Opetus- ja kulttuuriministeriö 15.11.2021

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Asiantuntijalausunto; kokous 16.11.2021

Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat tuet ja niiden kohdentamisen onnistuneisuus

Taiteen ja kulttuurin toimiala

Covid-19-pandemia on vaikuttanut voimakkaasti taiteen ja kulttuurin toimialaan heti taudin leviämisestä, maaliskuusta 2020 lähtien ja vaikutukset jatkuvat edelleen. Tilanne on ollut vaativa myös muissa EU:n jäsenvaltioissa. Kulttuuri- ja luovien alojen on arvioitu olevan lentoliikenteen ohella eniten pandemiasta kärsinyt toimiala EU:ssa.

Taiteen ja kulttuurin työllistävä merkitys on huomattava: kulttuurin toimialoilla työskenteli vuonna 2019 noin 118 000 henkilöä ja kulttuuriammateissa noin 138 000 henkilöä (Tilastokeskus, työvoimatutkimus). Kun yleisötilaisuuksia ei voitu käytännössä järjestää, työtilaisuudet loppuivat suurelta osalta kulttuurialan ammattilaisista heti maaliskuussa 2020. Taiteen ja kulttuurin toimijoiden talous on hyvin voimakkaasti tai kokonaan pääsylipputulojen varassa. Esimerkiksi eniten käytetty kulttuurin muoto yleisten kirjastojen ohella, eli elokuvateatteritoiminta, ei saa käytännössä lainkaan julkista rahoitusta. Samoin suuri osa live-musiikista toimii ilman julkista tukea. Kun alan yhteisöille ei ole kertynyt koronapandemian ja siitä johtuvien rajoitusten johdosta lipputuloja, siitä on aiheutunut taloudellisia ongelmia paitsi kyseisille yhteisöille, myös alihankintaketjuille ja välittäjille, sekä tietysti alan ammattilaisille.

Valtio on pyrkinyt vähentämään pandemiasta aiheutuvia vahinkoja lisäämällä opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan vuoden 2020 ja 2021 aikana lisätalousarvioilla yhteensä noin 263 miljoonaa euroa. Määrärahat on jaettu ministeriöstä, Taiteen edistämiskeskuksesta sekä Suomen elokuvasäätiöstä. Niitä on osoitettu alan ammattilaisille ja toiminimille (Taike), alan yhteisöille, kulttuuritapahtumille, elokuvateattereille ja levittäjille, elokuva- ja draamasarjatuotannoille, seurantaloille, valtionosuutta saaville teattereille, orkestereille ja museoille, taiteen perusopetusta antaville oppilaitoksille, kansallisille taidelaitoksille, ja alan virastoille.

Taiteen ja kulttuurin toimialalla on suuri kasvupotentiaali, joten alan toimijoiden elinvoimaisuudesta, ammattilaisten osaamisesta ja toiminnan mahdollisuuksista pandemian yli on ollut kansallisesti tärkeä huolehtia. Taiteen ja kulttuurin koronatukien tarkoituksena on ollut viedä toimialan toimijat poikkeustilanteen yli siten, että vältytään toiminnan täydelliseltä lakkaamiselta, varmistetaan toiminnan jatkuminen poikkeustilanteen aikana kaikin silloin mahdollisin keinoin ja vastaavasti toiminnan uudelleen käynnistäminen poikkeustilanteen jälkeen mahdollisimman nopeasti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toimeenpannut vuosina 2020 ja 2021 useita valtionavustushakuja, joissa tuen saajia ovat olleet taide- ja kulttuurialan oikeuskelpoiset yhteisöt, yritykset mukaan luettuina. Tuet on myönnetty valtionavustuslain perusteella ottaen huomioon EU-säännökset. Valtionavustuslaki mahdollisti hyvin nopean reagoinnin vaikeuksiin keväällä 2020, samoin myöhemmin. Ministeriön lisätalousarvioehdotuksia ovat edeltäneet laajat ns. pyöreän pöydän keskustelut, joissa poliittisen johdon puheenjohtajuudella on käyty keskustelua alan toimijoiden kanssa tilannekuvasta ja toimijoiden tarpeista. Toimialan yhteisöt ovat toimittaneet ministeriölle keskusteluihin liittyen ja ministeriön sitä pyytäessä myös kirjallista materiaalia ja laskelmia

pandemian vaikutuksista. Lisäksi ministeriö toimeenpani keväällä 2020 kaksi kyselyä, toisen taiteen ja kulttuurin alan toimijoille ja toisen kunnille pandemian vaikutuksista ja toimijoiden näkemyksistä alan tulevaisuuden osalta. Ministeriö toisti kyselyn vuoden 2020 lopussa, jolloin se koski sekä alan toimijoita että kuntia.

26.5.2020: Koronapandemian vaikutukset kulttuurialalla : Raportti kyselyn vastauksista: Koronapandemian vaikutukset kulttuurialalla : Raportti kyselyn vastauksista - Valto (valtioneuvosto.fi)

30.7.2020: Koronapandemian vaikutukset kuntien kulttuuritoimintaan Koronapandemian vaikutukset kuntien kulttuuritoimintaan - Valto (valtioneuvosto.fi)

29.3.2021: Koronapandemian vaikutuksia kulttuurialalla 2020–2021 : Raportti kyselyn vastauksista Koronapandemian vaikutuksia kulttuurialalla 2020–2021 : Raportti kyselyn vastauksista - Valto (valtioneuvosto.fi)

Vuonna 2021 yhteistyö työ- ja elinkeinoministeriön ja eri puolueiden hallitusryhmien kanssa tiivistyi. Tavoitteena oli varmistaa, että ns. väliinputoajia ei jäisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valmisteleman tapahtumatakuun ja kustannustukien ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan hakujen välille. Tästä syystä opetus- ja kulttuuriministeriö kohdisti hakuja myös ns. pienille yrityksille, esimerkiksi enintään 150 000 euron liikevaihdon omaavien tapahtumien järjestäjille, sillä tapahtumatakuuta oli mahdollista myöntää vain yli 150 000 euron liikevaihdon tapahtumille. Samoista syistä toteutettiin hakuja taiteen ja kulttuurin alan yhteisöille, jotka koskivat sekä yhdistyksiä että alalla toimivia yrityksiä.

Taiteen ja kulttuurin alan korona-avustusten vaikutuksista

Vuosina 2020 ja 2021 toimeenpantiin valtionavustusmuotoiset koronahaut kulttuurialan yhteisöille. Tuki kohdennettiin taiteen ja kulttuurin alan ammatillisten yhteisöjen toimintaan, jonka harjoittaminen oli vaikeutunut tai estynyt koronapandemiasta johtuvien rajoitusten ja suositusten vuoksi.

Hakujen tavoitteena oli, että taide- ja kulttuurialojen yhteisöjen toimintaedellytykset säilyvät koronapandemian aikana ja toimintaa voidaan jatkaa koronapandemian jälkeen. Tavoitteena oli auttaa toimijoita jatkamaan ja kehittämään toimintaansa pandemian aikana ja sen jälkeen sekä ylläpitämään työllisyyttä.

Avustus oli tarkoitettu ammatilliseen toimintaan oikeuskelpoisille yhteisöille (yhdistykset, säätiöt, osuuskunnat, osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja avoimet yhtiöt). Yhteisöllä tuli olla palkattua henkilöstöä ja yhteisön toiminnan tuli pääsääntöisesti olla ammatillista kulttuuritoimintaa.

Avustus myönnettiin harkinnanvaraisena avustuksena toimintaan sellaisille taide- ja kulttuurialojen, kuten musiikin, näyttämötaiteen, sirkustaiteen, tanssitaiteen, kuvataiteen, kuvitustaiteen, sarjakuvataiteen, valokuvataiteen, arkkitehtuurin, muotoilun, audiovisuaalisen kulttuurin, elokuva- ja mediataiteen, kirjallisuuden ja sanataiteen, lastenkulttuurin sekä muun taide- tai kulttuurialan yhteisöille, joiden taloudellinen tilanne on heikentynyt COVID-19-pandemian vuoksi. Avustuksella ei tuettu sellaisia vakavaraisia toimijoita, joiden osalta valtionavustuksen myöntämistä ei ole valtionavustuslain mukaisesti pidettävä tarpeellisena toimijan taloudellinen tilanne huomioon ottaen. Avustusta ei myönnetty siltä osin, kun taide- tai kulttuurialan yhteisö oli saanut samaa tarkoitusta varten ja samaa ajanjaksoa koskien avustusta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Taiteen edistämiskeskuksesta, Business Finlandilta, ELY-keskukselta tai Valtiokonttorista.

Myönnettävissä olevan tuen määrän ja käytettyjen myöntöperusteiden voi arvioida vastanneen hyvin hakemuksissa osoitettua määrällistä ja sisällöllistä tarvetta. Vuonna 2020 koronatukea taiteen ja kulttuurin alan ammatillisten yhteisöjen toimintaan myönnettiin 11 341 000 euroa kaikkiaan 372 yhteisölle, joista vajaa kolmannes on osakeyhtiöitä. Vuonna 2021 koronatukea kulttuurialan yhteisöille myönnettiin kahden eri valtionavustushaun kautta. Näistä ensimmäisessä haussa tukea myönnettiin 9 069 750 euroa kaikkiaan 255 yhteisöille, joista noin 50 % on osakeyhtiöitä ja toisessa haussa 14 287 850 euroa 283 yhteisölle, joista noin 40 %

on osakeyhtiöitä. Suurin osa em. tukea saaneista yrityksistä toimii elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin tai musiikin alalla tai kulttuuritapahtuma-alalla.

Vuosina 2020 ja 2021 koronatukea on suunnattu myös kahdessa avustushaussa peruuntuville tai ennakoitua pienempinä toteutuville taide-ja kulttuuritapahtumille. Elokuussa 2020 päättyneessä haussa avustus kohdennettiin 1.6. – 31.8.2020 koronapandemiasta johtuvista syistä peruuntuvia tai ennakoitua pienempinä toteutuvia kulttuuritapahtumia järjestävien yhteisöjen ja säätiöiden toimintaan. Avustuksen tavoitteena oli, että taide- ja kulttuuritapahtumia järjestävien yhteisöjen ja säätiöiden toimintaedellytykset säilyvät koronapandemiasta johtuvien toimintaolosuhteiden muutoksista huolimatta. Hakemuksissa korostui toimijakentän monimuotoisuus. Hakijoita oli pienistä harrastusryhmistä isoihin osakeyhtiöihin. Tukea myönnettiin 7 157 000 euroa 100 hakijalle, joista kolmannes on osakeyhtiöitä.

Kesäkuussa 2021 päättyneessä haussa avustuksen tavoite oli turvata taide- ja kulttuurifestivaaleja ja kesäteatteritoimintaa järjestävien yhteisöjen toimintaedellytykset koronapandemian aikana ja siitä johtuvista syistä. Avustus kohdennettiin yleishyödyllisenä toimintana järjestettävään taide- ja kulttuurifestivaalitoimintaan; liiketaloudellisin periaattein järjestettävään taide- ja kulttuurifestivaalitoimintaan silloin, kun hakijan arvonlisäverollinen liikevaihto oli enintään 150 000 euroa vuonna 2019, sekä ammattimaiseen tai ainakin osittain taiteen ammattilaisia työllistävään kesäteatteritoimintaan, jonka harjoittaminen on vaikeutunut tai estynyt koronapandemiasta johtuvien rajoitusten ja suositusten vuoksi 1.1. – 30.9.2021. Avustuksia haettiin hakuvaiheessa tiedossa olleiden ja arvioitujen nettotappioiden korvaamiseen, toiminnan ylläpitämiseen ja jatkuvuuden turvaamiseen. Suurin vaikutus koronasta aiheutuvilla rajoituksilla oli lipputuloihin, mutta rajoitetut yleisökapasiteetit olivat pienentäneet myös muita myyntituloja, mm. ravintolamyyntiä. Tukea myönnettiin 5 392 000 euroa 116 hankkeelle, joista noin 8 % on osakeyhtiöitä.

Hallituksen elokuva-alalle myöntämät covid-19-tuet ovat olleet saadun palautteen perusteella alan toimijoille elintärkeitä ja varmistaneet sen, että Suomessa on säilynyt toimivana sekä kokenut tuotantoyhtiökenttä että maanlaajuinen elokuvateatteriverkosto.

Suomen elokuvasäätiön kautta myönnetyt koronatuet

Suomen elokuvasäätiön kautta on tukia myönnetty vuoden 2020 aikana kerran säätiön muista tukivaroista tuotantoyhtiöille (1 milj. euroa) ja kerran hallituksen covid-tukia elokuvateattereille ja elokuvafestivaaleille ja kerran elokuvateattereille ja elokuvalevittäjille (yht. 2,2 milj. euroa).

Vuonna 2021 hallituksen covid-tukia on myönnetty sekä elokuvateattereille ja elokuvalevittäjille (6,1 milj. euroa) että tuotantoyhtiöille (2,4 milj. euroa). Vuoden 2021 tuista on yksi hakukierros päättynyt ja toinen on parhaillaan käsittelyssä ja päätetään elokuvasäätiön hallituksen kokouksessa joulukuussa 2021.

Tähän mennessä elokuvateatterien hakemuksia on käsitelty 211 kappaletta, joista 204 kappaletta on saanut myönteisen päätöksen. Elokuvalevittäjien hakemuksia on käsitelty 25 kappaletta, joista 21 on saanut myönteisen päätöksen.

Tuotantoyhtiöiden hakemuksia on käsitelty 60 kappaletta, joista 53 on saanut myönteisen päätöksen.

Elokuvateattereille myönnetyt tuet ovat olleet alan kannalta keskeisiä, koska ne ovat varmistaneet pienten maaseudun teattereiden säilymisen elossa. Rajoitustoimien vuoksi elokuvateattereiden mahdollisuudet näyttää elokuvia ovat olleet joko täysin olemattomat tai osan aikaa sillä tavoin rajoitettuja, ettei toiminta ole ollut taloudellisesti kannattavaa. Covid-rajoitusten aikana eivät elokuvalevittäjät myöskään ole tuoneet uusia elokuvia ensi-iltoihin, koska se olisi ollut taloudellisesti ajatellen mahdotonta.

Pienillä teattereilla ei ole juurikaan vararahastoja, joten koronatuet ovat myös varmistaneet, että aiemmat panostukset näihin teattereihin, muun muassa eivät ole menneet hukkaan. Suomen suurimmista elokuvateatteriketjuista Finnkino ei ole saanut elokuvasäätiön tukia, mutta ovat saaneet maksimisumman Valtiokonttorin kustannustuen kautta. Toinen isohko ketju Bio Rex Cinemas on myös saanut suurimman osan covid-tuista Valtiokonttorin kautta ja jonkin verran elokuvasäätiön tukien kautta. Kokonaisuutena Suomen elokuvasäätiön jakaman tuen voidaan katsoa onnistutun kohdistamaan eniten vaikeuksissa olleille pienille ja keskisuurille teattereille. Niillä on myös ollut huomattavia hankaluuksia saada merkityksellisiä summia Valtiokonttorin kustannustuesta.

Elokuvalevittäjille on myös suunnattu covid-tukia. Näiden yhtiöiden liiketoiminta on ollut elokuvateatterilevityksen osalta lähes täysin pysähdyksissä puolentoista vuoden ajan. Levitysyhtiöt ovat hakeneet myös Valtiokonttorin kustannustukia ja elokuvasäätiön myöntämät tuet ovat olleet tätä tukea täydentäviä, mutta erittäin tärkeitä, jotta Suomessa on säilynyt joukko keskenään kilpailevia levitysyhtiöitä. Pienimmät yhtiöt, jotka samalla käytännössä huolehtivat elokuvatarjontamme monipuolisuudesta ja moninaisuudesta, ovat olleet suurimmassa vaarassa mennä konkurssiin. Niiden on myös ollut vaikeampi saada merkittäviä kustannustukia, jolloin elokuvasäätiön kautta myönnettyjen tukien vaikutus on ollut oleellisen tärkeä.

Kotimaisille elokuvatuotantoyhtiöille on hallituksen myöntämien covid-tukien ja osin myös elokuvasäätiön muiden tukivarojen kautta voitu myöntää tukea covidin aiheuttamien taloudellisten menetysten kattamiseksi. Tuki on ollut kahdenlaista;

1. Ennen kuin hallituksen päättämät covid-tuet alkoivat, Suomen elokuvasäätiö tuki ns. normaaleista tukivaroista niitä tuotantoja, joiden tuotannonaikaiset kustannukset kasvoivat korona-rajoitusten ja hygieniamääräysten vuoksi ennakoimattomasti. Tätä tukea on sittemmin jatkettu covid-tukien avulla. Nämä tuet ovat olleet useille tuotannoille välttämättömiä, koska kustannusten nousua ei ole voinut tuotantoa rahoitettaessa budjetoida. On ollut vaarana, että elokuva ei ollenkaan valmistu tai on valmistuessaan ylittänyt budjettinsa niin paljon, että tuotantoyhtiön talousasema on ollut vaakalaudalla.

2. Toinen merkittävä hallituksen tuki elokuvatuotantoyhtiöille on ollut tuki sellaisille yhtiöille, jotka ovat covid-rajoitusten aikana tuoneet elokuvan elokuvateattereihin ja katsojarajoituksista johtuen saaneet huomattavasti arvioitua vähemmän katsojia ja siten lipputuloja. Elokuvatuotantoyhtiöt useimmiten sijoittavat suuria summia elokuvatuotantoon sillä oletuksella, että sijoitus saadaan takaisin elokuvateatterilevityksen tuotoilla. Tuella on kyetty kompensoimaan tulojen vähäisyyttä ja varmistamaan, että pienen maan harvat tuotantoyhtiöt pysyvät toiminnassa ja voivat jatkaa tuotantoaan terveemmältä pohjalta.

Liikunnan toimiala

Liikunnan toimialalla toimeenpantujen koronahakujen avustuksensaajat ovat olleet lähes yksinomaan yhdistyksiä, urheiluseuroja yms. Koronalisämäärärahoja on kohdennettu vain harvalle osakeyhtiölle.