia, luovan talouden kehittämisen tarpeisiin liittyviä tukijärjestelmiä ja -muotoja.

Kulttuurialalla toimii menestyneitä yrityksiä muiden yritysten tapaan. Toisaalta alalle ovat leimallisia pienet yritykset, joille normaalin elinkeinopolitiikan tuki- ja rahoitusmuodot eivät sovellu. Näiden yrittäjien kyky ja resurssit löytää itselle soveltuvia rahoituslähteitä ja palveluita ovat rajalliset. Kulttuurialan ulkopuolella ei puolestaan tunneta riittävästi alan luonnetta, ansaintalogiikkaa ja markkinoita, eikä siksi osata tukea alaa oikeilla tavoilla.

Vuoden 2022 raportti kokoaa yhteen useita varteenotettavia ehdotuksia, joista varsin monet oli esitetty aiemminkin. Yksi hyviä ehdotuksia aiemmin koonnut ryhmä oli ns. Brunilan työryhmä. Sen raportti (OKM, 2017a) julkaistiin kulttuuripoliittisen strategian kanssa samana vuonna. Työryhmä muun muassa kartoitti luovien alojen kehityksen esteitä:

- 1) Yritysrakenne.
- 2) Alan rakenne on hajanainen; paljon pieniä järjestöjä ja kehittäjätoimijoita.
- 3) Liiketoimintaosaaminen on usein puutteellista.
- 4) Tuote- ja palvelukehitys, innovaatiot: luovien alojen tuotteiden ja palveluiden kehitykseen on niukasti julkista tai yksityistä rahoitusta, yrityksillä itsellään ei ole riittäviä resursseja.
- 5) Luovan osaamisen hyödyntämismahdollisuuksia ei tunnista muilla toimialoilla ja luovan alan yritykset eivät itse tunnista markkinoiden laajenemismahdollisuuksia.
- 6) Välittäjäportaan (agentit, managerit) vähäinen määrä ja rakenteellinen heikkous.
- 7) Vienti ja kansainvälistyminen: a. Osaaminen ja resurssit ovat puutteellisia tuotteistamiseen, markkinointiin ja brändäykseen. b. luojilla on usein haasteita säilyttää oikeudet itsellään. c. Toimialan verkottumisessa liian paljon kotimaista verkottumista verrattuna kansainväliseen verkottumiseen.

- 8) Verotus: Tekijänoikeustuloja ei voi tulouttaa oikeudenhaltijan omistamalle yritykselle eikä oikeuksien siirtoon tekijöiden yrityksille ole käytäntöjä. Arvonlisäverotuksen eri verokannat.
- 9) Julkinen yrityskehitysjärjestelmä ja yksityiset rahoittajat: yrityskehitysjärjestelmä ja yksityiset rahoittajat eivät pysty kaikilta osin vastaamaan aineettomiin oikeuksiin perustuvan liiketoiminnan tarpeisiin.
- 10) Sosiaaliturvan tulisi ottaa paremmin huomioon työnteon muotojen pirstaleisuus ja monimuotoisuus ja sen tulisi olla kannustavampi.
- 11) Yleinen ilmapiiri; luovuuden ja aineettoman arvon luomisen merkityksen puutteellinen ymmärtäminen.
- 12) Luovien alojen määritelmä ja luonne: Luovat alat ovat sekä itsenäisiä teollisuuden/tuotannon toimialoja että liittyvät kiinteästi muiden toimialojen toimintaan ja monialaiseen liiketoimintaan.
- 13) Luovilta aloilla ja monialaisessa yhteistyöstä on vain harvoja osaamiskeskittymiä; koulutuspolut ovat yleensä pitkiä ja koulutuksen tarjoamat työelämävalmiudet sekä monialainen yhteistyö puutteellista.
- 14) Hankerahoitus (rakennerahastorahoitus).
- 15) Digitaalisen markkinoiden kysymykset: oikeuden haltijoiden ja digitaalisten alustapalveluiden suhde. (OKM, 2017a, 51–52.)

Brunilan ryhmän kooste luovien alojen kehityksen esteistä on edelleen kurantti. Esimerkiksi audiovisuaalisen alan tuottajien APFI ry:n toiminnanjohtaja Laura Kuulasmaa (2025) kirjoittaa BF:n uutta kehitysrahoitusta kommentoivassa blogissaan, että ”luovan alan yritysten on ollut aiemmin haastavaa hyödyntää T&K-instrumentteja, kuten myös Business Finlandin innovaatorahoitusta, eivätkä rahoitusehdot ole merkittävästi muuttuneet aiemmasta”. Kuulasmaa selittää, miksi luoville aloille ominaisten pienten yritysten on vaikea hyödyntää BF:n tarjoamia rahoitusinstrumentteja. Yritysten pieni koko ”vaikuttaa siihen, miten päivittäisen liiketoiminnan ohella voidaan irrottaa resursseja kehitystoimintaan ja paljonko voidaan investoida omarahoitusosuuteen. ... [useissa] hauissa sen vaatimus on 50–75 prosenttia, mikä helposti johtaa siihen, että yksittäiset hankkeet jäävät pieniksi”.

Herää kysymys: miksi esteitä ja ongelmia ei kyetä korjaamaan, vaikka ne tunnetaan hyvin ja tarjolla on lukuisia konkreettisia toimenpide-ehdotuksia? Näkemyksemme mukaan edellä luvuissa 2 ja 3 kuvatut tekijät selittävät paljon muutoksen hitaudesta. Kulttuurisisältöjen elinkeinollistamista ja niihin perustuvaa innovaatiopotentiaalia ei kyetä realisoimaan vallitsevassa hallinnollisessa ympäristössä. Vallitsevat politiikkatoimet eivät yksinkertaisesti ole riittävän koordinoituja

vastatakseen toimialojen systeemiin kehitystarpeisiin ja kattaakseen koko ketjun luomisen asteelta levityksen eri vaiheisiin. Suomessa näyttää pätevän sama tendenssi kuin Ruotsissa: poliittinen järjestelmä tuottaa tavoitteita ja selvityksiä hankammin kuin toimeenpanoa (vrt. Lindqvist, 2024).

Katja Lindqvistin Ruotsin luovien alojen kehityspolitiikkaa empiirisen aineiston avulla tarkastellut tutkimus paljasti, että erilaiset hallinnon hierarkkiset ketjut tekevät hyvin vaikeaksi luoda luovia aloja todella kehittäviä politiikkatoimia. Hänen mukaansa vain harvat viranomaiset tunnistavat luovien alojen tai niillä toimivien ammattilaisten tarpeita. Parhaiten ne hahmottuvat sellaisille kulttuurihallinnon viranomaisille, joilla on kokemusta myös liiketoiminnan kehittämisestä. Yritysten tukitoiminnoissa tällainen yhdistelmäosaaminen on sen sijaan ollut harvinaista. (Lindqvist, 2024, s. 123–124.)

Suomessa Kulttuuripoliittinen selonteko (VN, 2024b) lienee viimeisin dokumentti, jossa todetaan yritysrahoituksen ja luovien alojen välisten kytkösten heikkous:

TKI-toimintaa ja -rahoitusta ei ole kytketty riittävästi luovien alojen edistämiseen, vaikka talouskasvun ja kilpailukyvyn kannalta kulttuuri- ja luovat alat ovat merkittävää perusteollisuutta ja elämystaloutta. Kasvuun tarvitaan investointeja. Kulttuuri- ja luovien alojen liiketoimintamallit tuovat omat vaikeutensa alan yritysten liiketoiminnan kehittämiseksi. Kuten muuallakin Euroopassa, Suomessa valtaosa alan yrityksistä on pk- ja mikroyrityksiä, joilla ei yleensä ole riittävästi uskottavuutta rahoittajien näkökulmasta sijoitusten houkuttelemiseksi. Elinkeino toiminnan julkinen rahoitus kohdistuu tutkimuspohjaiseen kehittämiseen, mitä puolestaan yritykset eivät tee silloin, kun tuotteet ja palvelut syntyvät luovasta työstä. (VN, 2024b, s. 53.)

Edellä esitettyihin luovien alojen tarpeisiin nähden oikeansuuntaisia edistämistoimia kyllä suunnitellaan, mutta niiden suhde luoviin aloihin jää epäselväksi. Esimerkiksi Teollisuuspoliittisen strategian ohjausryhmän raportissa (TEM, 2024b) yksi avainsanoista on aineeton pääoma ja siinä muun muassa esitetään selvitettäväksi ”tehokkaimpia keinoja julkisten rahoittajien osallistumiseksi tuotteistamiseen, kaupallistamiseen sekä pilotti- ja demonstraatiohankkeisiin ja niiden skaalaamiseen liittyvien riskien jakamiseen” (TEM, 2024b, s. 9). Raportissa mainitaan Luovaa työtä tukevan IPR-ympäristön merkitys kansallisen IPR-strategian yhteydessä (s. 41), mutta muuten siinä ei tunnisteta sen paremmin kulttuuria kuin luovia aloja. Vastaava muotoilu toistuu valtioneuvoston selonteossa teollisuuspolitiikasta, jossa tosin aineeton pääoma on poistettu avainsanoista kokonaan (VN, 2025).

TEM:n toimissa on kiertotalouden edistämisen yhteydessä todettu ”liiallista painotusta raskaaseen teollisuuteen” (VTV, 2024, s. 58). Vastaavaa vinoumaa näyttää olevan myös ministeriön suhtautumisessa luoviin aloihin. Kiertotalouden

edistämisen osalta on todettu myös BF:n rahoitusehtoihin nähden varsin tutun kuuloista kritiikkiä:

... kohdennettuja rahoitusohjelmia on kuitenkin vain vähän, ja etenkin Business Finlandin jakaman rahoituksen ehdot sulkevat suurilta osin pois kotimaisen kiertotalouden investoinnit, joilla ei pyritä viennin edistämiseen. Useat haastatellut kokivat julkisesta rahoituksesta puuttuvan tällä hetkellä keskikokoisille toimijoille suunnatut instrumentit ... (VTV, 2024, s. 69.)

Organisaatorakenteilla ja hallinnonaloille määritetyillä vastuilla on suuri vaikutus siihen, kuinka kehittämistoimia käytännössä edistetään. Lindqvistin mukaan ruotsalaisen julkishallinnon rakenteet ovat vertikaalisesti vahvoja ja hierarkkisesti toimivia, mutta horisontaalisen yhteistyön rakenteet ovat heikkoja. Kyse on Suomesakin tutusta siiloutumisesta (esim. Jakonen & Sokka, 2023).

Lindqvistin (2024) ruotsalaisen aineiston perusteella eri hallinnonalat ja osastot jopa kilpailevat keskenään samoista resursseista sen sijaan, että ne edistäisivät yhdessä laajempaa jaettua tavoitetta. Näin yhteistoimintaa ja poikkihallinnollisuutta edellyttävät tavoitteet jäävät luovien alojen edistämisessä toteutumatta. Käytännössä tarvittaisiin hallinnonalojen yhteistyön lisäksi myös avainasemissa toimivilta ihmisiltä sellaista erityisosaamista, jossa yhdistyvät perinteisen kulttuuripolitiikan sekä elinkeinopolitiikan sisällöt. Virkakunnassa tällaisista yksilöistä voidaan käyttää nimitystä ”virkayrittäjä” (*policy entrepreneur*) tai ”rajapintojen avartaja” (*boundary spanner*) (Lindqvist, 2024, s. 128).

4.4. Suositukset jatkotoimiksi

Hallinnolliset rajaukset

- Kulttuurisisältöjen yhteydet elinkeinoelämään ja niihin pohjaavien innovaatioiden synty jäävät heikolle tasolle vallitsevassa hallinnollisessa ympäristössä.
- Luovia aloja edistämään tarkoitetut politiikkatoimet ovat hajautuneet eri hallinnonaloille, eikä niiden välinen yhteistyö ole riittävää.
- Suomessa ei juuri ole pysyviä luovien alojen edistämiseen keskittyviä poikkihallinnollisia rakenteita.

Luovien alojen innovaatiot syntyvät usein eri alojen yhteistyön ja toimialarajapintojen kautta (ks. esim. TEM, 2014). Ruotsin luovien alojen edistämispolitiikkaa tutkinut Katja Lindqvist on todennut, että luovia aloja olisi viisainta käsitellä omana politiikka-alanaan. Se mahdollistaisi kohdennettujen instrumenttien muotoilun luoville aloille, jotka helposti putoavat vakiintuneiden hallinnollisten vastuiden väliin. (Lindqvist, 2024, s. 135–137.) Norjassa Hauge ym. (2023) ovat suositelleet kulttuuri- ja luovien alojen tukitoimien ja niitä toteuttavien toimijoiden yhteensovittamista. Samalla verkostoja tulisi vahvistaa niin toimialojen tasolla kuin alakohdaisestikin.

Käytännössä politiikan kohdennukset ja niistä vastaavat tahot on määriteltävä ja resursoitava riittävän täsmällisesti, jotta toimenpiteet todella kyetään toteuttamaan. Tutkimuksissa on todettu, että kehitystarpeiden tunnistaminen on helpompaa kuin julkisen hallinnon byrokraattisten rakenteiden muuttaminen (Lindqvist, 2024). Myös oma analyysimme tukee tätä havaintoa. Suomessa luovia aloja kokonaisuutena tarkastelevat politiikkatoimet ovat vielä kaukaisia: tukitoimia toteutetaan hallinnonalojen lähtökohdista pikemmin kuin luovien alojen tarpeista käsin, eikä rahoituksen ja muiden tarpeiden kokonaisuutta tarkastella minäkään politiikka-alan sisällä siten, että jonkin toimialan koko arvoketju katettaisiin.

Toimintaa ohjaavat käsitteelliset kehykset vaikuttavat merkittävästi hallinnonalojen toimintaan. Luovien alojen systeemisen kehittämisen kannalta on ongelma, että TEM:n tiekartan mukainen luovien alojen jaottelu on huonosti yhteensopiva OKM:n kulttuuripolitiikan jaotteluiden kanssa. Ongelma ei niinkään juonnu siitä, että TEM:n soveltamaa UNCTADin tilastointikehystä ei voisi soveltaa rinnakkain OKM:n soveltaman UNESCO:n jaottelun kanssa. Kyse on ennen muuta siitä, että TEM:n kolmijaottelu hajottaa toimiala-ajattelun sirpaleisiin, jolloin hallinnonalojen välinen synkronointi vaikeutuu ja arvoketjujen kokonaisuutta koskevat tukitoimet leviävät kolmijaottelun eri osiin. T&K-rahoituksen kannalta on todettu myös pulmalliseksi, että OECD:n Frascati-manuaali – jota myös TEM soveltaa – ohjaa julkisia T&K-rahoituksia ensisijaisesti luonnontieteisiin ja teknologiaan, minkä vuoksi monet luovien alojen kehittämishankkeet jäävät ilman rahoitustukea (ks. Bakshi & Lomas, 2017).

Suomalaisessa valtionhallinnossa toimintaa ohjaa vahvasti lainsäädäntö, kuten edellä olemme kuvanneet. Hallinnonalojen väliseen yhteistoimintaan ohjaavia rakenteita ja käytänteitä on kirjattu vaihtelevasti, jos lainkaan, ministeriöiden toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Valtioneuvostosta annettu laki kyllä velvoittaa ministeriöitä yhteistyöhön, mutta käytännössä tämä toteutuu heikosti. Sekä ministeriöille kirjattuja tehtäviä että etenkin hallinnonalojen välisen yhteistyön

rakenteita tulisi tästä näkökulmasta tarkastella avoimesti ja etsiä päivityksen tarpeessa olevia kohtia. Luovien alojen edistämisen voisi eksplisiittisesti kirjata joko TEM:n tai OKM:n vastuulle, mutta samalla edellyttää, että politiikkatoimia paitsi suunnitellaan myös pannaan toimeen hallinnonalojen yhteistoiminnassa. Toimet tulisi suunnitella myös siten, että kaikki kansainvälisissäkin kehyksissä luoviin aloihin laskettavat toimialat otettaisiin huomioon arvoketjujen koko mitassa.

VTV:n vuoden 2024 lopussa ilmestyneessä poikkihallinnollisten toimenpiteiden kokonaisuuden ohjausta koskevassa tarkastuskertomuksessa todetaan, että linjaorganisaation tarpeisiin kehitetty tulosohjaus soveltuu huonosti eri hallinnonalojen koordinoitun yhteistyön edistämiseen. Se voi päinvastoin estää poikkihallinnollisuuden toteutumista. VTV:n mukaan parempi vaihtoehto voisi olla substanssilähtöinen tavoiteohjaus. (VTV, 2024.)

VTV:n (2024) arvion mukaan toistaiseksi toteutetuissa poikkihallinnollisissa ohjelmissa edes ministerityöryhmä ei vielä ole taannut poikkihallinnollisuuden toteutumista. Käytännössä virkamiesten poikkihallinnollinen yhteistyö ja sitä tukevat pysyvät rakenteet ja resurssit nousevat avainasemaan: tarvitaan teeman mukaan suunniteltua toimeenpanoa, ohjausta ja seurantaa. Esimerkiksi TEM:n hallinnonalalla on kyllä työjärjestyksessä tunnistettu, että toimialojen kehittämisen kannalta tärkeitä avauksia voidaan tehdä osastojen tasolla, mutta käytännössä koordinaatiota vaikuttaa lopulta olevan niukalti edes ministeriöiden sisällä. Tästä hyvä esimerkki on OKM:n hallinnonalalla tutkimus- ja korkeakouluyksikön koordinoima Tutkimus- ja innovaationeuvosto (TIN), jonka toiminnassa OKM:n kulttuuriyksikön sisällöt eivät juuri näy. Neuvostoa ohjaavalla lainsäädännöllä on tähän merkittävä vaikutus. Esimerkiksi neuvoston jäsenistöön ei tarvitse nimetä nykyisellään luovien alojen edustusta eikä OKM:n kulttuuriyksikölle ole määritelty neuvoston toimintaan liittyviä vastuita.

Kulttuuripoliittisessa selonteossa esitetty kulttuuri- ja luovien alojen toimikunnan perustaminen TIN:n yhteyteen vaikuttaa selvittämisen arvoiselta ajatukselta. Etelä-Koreassa vastaavan tapainen toimenpide toteutettiin jo vuonna 2011, jolloin lakiin perustuva ”sisältöteollisuuden edistämiskomitea” (*The Content Industry Promotion Committee*) aloitti toimintansa. Komitean puheenjohtaja on pääministeri, ja sen jäsenistössä on edustus yhdestätoista eri ministeriöstä. (UNCTAD, 2024c, s. 25.)

Etelä-Koreassa säädettiin vuonna 2011 myös ”sisältöteollisuuden edistämislaki” (*Content Industry Promotion Act*), jonka kautta luotiin lainsäädännöllinen perusta seuraaville toimille:

- Keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelman (*Master Plan*) laatiminen sisältöpohjaisen teollisuuden kehittämiseksi.
- Sisältöteollisuuden edistämiskomitean perustaminen.
- Sertifiointipalvelujen toteuttaminen sisältöpohjaisille liiketoimille.
- Oikeudenmukaisen jakeluympäristön luovat toimenpiteet.
- Standardoitujen sopimusten käyttöönotto.

Luovia ratkaisuja syntyy usein myös erilaisten organisaation ulkopuolisten yhteistyömuotojen ja toimialarajapintojen kautta. Välittäjätahot ovat toimeenpanon onnistumisessa tärkeitä, etenkin eri hallinnonalojen ja sektoreiden välillä toimittaessa. Tarvitaan yhteistoimintaa ja avoimelta pohjalta toimivia verkostorakenteita, joiden osalta alue- ja paikallistason tuntemus ovat myös olennaisia. (Lindqvist, 2024, s. 125–126.)

Ruotsissa eräät menestyneimmät luovien alojen edistämispolitiikan toimet ovat alkaneet näihin aloihin kohdistettujen kansallisten politiikkatoimien ulkopuolelta. Niiden menestystä selittävät valtion keskushallinnon toimien sijaan sellaiset pitkäjänteiset tukirakenteet, joiden tarve on tunnistettu paikallisesti ja toimialakohtaisesti. Niiden kehittämisessä ja ylläpitämisessä sekä kulttuurialojen että elinkeinokehittämisen osaamista yhdistävät virkamiehet ovat olleet tärkeitä; tällöin myös pienen mittakaavan räätälöidyt ratkaisut voivat osoittautua tehokkaiksi. (Lindqvist, 2024, s. 128; ks. myös Jakonen & Sokka, 2023; Latvala-Harvilahti & Siivonen, 2025; Toiminen ym., 2025.)

Luovien alojen tietopohja

- Luovia aloja ei ole juuri tunnistettu innovaatiopolitiikan linjauksissa.
- Hallinnonaloilla ei ole yhteistä käsitystä siitä, mitä luovilla aloilla tarkoitetaan, eikä luovia aloja koskevaa kokonaisuutta siten seurata systemaattisesti.
- Luovien alojen poikkihallinnollisessa kehittämisessä tarvitaan eri toimialoja kokonaisvaltaisesti kartoittavaa tietopohjaa. Toistaiseksi toimialakuvauksia on vain vähän tai ne ovat puutteellisia.

Aiemmissa tutkimuksissa on todettu onnistuneiden politiikkatoimien tukeutuneen sekä riittävän laajaan strategiseen näkemykseen että sitä tukevaan tietopohjaan. Viime vuosina Suomessa on korostettu tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) tukemista, mutta sen soveltaminen luoville aloille on monin kohdin

epäselvää. Luovien alojen potentiaalin tunnistamiseksi innovaatiopolitiikan tulisi perustua riittävään laajaan ajatukseen siitä, miten innovaatiot ymmärretään.

VTV tuo poikkihallinnollisten järjestelyjen tarkastusraportissaan esiin, että tietopohjaltaan kapea-alaisten toimenpiteiden vaikutukset jäävät usein pistemäiseksi (VTV, 2024). Samalla tietoon perustuva poikkihallinnollisuus on vaativaa ja siihen vaikuttavat monet tekijät:

Tiedon kokonaisvaltaista johtamista vaikeuttavat ratkaisevasti ... Suomesta puuttuvat sektori- ja toimialarajat ylittävän yhteistyön rahoittamis- ja johtamismallit. Myös hallinnon siilot, organisaatioiden kilpailu resursseista sekä lainsäädännön ja budjetoinnin yksityiskohtaisuus haittaavat tiedon kokonaisvaltaista johtamista. (VTV, 2024, s. 40.)

Tätä raporttia laadittaessa on käynyt ilmeiseksi, että Suomessa luovien alojen tutkimus- ja tietopohja vaatii vahvistamista ja systematisointia. Tietoa tuotetaan, mutta se on hajanaista ja kattavuudeltaan vaihtelevaa, kuten edellä on käynyt ilmi. Tiedon puutteet ja riittämätön ymmärrys luovien alojen erityispiirteistä heikentävät tukitoimien osuvuutta ja siten vaikuttavuutta. Vaikka tilastopohja on Suomessa viime vuosina osin vahvistunut, tiedon koordinoimattomuus ja rajallinen vertailukelpoisuus vaikeuttavat edelleen luotettavan kokonaiskuvan muodostamista.⁴³

Kuten hallinnon, myös tietopohjan tulisi olla poikkihallinnollista, kuten myös VTV (2024) toteaa, sillä tämä mahdollistaisi kulttuuri- ja elinkeinopolitiikan paremman yhteensovittamisen. Luovien alojen eri osilla on erilaisia rahoitus- ja tukitarpeita. Luovien alojen toimijakenttä kattaa täällä, kuten muuallakin, moninaisia toimintamuotoja sekä eri kokoisia toimijoita yksittäisistä taiteilijoista ja yksinyrittäjistä ryhmien ja tapahtumien kautta kulttuurilaitoksiin ja suuryrityksiin.

⁴³ Tietopohjaa luovista aloista tuottavat useat eri toimijat. Esimerkiksi Tilastokeskus tarjoaa yritystoiminnasta maksuttomasti joukon tietokantataulukoita, joista yritykset voi poimia TOL-luokituksen 5-numerotasolla. Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (<https://stat.fi/tilasto/yrti>) sisältää toimialoittaisia tietoja yritysten lukumäärästä, henkilöstöstä ja tilinpäätöksistä. Toimipaikkalaskuri (<https://stat.fi/tup/yritysrekisteri/toimipaikkalaskuri.html>) antaa kuukausittaista tietoa toimipaikoista kunnittain, toimialoittain ja henkilöstön suuruusluokittain. Yritystukitilasto (<https://stat.fi/tilasto/yrtt>) ei sen sijaan sisällä toimialatietoja riittävällä tarkkuudella luovien alojen tarkasteluun. TEM:n ylläpitämä Yritysten julkinen tietopalvelu (<https://tem.fi/yritysten-julkinen-tietopalvelu>) tarjoaa vuodesta 2020 alkaen yksityiskohtaista tietoa myönnetyistä tuista muun muassa tukityypin, toimialan, yrityskoon ja alueen mukaan. Palvelua kehitetään edelleen, ja siitä on muodostumassa hyvä tietopohja luovien alojen rahoituksen analysointiin. Luovien alojen rajausten kuitenkin perustuu käyttäjän TOL-valintoihin. OMK:n avustustiedoissa ei ole toimialamerkintöjä. Valtionavustukset kokoava sivusto (<https://www.tutkihallintoa.fi/valtiovavustukset/tutkiavustuksia/>) on tervetullut lisä tietopohjaan, mutta suoraan sieltäkään ei saa toimialoittaisia tietoja, eikä sivustolle koottuja avustuspäätöksiä ei ole kuitenkaan ryhmitelty siten, että kulttuurin eri aloille kohdennettua rahoitusta voisi vertailla.

Toimijakenttää tulisi vieläpä tarkastella myös paikallisista verkostoista ja niiden tarpeista lähtien. (Jakonen & Sokka, 2023; Latvala-Harvilahti & Siivonen, 2025.)

Tutkimuksen ja tietoperustan kehittämisen tarve on todettu monissa muissakin maissa. Ruotsissa luovien alojen yrityksiä koskevassa strategiassa (Skr., 2023) todetaan, että tutkimusta tarvittaisiin erityisesti taloudellisista vaikutuksista, kasvupotentiaalista ja liiketoimintamalleista. Isossa-Britanniassa toimii erityinen *Creative Industries Policy and Evidence Centre* (PEC), joka keskittyy luovien alojen innovaatiokyvykkyyteen ja taloudellisiin vaikutuksiin. PEC:n perustaminen vuonna 2018 oli osa ensimmäistä luovien alojen sektorisopimusta (HM Government, 2018). Irlannissa on puolestaan ehdotettu jopa erillisen hallituksen osaston perustamista tuottamaan tietopohjaa sektorin kasvun ja kilpailukyvyn varmistamiseksi ja seuraamaan luovien alojen taloudellista vaikutusta ja kehitystä (Department of Culture, Heritage and the Gaeltacht, 2021).

Rahoitus ja tukitoimet

- Vallitsevat rahoitusinstrumentit vastaavat heikosti luovien alojen erityistarpeisiin. Monet luovien alojen yritykset ovat mikroyrityksiä, joille useat perinteisistä yritystukimuodoista eivät sovellu.
- Luovien alojen yrittäjille ei ole riittävästi tarjolla yrityksen elinkaaren eri vaiheisiin räätälöityä tukea.
- Yritysten parissa toimivien asiantuntijoiden luovia aloja koskevaa osaamista tulisi kehittää.

Toimialatuntemuksen tulisi korostua myös luovien alojen rahoitusjärjestelyissä (esim. Sanderson ym., 2023). Valtionhallinnossa vallitseva käsitteellinen hajanaisuus ja vastuiden epämääräisyys kuitenkin hidastavat luovien alojen mahdollisuuksia saada tukea ja kehittää toimintaansa. Nykyinen säätely ohjaa siihen suuntaan, ettei kulttuurisisältöjen elinkeinollistamista edistetä tehokkaasti eikä luovien alojen innovaatiopotentiaalia kyetä realisoimaan. Esimerkiksi TKI-toiminnan rahoitusta ohjaava asetus (1444/2014) on varsin yksityiskohtainen ja yksityiskohtaisuudessaan laaja, mutta silti sisällöllisesti niin rajattu, että ohjaa rahoitusta lähinnä teknologisten ja teollisten ratkaisujen suuntaan.

Jo Brunilan työryhmä (OKM, 2017a) ehdotti useita toimenpiteitä, joilla luovien alojen elinkeinotoimintaa olisi ryhmän näkemyksen mukaan kehitetty. Työryhmä esitti, että hallitus määrittäisi aineettoman arvonluonnin ja luovan talouden yhdeksi kasvun kärjistä ja kehittäisi tätä tukemaan tarpeelliset tukipalvelut.

Edelleen se esitti, että hallitus loisi käytännöt, jotka mahdollistavat tekijänoikeuksien siirron tekijän yritykselle ja selvittäisi arvonlisäverotukseen liittyvät erityiskysymykset, kehittäisi IP-perusteisille yrityksille soveltuvia rahoitusinstrumentteja ja arvottamismenetelmiä sekä muodostaisi luovan osaamisen monialaisia osaamiskeskittymiä. (OKM, 2017a.) Nämä esitykset ovat edelleen relevantteja, mutta niiden toimeenpano on osoittautunut vaikeaksi.

Virossa on todettu, että hankeperustainen rahoitus suosii yritysten ja organisaatioiden lyhytkestoisia toimia, jotka eivät houkuttele sijoittajia ja yhteisrahoittajia. Siksi tarvittaisiin muun muassa houkuttelevampia uusia rahoitusvälineitä, mukaan lukien takaustoimenpiteitä. Luovien alojen yrittäjiä tulisi tukea elinkaaren eri vaiheisiin räätälöidyillä toimenpiteillä. Viennin esteeksi Virossa on tunnistettu yritysten pieni koko, jolloin tietty vähimmäiskapasiteetti saavutettaisiin parhaiten yritysten yhteistyöllä. Kansainvälistymistä halutaan edistää myös kehittämällä osaamista. Alueatasolla nostetaan esiin yrityshautomot, kiihdyttämöt, alueelliset ja alakohtaiset kehityskeskukset ja muut liiketoiminnan kehittämisen tukitoimet, jotta varmistettaisiin alueiden ja arvoketjujen kokonaisvaltainen kehitys. Koulutuksen eri tasoille tuodaan kulttuuri- ja luovien alojen yrittäjyyttä ja innovointia tukevia sisältöjä ja oppilaitosyhteistyön hyödyntämistä luovien alojen tukirakenteissa. (Kulttuuriministerium, 2021.)

Myös Ruotsissa kulttuuri- ja luovat alat nähdään keskeisenä osana maan taloutta ja niiden elinkeinotoiminnan kehittämiseen halutaan panostaa. Sielläkin on todettu olemassa olevien yritysrahoitusjärjestelmien toimimattomuus kulttuuri- ja luovien alojen kohdalla, joten yritystukia ja rahoitusmekanismeja halutaan kehittää paremmin alan erityistarpeita vastaaviksi. Lisäksi Ruotsissa on todettu, että sääntelyä ja hallinnollisia esteitä tulisi keventää, jotta pienyritykset ja itsensä työllistäjät voivat toimia helpommin. On myös todettu tarve päivittää turvaverkkoja, jotta alan ammattilaiset voivat toimia kestävästi muuttuvassa työympäristössä. Suomessa on juuri selvitetty yhdistelmävakuutusmallista tarkoituksena parantaa samaan aikaan yrittäjinä ja palkansaajina toimivien henkilöiden sosiaaliturvaa, ja valmistelussa on huomioitu erityisesti kulttuurialan ja luovien alojen tekijöiden työttömyysturva.⁴⁴

Perinteisten kasvuyritysten ohella tulisi tunnistaa myös pienten, usein verkostomaisesti toimivien liiketoimintamallien erityistarpeet. Ne eivät useinkaan sovi rahoituskriteereihin, jotka on rakennettu perinteisten kasvuyritysten lähtökohdista. Paikallisten tarpeiden taso nostaa esiin myös kysymyksen siitä, miten

⁴⁴ Ks. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/selvitys-yhdistelmavakuutusmallista-on-valmistunut>

luovien alojen osaamista voitaisiin syventää pienyritysten kanssa toimivien asiantuntijoiden keskuudessa.⁴⁵

Selvityksemme perusteella luovien alojen systeeminen kehittäminen onnistuu vain monialaisen, erilaisia yritysmuotoja sekä eri kulttuurialojen ominaispiirteitä ja nousevia ilmiöitä tunnistavan yhteistyön kautta. Yhteistyön kehittäminen tulisi lisäksi kytkeä konkreettisesti erilaisia luovien alojen tarpeita tunnistavien tukimuotojen edistämiseen. Nämä ovat ydinkysymyksiä luovien alojen tulevaisuuden suuntaviivojen kannalta.

⁴⁵ Esim. <https://www.sekes.fi/>

LÄHTEET

Lainsäädäntö

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi

lainsäädännöksi. (HE 13/2025).

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_13+2025.aspx

Laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 (1092/2022).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2022/1092/ajantasa/2022-12-20/fin>

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2003/175/ajantasa/2024-12-05/fin>

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä (359/2014).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2014/359/ajantasa/2023-03-30/fin>

Tekijänoikeuslaki (404/1961).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/1961/404/ajantasa/2023-12-21/fin>

Työ- ja elinkeinoministeriön asetus työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä (48/2025).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2025/48/ajantasa/2025-02-07/fin>

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2010/310/ajantasa/2023-05-17/fin>

Valtioneuvoston asetus tutkimus- ja innovaationeuvostosta (962/2023).

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/962>

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014).

<https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2014/1444>

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (125/2018).

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2018/125>

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (549/2020).

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2020/549>

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen voimaantulosäännöksen muuttamisesta (1131/2020).

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2020/1131>

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (173/2023). <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/1173>

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2007/1024/ajantasa/2024-06-27/fin>

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

<https://finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2003/262/ajantasa/2023-12-14/fin>

Kirjallisuus

Alasuutari, P. & Kangas, A. (2020). The global spread of the concept of cultural policy. *Poetics*, 82, 101445. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101445>

Bakhshi, H., & Lomas, E. (2017). *Defining R&D for the creative industries*. Nesta, Arts and Humanities Research Council & UCL. <https://www.ukri.org/wp-content/uploads/2022/08/AHRC-260822-DefiningRandDForTheCreativeIndustries-PolicyBriefing.pdf>

Banks, M., & O'Connor, J. (2017). Inside the whale (and how to get out of there): Moving on from two decades of creative industries research. *European Journal of Cultural Studies*, 20(6), 637–654. <https://doi.org/10.1177/1367549417733002>

Bennett, O. (2004). Review essay: The torn halves of cultural policy research. *International Journal of Cultural Policy*, 10(2), 237–248.

Bird, G., Gorry, H., Ropers, S., & Love, J. (2020). R&D in creative industries survey 2020. Department for Digital, Culture, Media and Sport. <https://www.gov.uk/government/publications/rd-in-the-creative-industries-survey>

- BOP Consulting, Rosselló, P., & Wright, S. (2010). *Mapping the creative industries: A toolkit* (Creative and Cultural Economy Series No. 2). British Council.
- Caves, R. E. (2000). *Creative industries: Contracts between art and commerce*. Harvard University Press.
- Comunian, R., Faggian, A., Heinonen, J., & Wilson, N. (Eds.). (2022). *A modern guide to creative economies*. Edward Elgar Publishing.
- Creative Denmark. (2021). *Designing the irresistible circular society* (White paper). Creative Denmark. <https://www.creativedenmark.com/facts-and-publications/white-papers>
- Creative Denmark. (2023). *Creativity as a driver for green transition* (White paper). Creative Denmark. <https://www.creativedenmark.com/facts-and-publications/white-papers>
- Crociata, A., & Pica, V. (2022). *Current state of knowledge on the CCIs*. DISCE. <https://disce.eu/wp-content/uploads/2022/07/DISCE-D2.1-updated.pdf>
- Cronberg, T. (2011). *Luova kasvu ja taiteilijan toimeentulo. Raportti selvitystoimenpiteistä ja selvittäjä Tarja Cronbergin esitys hallitusohjelmatavoitteiksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-051-3>
- Department of Culture, Heritage and the Gaeltacht. (2021). *Ireland's Creative and Cultural Sector*. <https://www.irelandseducationyearbook.ie/>
- Department of Media, Culture and Sports. (1998). *Creative industries mapping document*.
- Di Novo, S., Fazio, G., Sapsed, J., & Siepel, J. (2022). Starving the golden goose? Access to finance for innovators in the creative industries. *Journal of Cultural Economics*, 46(2), 345–386. <https://doi.org/10.1007/s10824-022-09448-5>
- ESSNet-Culture. (2012). *European Statistical System Network on Culture: Final Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/ess-net-report_en.pdf
- ETLA. (2014, 27. helmikuuta). *Suomi on Ruotsiin verrattuna surkimus aineettomiin tuotannontekijöihin investoimisessa ja niiden hyödyntämisessä*. <https://www.etla.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/etla-suomi-on-ruotsiin-verrattuna-surkimus-aineettomiin-tuotannontekijoihin-investoimisessa-ja-niiden-hyodyntamisessa/>

- Euroopan unioni. (2016). *Good practice report: Towards more efficient financial ecosystems – Innovative instruments to facilitate access to finance for the cultural and creative sectors (CCS)*. Open Method of Coordination (OMC) working group of EU Member States experts on access to finance for the culture and creative sectors. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/59318>
- Euroopan unioni. (2018). *The role of public policies in developing entrepreneurial and innovation potential of the cultural and creative sectors: Report of the OMC (Open Method of Coordination) working group of member states' experts*. European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/29789>
- Flew, T. (2012). *The creative industries: Culture and policy*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446288412>
- Frenander, A. (2005). *Kulturen som kulturpolitikens stora problem: Diskussionen om svensk kulturpolitik under 1900-talet*. Gidlund.
- Gigle Oy. (2024). *Kasvua luovan alan palveluille*. https://bit.ly/giglen_raportti
- Grabher, G. (2002). Cool projects, boring institutions: Temporary collaboration in social context. *Regional Studies*, 36(3), 205–214. <https://doi.org/10.1080/00343400220122025>
- Hauge, A., Ibenholt, K., Ericsson, B., Hallin, G., Frisell, M. M., Dahlf, C. A., Malasevska, I., & Bern, A. (2023). *Sluttevaluering Kulturell og kreativ næring*. Norsk kulturråd.
- Haugsevje, Å. D. (2022). Justifying creative work: Norwegian business support and the conflicting narratives of creative industries. *Cultural Trends*, 33(1), 37–51. <https://doi.org/10.1080/09548963.2022.2126747>
- Heiskanen, I. (2015). Taiteen ja kulttuurin uusi asemointi talouteen: kulttuuriteollisuus, luovat alat ja luova talous. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö* (s. 109–190). Tietosanoma.
- HM Government. (2018). *Industrial strategy: Creative industries sector deal*. <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-sector-deal>
- Howkins, J. (2001). *The creative economy: How People Make Money from Ideas*. Penguin.
- Jakonen, O., & Sokka, S. (2023). Hallintosiiloista kumppanuuksiin. Tietokortti 13. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

- https://www.cupore.fi/wp-content/uploads/2024/02/cupore_hallintosiiloista_kumppanuuksiin_tietokortti13.pdf
- Jakonen, O., Sokka, S. & Nokela, S. (2024). Yritystuet kulttuurirahoituksen osatekijänä. Business Finlandin rahoitus luoville aloille vuosina 2017–2022. Cuporen työpapereita 22. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore. https://www.cupore.fi/wp-content/uploads/2024/03/Tyopaperi_Yritystuet_kulttuurirahoituksen_osatekijana.pdf
- Kangas, A. (1999). Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet. Teoksessa A. Kangas & J. Virkki (toim.), Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet (s. 156–178). SoPhi 23. Jyväskylän yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-5887-9>
- Kangas, A. (2004). New Clothes for Cultural Policy. Teoksessa A. Kangas & P. Ahponen (toim.), Construction of Cultural Policy (s. 21–40). SoPhi 94. University of Jyväskylä. <https://urn.fi/URN:ISBN:952-5591-44-1>
- Karttunen, S. (2003). Kulttuuritilastoinnin piilevä normatiivisuus: palveleeko "uuden kulttuuripolitiikan" aikana luotu kehikko tämän päivän tarpeita? Teoksessa A. Puhakka, M. Puhakka & S. Tedre (toim.), *Notkea liike – Pirkkoliisa Ahposen juhla kirja* (s. 75–89). Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitos.
- Katz-Gerro, T. (2015). Introduction—Cultural policy and the public funding of culture in an international perspective. *Poetics*, 49, 1–4. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2015.02.006>
- Koiranen, M. (n.d). *Ratkaisuja luovan alan yritysten rahoitusparadoksiin*. Julkaisematon käsikirjoitus, GENS Oy.
- Konstnärsnämnden. (2023). *Får entreprenörskapande konstnärer innovationsfinansiering? – En fallstudie om i vilken utsträckning kultur- och konstnärsföretag ansökte om och beviljades innovationsfinansiering genom Innovative Startups-uppropet under perioden 2017–2021*. <https://www.konstnarsnamnden.se>
- Kulttuuriministerium. (2021). *Kulttuuri Arengukava 2021–2030*. <https://kul.ee/media/3567/download>
- Kuulasmaa, L. (2025, 31. tammikuuta). *Tutkimus- ja kehitysrahoituksella kasvua luovan alan liiketoimintaan?* [Blogikirjoitus]. Luovat ry. <https://luovat.org/ajankohtaista/tutkimus-ja-kehitysrahoituksesta-kasvua-luovan-alaan-liiketoimintaan/>
- Lash, S., & Urry, J. (1994). *Economies of signs and space*. Sage.

- Latvala-Harvilahti, P., & Siivonen, K. (2025). *Policy Brief. D.5.1 ECOCRIN – Sustainable and innovative creative ecosystems*. Turku School of Economics, University of Turku. <https://sites.utu.fi/ecocrin/wp-content/uploads/sites/1296/2025/02/Policy-Brief-2025.pdf>
- Lindqvist, K. (2024). *Cultural and Creative Industries Policymaking: Sweden in the European Context*. Palgrave Macmillan Cham. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-48094-2>
- Loots, E., Betzler, D., Bille, T., Borowiecki, J. K. & Lee, B. (2022). New forms of finance and funding in the cultural and creative industries: Introduction to the special issue. *Journal of Cultural Economics*, 46, 205–230. <https://doi.org/10.1007/s10824-022-09450-x>
- Nærings og fiskeridepartement. (2024). *Veikart for Kreativ næring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veikart-for-kreativ-naring/id3075364/>
- Naumanen, M., Vainikainen, S. & Valkokari, M. (2023). Tilannekuva luovien alojen ja tapahtuma-alan liiketoiminnasta. Raportti, 4/2023. Business Finland. <https://mediabank.businessfinland.fi/l/FPSW2HdQQz9p/f/h7Lk>
- Oakley, K., Hesmondhalgh, D., Lee, D., & Nisbett, M. (2014). The national trust for talent? NESTA and New Labour's cultural policy. *British Politics*, 9(3), 297–317. <https://doi.org/10.1057/bp.2013.34>
- OECD. (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development* (7th ed.). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264239012-en>
- OECD. (2022). *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/991bb520-en>
- Oksanen, J., Kuusisto, O., Lima-Toivanen, M., Mäntylä, M., Naumanen, M., Rilla, N., Sachinopoulou, A., & Valkokari, K. (2018). In search of Finnish creative economy ecosystems and their development needs: Study based on international benchmarking (Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 50/2018). Prime Minister's Office. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-599-0>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (n.d.). *Kulttuuri*. Haettu 19.3.2024 osoitteesta <https://okm.fi/tehtavat-ja-tavoitteet>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2017a). *Luova talous ja aineettoman arvon luominen kasvun kärjiksi: Luovat alat Suomen talouden ja työllisyyden*

- vahvistajina -työryhmän raportti* (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:18). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-464-1>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2017b). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-466-5>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2022). Kulttuurin aika on nyt ja aina. Kulttuurialan tulevaisuustyöryhmän ehdotukset tulevalle hallituskaudelle (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:23). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-764-2>
- Opetusministeriö. (1999). *Kulttuuriteollisuuden kehittäminen Suomessa: kulttuuriteollisuustyöryhmän loppuraportti* (Kulttuuripolitiikan osaston julkaisusarja 1/1999).
- Opetusministeriö. (2006a). *Kulttuurin arvo? Kulttuurin kansantaloudellisia vaikutuksia selvittäneen työryhmän raportti* (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:35). Opetusministeriö. https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/4229.pdf
- Opetusministeriö. (2006b). *Luovien alojen yritystoiminnan kehittäminen. Verkostomainen toimintamalli -selvitys* (Opetusministeriön julkaisuja 2006:47).
- Opetusministeriö. (2009.) *Luova talous ja kulttuuri innovaatiopolitiikan ytimessä* (Opetusministeriön julkaisuja 2009:30). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-485-739-0>
- Pro-CCS. (2024). *Creative enterprise handbook: Promoting entrepreneurship and access to finance in the Cultural and Creative Sector*. ERASMUS+ 2021 | Round 1 - Key Action 220-VET - Cooperation Partnerships in Vocational Education and Training | Lot 2 Vocational Education and Training. https://pro-ccs.com/wp-content/uploads/2024/03/CreativeEnterpriseHandbook_FinalVersion3_EN.pdf
- Sanderson, F., Phillips, S. & Maggs, D. (2023). *Impact Investing in the Cultural and Creative Sectors. Insights from an emerging field*. Creative Industries Policy and Evidence Centre. <https://pec.ac.uk/wp-content/uploads/2023/12/Creative-PEC-report-Impact-Investing-in-the-Cultural-and-Creative-Sectors.pdf>
- Skr. (2023). *Regeringens skrivelse 2023/24:111: Strategi för företag i kulturella och kreativa branscher*. Regeringen.

- <https://www.regeringen.se/contentassets/7b807f91ed234d5b97b973a83fe470b1/202411100webb.pdf>
- Sokka, S., & Johannisson, J. (2022). Introduction: Cultural policy as a balancing act. Teoksessa S. Sokka (toim.). *Cultural policy in the Nordic welfare states: Aims and functions of public funding for culture* (s. 8–19). Nordic Council of Ministers. <https://doi.org/10.6027/nord2022-005>
- Sokka, S., Oksanen-Särelä, K., Kurlin-Niiniahho, A., Lefever, N., Leppänen, A., & Jakonen, O. (2022). *Luovien alojen koronatuotet vuosina 2020 ja 2021. Kohdennukset ja kokonaiskuva*. Cuporen työpapereita 19. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.
- Tilastokeskus. (2024, 8. toukokuuta). *Kulttuurialalla sekä kysyntä että tarjonta kasvoivat euromääräisesti vuonna 2022, mutta osuudet koko taloudesta eivätmuuttuneet* [Tiedote]. <https://stat.fi/julkaisu/cln35e747ahg70cutmq3cmxu6>
- Toiminén, M., Lindroos, K., Antonen, J. (2025). *Luovien alojen kasvu: Selvitys alan näkemyksestä kasvuteoiksi Helsingissä – 9 tekoa Helsingille*. Helsingin kaupungin kulttuuripalvelukokonaisuus ja elinkeino-osasto. https://stplattaprod.blob.core.windows.net/etusivu64e62prod/250314_helsinki_luovien-alojen-kasvu-selvitys-9tekoa.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (n.d.). Luovan talouden edistäminen. Haettu 20.3.2024 osoitteesta <https://tem.fi/luova-talous>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2013). *Julkinen rahoitus luovien alojen yrityksissä* (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Innovaatio 26/2013). <https://tem.fi/julkaisu?pubid=9464>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014). Valtioneuvoston periaatepäätös aineettoman arvonaluonnin kehittämisohjelmasta. http://luovasuomi.fi/www.tem.fi/files/39580/vnp_aineettoman_arvonluonnin_kehittamisohjelmasta.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). *Luovan talouden tiekartta* (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset, 2020:48). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-568-3>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024a). *Työ- ja elinkeinoministeriön ja hallinnonalan strategia 2024–2030* (TEM esitteet 2024:2). Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165830>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024b). Teollisuuspoliittinen strategia. Ohjausryhmän raportti. (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset, 2024:49). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-600-0>

- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2025). *Kaupunkien innovaatioekosysteemit: Valtion ja yliopistokaupunkien ekosysteemisopimusten (2021–2027) toteutuksen väliarviointi* (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu: Alueet, 2025:5). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-770-0>
- UNCTAD. (2024a). *Creative Economy Outlook 2024*. United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsce2024d2_en.pdf
- UNCTAD. (2024b). *Advancing the measurement of the creative economy. A revised framework for creative industries and trade*. United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsce2024d1_en.pdf
- UNCTAD. (2024c). *K-content Goes Global: How government support and copyright policy fuelled the Republic of Korea's creative economy*. United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsce2023d3_en.pdf
- UNESCO. (1982). *Cultural industries: A challenge for the future of culture*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000049972>
- UNESCO. (2025). *Unesco Framework for Cultural Statistics: Part I: Concepts and Definitions (Draft for Consultation)*. Unesco Institute for Statistics. Julkaisematon luonnos.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and Theories. Teoksessa M.-L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, & E. Vedung (toim.) *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (s. 21–58). Transaction Publishers.
- Valtioneuvosto. (2024a). *Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön monivuotinen suunnitelma*. Valtioneuvoston julkaisu 2024:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-858-1>
- Valtioneuvosto. (2024b). *Kulttuuripoliittinen selonteko*. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtioneuvoston julkaisu 2024:55. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-569-6>
- Valtioneuvosto. (2025). Valtioneuvoston selonteko teollisuuspolitiikasta. Valtioneuvoston julkaisu 2025:39. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-932-8>
- Valtionalouden tarkastusvirasto. (2024). *Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus* (Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2024). <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-562-7>

YLE Uutiset. (2011, maaliskuu 23). *Luovaa taloutta selkiytetään*.
<https://yle.fi/a/3-5330118>

LIITTEET

Liite 1. TEM:n hallinnonalan merkittävimmät luovia aloja tukevat rahoitusmuodot ja tukea tarjoavat tahot.

BUSINESS FINLAND

T&K-rahoitus luovien alojen liiketoiminnan vauhdittamiseen⁴⁶

”Tutkimus- ja kehityusrahoitusta voi hakea projekteihin, joissa tutkittavalla ja kehitettävillä ratkaisulla tavoitellaan kilpailuetua valitulla kansainvälisellä markkinalla.”

- 9 miljoonaa euroa vuodessa.
- Soveltuu myös muiden alojen yrityksille, jotka hyödyntävät luovaa osaamista.
- Kaksi rahoitushakua avattiin 1. kertaa 25.1.2025:
 - *Luovien alojen ja luovaa alaa hyödyntävien yritysten rahoitushaku:*⁴⁷ Luovien alojen yrityksille tutkimus- ja kehitysprojeekteihin (väh. 50 000 euroa).
 - *Rahoitushaku luovien alojen yritysten ja tutkimusorganisaatioiden co-Innovation-hankkeisiin:*⁴⁸ Rahoitus myönnetään avustuksena toimijoille, joilla ”on innostava ja toteuttamiskelpoinen idea ja yhteinen hankesuunnitelma.” Hakijana on oltava vähintään kolmen yrityksen ja yhden tutkimusorganisaation konsortio.
- Rahoituksen painopisteet:
 - Monistettavat sisällöt: Esimerkiksi audiovisuaaliset tuotannot, pelit ja musiikki, joissa liiketoiminta perustuu aineettoman pääoman myyntiin.
 - Luovat palvelut: Palvelut, joissa korostuu vuorovaikutus ja aineettoman osaamisen hyödyntäminen, kuten arkkitehtuuri ja muotoilu.
 - Tapahtuma-ala: Kasvava sektori, joka synnyttää merkittäviä talousvaikutuksia ja mahdollistaa ihmisten välisen vuorovaikutuksen.
- Rahoitusta ei myönnetä yksittäisten elokuvien, tv-sarjojen, pelien tai musiikkialbumien tuotantokuluihin, vaan projekteihin, jotka tähtäävät uusien

⁴⁶ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/tutkimus-ja-kehityusrahoitus/rahoitus-luovien-alojen-tutkimus-ja-kehitystoiminnan-edistamiseen>

⁴⁷ <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/haut/2025/luovien-alojen-ja-luovaa-alaa-hyodyntavien-yritysten-rahoitushaku>

⁴⁸ <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/haut/2025/rahoitushaku-luovien-alojen-yritysten-ja-tutkimusorganisaatioiden-co-innovation-hankkeisiin>

tuotteiden, palveluiden, tuotantomenetelmien tai liiketoimintamallien kehittämiseen ja kansainvälisen kilpailuedun saavuttamiseen.

- Business Finland ei rahoita yhden hengen yrityksiä.⁴⁹

Nuoret Innovatiiviset Yritykset (NIY) -rahoitus⁵⁰

”Valitsemme NIY-rahoitukseen lupaavia, nopeaan kansainväliseen skaalautumiseen kykeneviä alle 5-vuotiaita startup-yrityksiä, joilla on jo merkittävää liikevaihtoa ja näyttöä kasvavasta kansainvälisestä liiketoiminnasta.”

- Kolmessa jaksossa yhteensä 1 miljoona euroa avustuksena.

Tempo-rahoitus⁵¹

”Tempo-rahoituksen myöntäminen edellyttää, että yrityksellä on realistinen jatkosuunnitelma tutkimus- ja kehittämistoimenpiteistä, joilla idea viedään käytäntöön mikäli Tempon tulokset siihen rohkaisevat.”

- Tukee alle 5-vuotiaita startup-yrityksiä joilla on uusi tuote- tai palveluidea kansainvälistymisen valmistelussa.
- Enintään 60 000 euroa, kattaen 75 % projektin kustannuksista.
- Vähintään 2 henkilön sitoutunut Suomessa työskentelevä tiimi.

Audiovisuaalisen alan tuotantokannustin⁵²

”Av-tuotantokannustin on enintään 25 prosentin maksuhyvitys Suomessa toteutetun tuotannon kustannuksista. Kannustimen avulla houkutellaan ulkomaisia audiovisuaalisen alan tuotantoyhtiöitä toteuttamaan tuotantoja Suomessa ja edistetään kotimaisten hankkeiden kansainvälistä rahoitusta.”

- Enintään 25 % maksuhyvitys Suomessa toteutetun tuotannon kustannuksista.
- Suunnattu pitkille elokuville, dokumenteille, käsikirjoitetuille sarjoille ja animaatioille.

⁴⁹ <https://www.businessfinland.fi/49002b/globalassets/finnish-customers/01-funding/funding-service-pages/luovat-alat-rahoitusinfo-29012025.pdf>

⁵⁰ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/nuoret-innovatiiviset-yritykset-niy>

⁵¹ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/tempo-rahoitus>

⁵² <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/audiovisuaalisen-alan-tuotantokannustin>

ELY-KESKUKSET

”ELY-keskukset edistävät taide- ja kulttuuripalvelujen tuotantoedellytyksiä kulttuurin saatavuuden, saavutettavuuden ja moninaisuuden parantamiseksi yhteistyössä julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin kanssa. ELY-keskukset esimerkiksi järjestävät verkostotapaamisia, rahoitusinfoja ja asiantuntijatapaamisia sekä viestivät kulttuurin ja luovien alojen kehittämisestä mm. uutiskirjein.

... ELY-keskusten tehtävänä on myös vahvistaa luovan työn tekijöiden työllisyyttä ja toimintaedellytyksiä sekä luovaa taloutta tarjoamalla neuvontaa, koulutusta ja kehittämispalveluja sekä rahoitusta. Esimerkiksi yritykset voivat saada neuvontapalveluja ja sparrausta yritystoiminnan kehittämiseksi ja kansainvälistymiseksi.”⁵³

”Aineettoman tuotannon kasvun ja luovan työn kehittämisessä ELY-keskusten tehtävänä on:

- edistää aineettoman arvonluonnin kehittämisohjelman tavoitteita aluetasolla sekä kehittää kokeilukulttuuria, digitaalista liiketoimintaa ja monialayrittäjyyttä
- lisätä kulttuuri- ja luovien alojen työllisyyttä sekä kulttuuriyrittäjyyttä ja kulttuurin matkailullista tuotteistamista
- edistää luovan työn tekijöiden, yritysten sekä kolmannen sektorin toimintaa ja neuvontaa sekä kehittää osaamista ja kansainvälistyvää liiketoimintaa
- kehittää luovan osaamisen hyödyntämistä eri toimialoilla ja työelämässä
- tuottaa luovien alojen ja kulttuurin toimialatietoa ja lisätä asiantuntemusta alueella.”

⁵³ <https://www.ely-keskus.fi/kulttuuri-ja-luova-talous>