

# Kuntien kulttuurilautakunnat ja 1990-luvun hallinnollinen murros

Anita Kangas

Suomalaisen järjestelmän mukaan kunnille kuuluu lakisääteisinä erityistehtävinä erilaisen kulttuuritoiminnan edistäminen. Lainsäädännöllisesti on kysymys erityislain edellyttämän tehtävän hoitamisesta. Erityislakien säätäminen on kuvastanut lainsäädännön merkitystä yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa, hyvinvointivaltion muotoutumisessa. (Ryynänen 1986, 106—110). Tasa-arvon tavoite oli se, johon pyrittiin kaikilla yhteiskuntapoliittikan sektoreilla.

Valtion kulttuuritoimintaan käyttämät menot muodostuvat kulttuuripalvelusten tarjoamisesta kansalaisille joko maksuttomasti tai voimakkaasti tuettuun hintaan, edellytysten luomisesta kansalaisten aktiivisille, omaehtoisille kulttuuriharrastuksille (mm. taide- ja urheiluseurojen toiminnan tukeminen) sekä kotimaisen taiteen ja taiteilijoiden luovan toiminnan tukemisesta (apurahat, avustukset jne.). Osa valtion tuesta on välillistä ja kulkee kuntien, kuntainliittojen ja kulttuurin keskusjärjestöjen kautta.

Lain taiteen edistämisestä (1967) mukaisesti perustetut valtion taidetoimikunnat, taiteen keskustoimikunta ja läänien taidetoimikunnat ohjaavat pääosan valtion tuesta taiteelle (taiteilija-apurahat, palkinnot, kohdeapurahat). Tätä tukijärjestelmää on täydennetty kirjailijoille ja kääntäjille annettavilla apurahoilla, jotka ovat korvausta heidän töidensä ilmaisesta lainaamisesta yleisistä kirjastoista sekä taiteilijajätkeillä, joita myönnetään ansioituneille taiteilijoille heidän tulojensa turvaamiseksi. Erilaisia tekijänoikeudellisia järjestelmiä on useita. Lisäksi valtion taidetoimikunnat myöntävät vuosittaisia palkintoja taiteilijoille. Kulttuurijärjestöt saavat myös tukea toimintaansa valtiolta. Lehdistön yleinen kuljetustuki perustuu asetukseen sanoma- ja aikakauslehtien postimaksuisista ja merkitsee alennusta postimaksuihin.

Tilastokeskuksen tekemän selvityksen (1989) mukaan valtio käytti vuosina 1983, 1985, ja 1987 vajaat viisi prosenttia tilinpäätöksen mukaisista menoistaan kulttuuritoiminnan tukemiseen.

Painotuotteet ja kirjallisuus saivat runsaat kaksi viidesosaa valtion kulttuuriin käyttämistä varoista. Yleisten kirjastojen ja lehdistön saama tuki muodostavat tästä suurimman osan.

Toiseksi merkittävin kulttuurialue valtion tuen määrällä mitattuna oli harrastus- ja järjestötoiminta, joka sai tarkasteluajanjaksona viidenneksen valtion kulttuuriin käyttämistä varoista. Tähän sisältyvät suurimpina tuen kohteina kansalais- ja työväenopistot, opintokeskukset, järjestöt sekä kuntien nuorisotyö. Myös tuki evankelisuterilaiselle ja ortodoksiselle kirkolle sisältyy tähän.

Kolmantena oli urheilu ja liikunta, joihin käytettiin kymmenesosa valtion kulttuurimäärärahoista. Tähän kuuluu myös alan järjestötoiminta. Nämä kolme kulttuurialuetta saivat runsaat 70% valtion kulttuuriin käyttämistä varoista.

Kuntien kulttuuritoimintalaki, joka säädettiin vuonna 1980, turvaa valtionavustuksen ei-laitosmaiseen paikalliseen kulttuuritoimintaan. Valtion ja kuntien välisiä suhteita ja valtionavustuksia säätelevät myös laki yleisistä kirjastoista (1961), laki kansalais- ja työväenopistoista (1965), laki musiikkioppilaitoksista (1968), nuorisotyölaki (1972), liikuntalaki (1979) ja museolaki (1989). Näiden lakien mukaisesti valtio ohjaa ja valvoo sekä rahoittaa paikallista kulttuuritoimintaa. Teatteri- ja orkesterilaki, lasten ja nuorten kuvataideoppilaitoksista sekä yleensäkin taiteen perusopetusjärjestelmä ovat vielä muotoutumassa.

Suomalaisessa yhteiskunnassa on siis varsin vahva ja kattava, muiden hallintosektorien tapaan rakentuva lainsäädäntö kulttuurin alueella. Kulttuuritoimintaa järjestävien eri organisaatioiden kautta tulevat valtionosuuksien määrät vaihtelevat tällä hetkellä paljon kun niitä verrataan toisiinsa. Valtionosuuksien määräytymisperusteet ovat eri aikoina säädetyt ja erilaiset. Ne tuovat esiin omien aikojensa aluepoliittisia painotuksia, mistä seuraa se, että pienille kunnille on valtionosuuksien suuruuden kautta tarkastellen edullisempaa järjestää kulttuuritoi-

mintaa esimerkiksi kansalaisopiston kuin kulttuurilautakunnan kautta. Pienille ja vähävaraisille kunnille kovin epäedullinen, tätä kirjoitettaessa suunnitteilla oleva valtionosuusuudistus tulee muuttamaan tilanteen näiltä osin.

Miten tämänhetkinen erilaisuus tulee esiin kuntatasolla? Esimerkiksi noin 6000 asukkaan, kolmanteen kantokäylyluokkaan kuuluvassa teollistuneessa kunnassa kulttuuritoimintaa organisoivien eri sektoreiden määrärahat ja kuntien näille sektoreille saamat valtionosuudet olivat seuraavat:

Sopimus sinfoniaorkesterin kanssa yhteistyöstä, kunnan rahoitus	124 000 mk	
josta valtionosuus	0000000 mk	
Kuntainliittomaksut konservatoriolle	100 000 mk	
josta valtionosuus	0000000 mk	
Työväenopisto	1 604 600 mk	(menot yht.)
josta valtionosuus	903 000 mk	
Kulttuurilautakunta	677 722 mk	
josta valtionosuus	115 000 mk	
Kirjasto	1 491 655 mk	
josta valtionosuus	898 000 mk	
Liikunta	1 375 940 mk	
josta valtionosuus (uimahalli erikseen)	182 000 mk	
Nuorisotyö	387 285 mk	
josta valtionosuus	128 500 mk	

Esimerkki osoittaa kuntiin syntyvän omia painopisteitä vaikka valtionosuudet eivät vaihtelisiakaan. Liikuntatoimintaan panostaminen korostuu muita aloja huomattavasti enemmän esimerkkikunnassamme.

Tässä artikkelissa haetaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Minkälaisilla kunnilla kulttuurilautakuntien toimintavarat ovat suuret? Selittävätkö kansankulttuuriset erot kuntien panostusta kulttuuritoimintaan? Mikä on kulttuuritoimintaan hyvin vähän panostavien kuntien, ns. ongelmakuntien profiili? Millaisiksi ja miten ovat muotoutuneet lautakuntien toiminnan sisällöt?

Tarkastelun pohjana ovat Kankaan (1991) tutkimusta varten kootut maamme kuntien kulttuuri- ja vapaa-ajan sektorien määrärahatiedot, jotka on kerätty osittain lääninhallituksien eri osastojen selvityksistä osittain opetusministeriön tiliselvityksien pohjalta. On huomautettava, että yksiselitteisen tiedon saanti siitä määrärahasta, joka kuntien eri organisaatioilla on käytettävissä, on hyvin problemaattista. Täs-

säkin yhteydessä käytetyt markkamäärät ovat systemaattiset aineiston sisällä, mutta niiden vertaaminen muihin taloustietojä sisältäviin aineistoihin ei ole kovinkaan yksinkertaista.

Kuntien rakennetekijöistä koottiin tutkimusaineistoon kvantitatiivista tietoa. Kvantitatiivisen aineiston lisäksi koottiin myös kvalitatiivista materiaalia: kuntien toimintakertomuksia ja suunnitelmia, haastatteluaineistoja, virallista dokumenttiaineistoa sekä historiallisia aineistoja.

## RIKAS KUNTAKO KULTTUURI-TOIMINNAN TUKIJA

Kuntien kulttuuritoimintaan käyttämät määrärahat (sekä kunnan oma määräraha että valtionosuus) vaihtelevat voimakkaasti. Esimerkiksi kulttuurilautakunnan alaiset valtionapuun oikeuttavat menot vaihtelivat maassamme vuonna 1987 noin 2200 markasta yli 16 miljoonaan markkaan.

Vaihtelut osoittavat paitsi toimintojen eroja myös kuntien erilaisuuden: kuntien asukasluvun vaihtelivat alle tuhannesta yli 450 000, kantokäylyluokitukset ensimmäisestä kymmenenteen, veroäyrin hinnat 14 pennistä 18,5 penniin jne.

Kun tarkastellaan kulttuuritoimintaan käytettyjä maksimimääriä sektoreittain, havaitaan kulttuurilautakunnan jälkeenjääneisyys muihin sektoreihin verrattuna (Taulukko 1).

*Taulukko 1. Kuntien kulttuuritoiminnan rahoitus sektoreittain (minimi- ja maksimimäärät noin mk) vuonna 1987.*

	minimi	maksimi
kulttuurilautakunta	2200 mk	16 milj. mk
nuorisolautakunta	11000 mk	50 milj. mk
liikuntalautakunta	2500 mk	227 milj. mk
teatteri	574000 mk	185 milj. mk
orkesteri	70600 mk	24 milj. mk
kirjasto	40000 mk	74 milj. mk
kansalaisopisto/työväenopisto	136000 mk	21 milj. mk
musiikkiopistot	574000 mk	20 milj. mk
museo	121000 mk	37 milj. mk
kuvataidekoulu	11000 mk	2,5 milj. mk

Vuonna 1987 lähes puolet maamme kunnista käytti kulttuuritoiminnan edistämiseen kulttuurilautakuntien kautta alle 15 markkaa/asukas. Maamme kaksikieliset kunnat käyttivät

kulttuuritoimintansa tukemiseen muita enemmän varoja. Keskimäärin kulttuuritoimintaa edistettiin maamme kunnissa 22 markalla/asukas.

Kulttuuritoiminnan tukemiseen kulttuurilautakuntien kautta osoitettua markoista yli kolmannes käytettiin erilaisiin avustuksiin. Avustuksista taas pääosalla edistettiin erilaisten ryhmien ja järjestöjen toimintaa. Henkilökohtaiset apurahat olivat vähemmistönä.

Tarkasteltaessa kulttuuritoiminnan edistämismenoja/asukas kantokykyluokittain tuli esiin, ettei kuntien halukkuus tukea kulttuuritoimintaa ole suoraan yhteydessä niiden taloudellisiin rakennetekijöihin.

Ensimmäiseen kantokykyluokkaan kuuluvista kunnista jopa 10 % käytti kulttuuritoiminnan edistämiseen kulttuurilautakuntien kautta yli 40 markkaa/asukas. Noin 17 % ko. kunnista kuului kulttuuritoimintaa taas heikoimmin tukeviin (alle 8.60 mk/asukas).

Kunnista varakkaimmat, 9. ja 10. kantokykyluokkaan kuuluvat kunnat tukivat kaikki kulttuuritoimintaansa yli 26.00 markalla/asukas.

Kun kulttuuritoiminnan rahoitusta tarkastellaan kantokykyluokittain erikseen kaupunki- ja muissa kunnissa havaitaan kuntatyyppien mukaan muotoutuvia eroja. Kantokykyluokasta riippumatta kaupunkikunnat näyttäisivät käyttävän kulttuuritoiminnan tukemiseen muita kuntia enemmän rahaa. Poikkeuksen tekevät kuitenkin 2.—4. ja 7. kantokykyluokkaan kuuluvat kunnat.

Ammattirakenteen mukaan tarkastellen kunnissa, jotka tukevat eniten kulttuuritoimintaa, on palveluammateissa toimivien osuus muiden kuntien vastaavaa suurempi. Maatalousväestön osuus on taas näissä kunnissa pieni.

Kulttuuritoimintaa eniten rahoitavissa kunnissa on eläkeläisten osuus väestöstä hieman muita vähäisempi. Tulotasoltaan nämä kunnat ovat hieman muita varakkaampia ja niissä on henkilöiden, jotka eivät ole työelämässä mukana, osuus on pienempi kuin muissa kunnissa.

Muut rakenteelliset muuttujat erottelevat ryhmiä heikosti. Esimerkiksi kuntien poliittinen rakenne, naisvaltuutettujen määrä tai kuntien taloudelliset muuttujat eivät näyttäisi selittävän paljoakaan kulttuuritoimintaa tukevien tai ei-tukevien kuntien piirteistä.

Luonnollinen on taas se voimakas yhteys, joka voitiin todeta kuntien kulttuurilautakuntien kulttuuritoiminnan edistämismenojen ja lautakunnan alaisen työntekijän olemassaolon välillä.

Kulttuurilautakuntien menojen/asukas tarkastelu lääneittäin ja kuntatyypeittäin tuo esiin aluekohtaisia eroja. Uudenmaan läänissä tilanne on voimakkaasti kaksijakoinen. Kaupunkikuntien enemmistö rahoittaa kulttuuritoimintaansa kulttuurilautakuntien kautta huomattavasti keskimääräistä enemmän. Muiden kuin kaupunkikuntien enemmistön määrärahat ovat taas keskimääräistä vähäisemmät.

Vaasan läänin ja ehkä yllättäen myös Lapin läänin kunnat sekä kaupunki- että muut kunnat näyttäisivät huolehtivan kulttuurilautakuntien toimintamäärärahoista vähintään kohtuullisesti. Päinvastainen tilanne on sitä vastoin Turun ja Porin sekä osittain myös Hämeen ja Oulun läänissä.

## KULTTUURIMENOT JA ALUEKULTTUURIT

Kansankulttuurin piirteiden levinneisyydestä tehdyt analyysit erottavat yleensä läntisen ja itäisen kulttuurialueen, jotka pääalueet jaetaan lisäksi pienempiin osa-alueisiin. Maan länsiosaan kuuluvat tällöin Lounais-Suomi (Ahvenanmaa), Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa. Maan itäosa voidaan jakaa Kaakkois-Suomeen, savolais-karjalaiseen keskusalueeseen ja Pohjois-Suomeen, johon kuuluvat Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi. (Talve 1980, 318—321).

Koko suomalaisen kansankulttuurin pitkäaikaisen kehitysprosessin taustalla oli kaksi tärkeätä esihistoriallista asutusryhmittymää: Lounais-Suomen suomalainen ja idän karjalainen, joita erottivat asumattomat erämaat. Molemmilla olivat omat tyypilliset kulttuuripiirteensä, jotka keskiaikana asutuksen laajenemisen mukana levisivät laajemmalle alueelle. Lounais-Suomen kansankulttuurilla oli jo esihistoriallisen ajan lopulla taustanaan laajempi asuma-alue ja ilmeisesti myös vankempi väestönpohja.

Länsi-Suomen kulttuurialueen kolmijako Lounais-Suomeen, Etelä-Pohjanmaahan ja Keski-Pohjanmaahan, johon Pohjois-Pohjanmaan eteläosakin liittyy, on syntynyt ja vahvistunut eri aikoina. Länsi-Suomen kulttuurialueeseen luetaan yleensä kuuluvaksi Lounais-Suomi, Ahvenanmaa, Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa. Itä-Suomen kulttuurialue oli huomattavasti yhtenäisempi, sen osa-alueet ovat syntyneet melko myöhään. Alueeseen luetaan kuuluvaksi Kaakkois-Suomi, Raja-Karjala, Savo-Karjala, Pohjois-Suomi ja Tornionjokilaakso. (Talve 1980, 335—337).

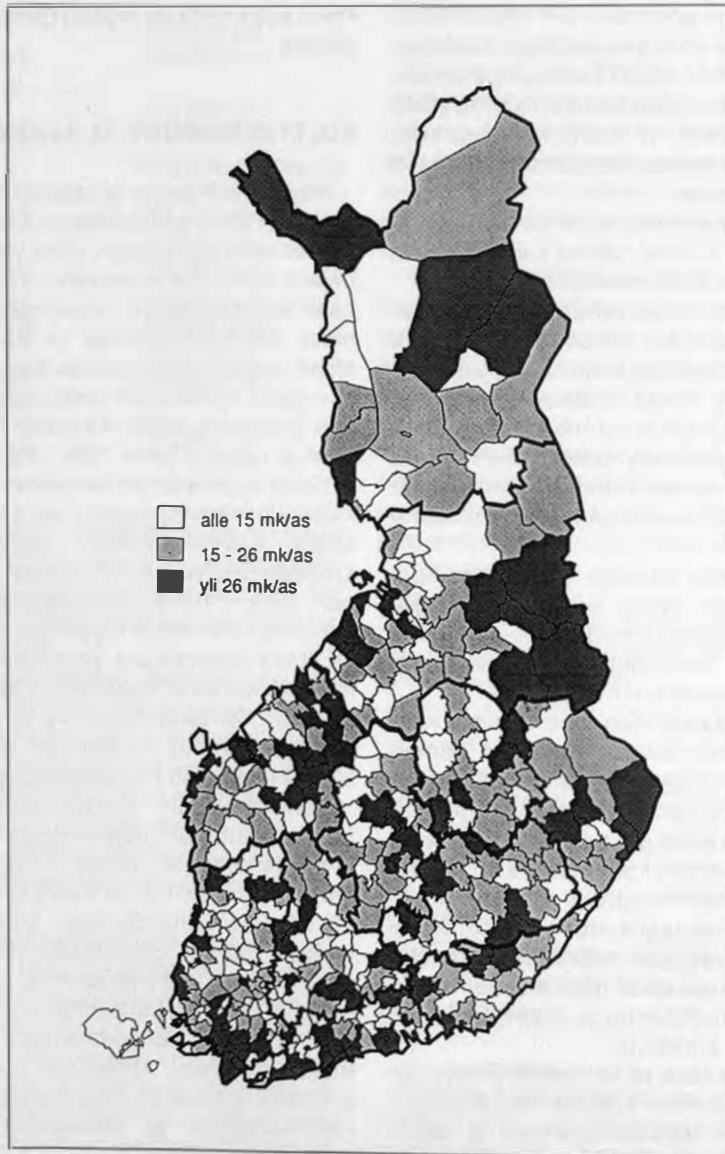
Vahvan paikalliskulttuurin ja kulttuurisin pai-

notuksin tapahtuneen maakunnan muotoutumisen (Paasi 1986, 143—187) voisi olettaa olevan yhteydessä kuntien halukkuuteen lisätä määrärahoja kulttuuritoimintaan kulttuurilautakuntien kautta. Näin ollen Lounais-Suomen länsiosa, Etelä-Pohjanmaa, Kaakkois-Suomi, Tornionjokilaakson eteläosa, Kainuun alue ja Pohjois-Karjala omaisivat erityisperustelut kulttuurimenojen keskimääräistä suuremmille määrille. Sitä vastoin ainakin Lounais-Suomen itäosa, Keski-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa erityisesti Pyhäjoen-Kalajoen seutuineen sekä Savo omanne-

vat kulttuurihistoriallisesti tarkastellen periferian piirteitä eivätkä muodosta kulttuurisesti yhtenäistä aluetta. Vahvaa, yhtenäistä ja perinteikästä paikalliskulttuuria ei löydy näiltä alueilta selittämään voimakasta panostusta kulttuuri-menoihin.

Tutkimuksessa (Kangas 1991) tehty karttanalyysi selvittää kuntien kulttuuritoiminnan määrärahojen suuruuksia kulttuuritoiminnan eri sektoreilla (kulttuuri-, liikunta- ja nuorisolautakuntien menot).

Allaoleva kartta (kuvio 1) osoittaa selvästi



RUVUVA 1. Kuntien kulttuurilautakuntien määrärahat vuonna 1987 (mk/as).

sen, että kulttuurimenot/asukas vaihtelevat alueittain. Kulttuuritoiminnan määrärahojen suuruus/asukas ei näytä noudattavan kehittyneiden alueiden tai teollisuus-Suomen rajoja. Kuntien halukkuus tukea kulttuuritoimintaa kulttuurilautakuntien kautta nousee erityisesti esiin ruotsinkielisellä rannikkoalueella, Kainuussa, Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Suomen ja Vaasan läänin itäosissa. Tosin heti on huomautettava, että ne absoluuttiset markkamäärät, joita eri alueilla käytetään, ovat hyvin erisuuruiset. Esimerkiksi Kainuussa toiminnan tukemiseen käytetyt määrärahat merkitsevät väestöpohjaan suhteutettuna varsin suurta lukua mutta toiminnan organisointikustannuksiin suhteutettuna huomattavasti muita alueita vähäisempiä resursseja.

Vähiten kulttuuritoimintaa kulttuurilautakuntien kautta edistäviä alueita olivat Turun ja Porin sekä Hämeen läänin keski- ja luoteisosan kunnat, Keski-Suomen pohjoisosa, Pyhäjoen-Kalajoen seutu ja Pohjois-Suomen itäosa. Myös Uudenmaan ja Kymen lääneissä oli useiden kuntien muodostamia alueita, joiden kulttuurimäärärahat olivat selvästi alle maan keskiarvon.

Paikalliskulttuurihistorialliset perusteet selittävät kiinnostavalla tavalla kuntien halukkuutta tukea kulttuuritoimintaansa kulttuurilautakuntien kautta. Ne tulevat erityisesti esiin kulttuurimaakunnaksi profiloituneilla Kainuun ja Pohjois-Karjalan alueilla, maan kaksikielisillä alueilla ja Etelä-Pohjanmaan itäosissa, raja-alueena, jolle uutuudet levisivät mutta jota ne eivät ylittäneet.

Periferaaominaisuuksia kansankulttuurien muotoutumisessa omanneet alueet näyttäsivät rahoittavan keskimääräistä vähemmän kulttuuritoimintaansa kulttuurilautakunnan kautta. Lounais-Suomen itäosa, Keski-Pohjanmaa (erityisesti Pyhäjoen ja Kalajoen seudut) ja Pohjois-Pohjanmaan luoteisosat näyttäytyvät erityisesti tällaisina.

Turun ja Porin sekä Hämeen läänin kuntaryhmien haluttomuus kulttuuritoiminnan määrärahoihin ei selity historiallisten tekijöidenkään kautta.

Liikunta- ja nuorisolautakuntien määrärahojen liittäminen analyysiin tuottaa osittain samansuuntaisia tuloksia kuin kulttuurilautakuntia koskeneet analyysit. Pääosin näytti siltä, että kunnat, jotka käyttävät keskimääräistä enemmän määrärahoja kulttuuritoiminnan tukemiseen kulttuurilautakuntien kautta tekevät samoin myös liikunta- ja nuorisolautakuntien kohdalla.

Mielenkiintoa herättävät ne alueet, joilla näyttettiin tehtävän valintoja. Esimerkiksi Kainuun maakunta osoittautuu enemmän kulttuurilautakuntien kautta toimintaa tukeväksi kuin muiden lautakuntien. Sitä vastoin Turun ja Porin sekä Hämeen läänien ja Keski-Suomen läänin alueet olivat innokkaammin liikuntalautakuntien kuin esimerkiksi kulttuurilautakuntien toimintaa tukevia.

## ONGELMAKUNNAT

Seuraavaksi otetaan tarkastelun kohteeksi 30 sellaista kuntaa, joissa kulttuuritoiminnan rahoitus oli keskimääräistä huomattavasti vähäisempää. Näissä kunnissa myös nuoriso- ja liikuntatoiminnan menot olivat pienet. Kunnat nimettiin ongelmakunniksi. Nämä kunnat ovat kahta lukuunottamatta muita kuin kaupunkikuntia. Joukossa on siis myös kaupunkikuntia.

Millaisia ovat kunnat, joiden kulttuuritoiminnan määrärahat ovat keskimääräistä huomattavasti vähäisemmät? Ongelmakuntien kulttuuritoiminnan edistämiseen käyttämät määrärahat/asukas vaihtelivat kolmesta markasta kahdeksaan markkaan ja asukasluvut 867—14565. Kantokyläluokitukseltaan kunnat sijoituivat pääosin ensimmäiseen luokkaan mutta vaihteluväli oli ensimmäisestä kuudenteen.

Lasten osuus väestöstä vaihtelee 16 %:sta 33 %:iin ja eläkeläisten 11 %:sta 28 %:iin. Maatalousväestön osuus vaihtelee näissä kunnissa 11 %:sta 43 %:iin. Palveluelinkeinoissa työkenteli 28—54 % väestöstä. Työssä käymättömään väestöön kuului 47—59 % kuntien väestöstä.

Ongelmakunnat olivat poliittiselta värykseltään keskusta-oikeisto-kuntia. Ainoakaan kunta ei ollut vasemmistoenemmistöinen ja ns. tasapainokuntiaakin oli vain kaksi.

Naisten kiinnostus kulttuuritoimintaan on todettu monien kulttuurisosiologisten tutkimusten kautta. Naisten osuus kunnanvaltuutettujen määristä voisikin selittää kuntien panostuksia kulttuuritoimintaan. Näin ei kuitenkaan ollut. Naisten osuus ongelmakuntien valtuustojen jäsenistä vaihteli 17 %:sta 35 %:iin.

Ongelmakuntien profiili oli hyvin moni-ilmeinen. Kulttuuritoimintaan vähiten määrärahoja osoittava kunta ei välttämättä ole ensimmäiseen kantokyläluokkaan kuuluva, maaseutumainen kunta. Toiminnan edistäminen on ehkä eniten riippuvainen kuntien päätöksentekijöiden näkemyksistä, näitä näkemyksiä sääte-

levistä, esimerkiksi paikalliskulttuureihin kiinnittyvistä tekijöistä. Kulttuuritoiminnan tukeminen liittyy vahvasti kuntien paikalliskulttuuriin perinteisiin.

Kulttuuritoimintalaissa pyrittiin tasa-arvoon takaamalla kunnille valtionosuutena tietty määräraha kulttuuritoiminnan organisoimisesta aiheutuvien kulujen peittämiseksi. Määrärahan suuruus riippui pääosin kunnan asukasmäärästä. Näin määriteltiin kulttuuritoiminnan markkamääräinen minimitaso kunnissa.

Päästinkö tasa-arvon tavoitteeseen? Kun tarkastellaan kuntien kulttuurimenoja (sekä valtionosuudet että kuntien oma rahoitus yhdesä)/asukas, näyttäisi tasa-arvon tavoite saavutetun tyydyttävästi. Mittari, markkamäärä/asukas, on eittämättä selkeä mutta samalla varsinkin kulttuuritoiminnan edellytysten näkökulmasta tarkastellen riittämätön. Asukasmäärältään pienten kuntien kulttuuritoiminnan määrärahat jäävät absoluuttisina tarkastellen vähäisiksi ja kulttuuritoiminnan järjestelyihin kuluva kustannuksia on erittäin vaikea vähentää suhteessa asukaslukuun. Konsertti, teatteriesitys, taidenäyttely, kuvataidekoulu, taideteoksen ostot, kulttuuritoiminnan tilat jne. vaativat pääosin samat perusresurssit on sitten kysymys 6 000 asukkaan tai 50 000 asukkaan kunnista.

## HALLINNOITU KULTTUURITOIMINTA — KULTTUURILAUTAKUNTIEN TOIMINNAN PÄÄPIIRTEET

Kuntien kulttuurilautakuntien toiminnan varsinainen säädöstason normiohjaus, on vähäistä. Kun lakia kuntien kulttuuritoiminnasta luonnosteltiin, oli esimerkiksi kulttuuritoimintatyöryhmässä (1978:59) kiistanalaisena lain sisältämän alan määrittely. Osa ryhmän jäsenistä toivoi alan määrittelyn jäävän vain toteamukseksi uuden hallintoyksikön, kulttuurilautakunnan, toimimisesta kulttuuritoiminnan edistäjänä kunnissa. (Kangas 1983). Perusteluna oli näkemys alueellisesti omaleimaisen kulttuuritoiminnan vahvistumisesta sisällöllisen ohjauksen vähentyessä. Tosin kun valtiolla on monopoli lakien säätämisessä, on sillä myös aina jonkinlainen rooli kulttuuritoiminnan määrittelijänä. (Becker 1982, 165—167).

Opetusministeriö ja kuntien keskusjärjestöt antoivat useita suositusluonteisia ohjeita, joissa implisiittisesti määriteltiin kulttuuritoiminnan sisältöjä tai ainakin sen kielellisiä ilmuksia. Erityisen tärkeitä ohjailijoita ovat olleet kult-

tuuritoimintakomitean mietintö (1974:2), joka oli lähinnä kulttuurihallinnon ja -politiikan edustajien asiantuntemukseen pohjautuva (Mitchell 1977), lain ja asetuksen kuntien kulttuuritoiminnasta täytäntöönpanoa koskeneet suositukset (Kangas 1983) ja kuntien keskusjärjestöjen hyvin tarkat kulttuurisuunnitelmasuositukset, joiden Kangas (1982, 29.5) arveli johtavan yhdenmukaistuvaan »putkikulttuuriin» sekä edellämainittujen järjestöjen laatimat johtosääntömallit.

Hallinnollinen julkisuus koulutuksen kautta muotoili kulttuuritoiminnan määrittelyjä. Varsin ahkeria kouluttajia olivat kuntien keskusjärjestöt, lääneissä toimivat maakuntaliitot ja yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset.

Välillisesti kulttuuritoiminnan sisältöjä määrittelevät monet eri taidealojen keskusliittojen, taiteilijajärjestöjen jne. suositukset ja sopimukset, joissa määritellään mm. taideesityksistä aiheutuvia korvauksia, »hyvän taiteen kriteerejä» ja taidetilojen edellytyksiä.

Analysoitaessa kulttuurilautakuntien alaista toimintaa, on kyse kunnanhallintoon kuuluvan sektorin toiminnasta, eli toiminta-alueesta, joka on kyettävä kielellisesti määrittelemään ja perustelevaan päätöksentekijöille. Kulttuuritoiminnan sisältö on siis käännettävä ohjeiden ja suositusten mukaiseksi informaatioksi. Tällaiseen muotoon saattaminen mahdollistaa toiminnan ominaisuuksien esiintuomisen siellä, missä niitä koskevia päätöksiä tehdään. Se ei niinkään mahdollista kulttuuridemokratian tavoitteen kannalta tärkeitä lähtökohtaa: sisällöllistä informatiivisuutta kuntien asukkaille, jotta he voisivat osallistua toiminnan sisältöjä määrittelevään ja kehittäväseen keskusteluun.

Tässä artikkelissa tarkastellaan yhdeksän kunnan kulttuurilautakunnan toimintaa toimintasuunnitelmien, -kertomusten, erilaisten selvitysten ja haastattelujen pohjalta. Kiinnostuksen kohteena on erityisesti se, minkälaiseksi lautakunnan toiminnan alue on muotoutunut.

Esimerkki kunnat sijaitsevat eri puolilla Suomea ja ovat pääosin kaupunkikuntia. Kunnat ovat hyvin erilaisia ja rahoittavat kulttuuritoimintaansa kulttuurilautakuntien kautta eri tavoin. Niistä keskimääräistä enemmän (mk/as) kulttuuritoimintaa tukivat Hyrynsalmi (asukkaita 4 225), Seinäjoki (26 257) ja Turku (161 398). Keskimääräisiin määrärahoihin/asukas yltivät Pello (5 885), Hanko (12 071) ja Kuopio (78 124) sekä alle keskimääräisten toimintamäärärahojen/asukas Yli-Ii (2 415), Nastola (14 472) ja Pori (78 376).

Eri puolilla Suomea hallinnoivien kulttuurilautakuntien toiminnan profiili osoittautui monilta osiltaan yllättävän yhdenmukaiseksi vaikka lautakunnat olivat toimintaresursseiltaan erilaisia.

Kiinnostava oli lautakuntien toiminnan samanlainen kulttuuritoiminnan kentän rajaus. Se perustui kulttuuritoimintalain ensimmäiseen pykälään, jonka mukaan »kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan . . . taidepalvelusten harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä.» Taide- ja perinnekulttuuri olivat lautakuntien legitiimein toimintalue.

Kaikkien kuntien kulttuurilautakunnat järjestivät juhlia: itsenäisyyspäivän juhla, uuden vuoden juhla sekä moniaineksinen ja avoin kesätapahtuma. Ne olivat myös yhteistyössä sekä vapaaehtoisjärjestöjen että kuntien eri hallintokuntien kanssa. Juhlat miellettiin uusia harrastajia ja kuluttajia tavoittavaksi ja yhteisön identiteettiä vahvistaviksi, yhteistyö asetuksen määrittelemäksi.

Tutkittujen kuntien kulttuurilautakunnat rakensivat toimintansa sisältöjä sekä korke- että kansankulttuurisiin aineksiin. Muita selvästi eniten korkeakulttuurin lähtökohta oli Seinäjoella. Hyrynsalmella toimittiin taas hyvin omavaraisesti.

Seinäjoella, Turussa ja Kuopiossakin lautakuntien oli välttämätöntä mutta samalla myös mahdollista kiinnostua ammattitaiteilijoiden työstä ja työskentelyedellytysten parantamisesta, koska kunnissa oli ammattitaiteilijoita ja taidelaitoksia. Muiden kuntien kohdalla tilanne oli ongelmallisempi. Hyrynsalmella paikallisia ammattitaiteilijoita ei ole, harrastajia sitäkin enemmän. Kuhmon musiikkijuhlat ja Kajaanin kaupunginteatteri mahdollistivat kulttuurilautakunnalle korkeakulttuurisen panostuksen, josta tosin kovin harvat kunnan asukkaista olivat kiinnostuneita. Sen sijaan esimerkiksi pelimannipäivät ja harrastajateatterien esitykset kokosivat kuuntelijoita ja katsojia paljon.

Toiminnan laadullisten kriteerien osalta erityisesti Hyrynsalmella ja Pellossa myönnettiin monien muiden kuntien tapaan kamppailtavan esitettyjen toiveiden (»kevyttä, viihteellistä. . .») ja lautakunnan omien, toimintojen korkeaan tasoon pyrkivien arvostusten kanssa. Kevyt ja korkeatasoinen ovat määreet, joiden yhteenliittäminen näyttää olevan haaste yleensäkin kulttuurilautakunnille. Esimerkiksi Pihlputaan kunnan kulttuurisihteerin kysely kuntalaisten mieli-

piteitä kamarimusiikkipainotteisista Pihlputaan kulttuuripäivistä. Vastauksia tuli kovin vähän, mutta jo niiden pohjalta löytyi yhteinen linja: kevyempää. Toiveet olivat kuitenkin moninaiset ja kunnan omaan kulttuuritoimintaan painottuvia. Toivottiin näytelmäkursseja, kitara- ja bändikursseja, tanssia ja ilmaisutaitoa, nukkekatteria, oman kunnan käsityö- ja muun perinteen esilletuontia. Päivien aikana kesällä 1990 pidetty puistorock-konsertti oli tapahtuma, jolle toivottiin jatkoa. (Sanomalehti Keski-Suomalaisen haastattelu 12.10.1990).

Järjestömuotoisen toiminnan merkitys on suuri kulttuuritoiminnan kentällä. Järjestökenttä kritikoit aikoinaan kulttuuritoimintalakia siitä, että laki johtaisi vapaaehtoistyön vähenemiseen. Uskottiin, että kukaan ei enää osallistuisi palkatta harrastustoimintaan, kun kulttuurilautakunnat järjestävät valtionavustuksien turvin toimintaa. Vaarallisena pidettiin myös lautakuntien liiallisia haluja ohjata paikallistason toiminnan sisältöjä asiantuntijuuden nimissä.

Kulttuuritoiminta-asetus velvoittaa kuntien kulttuurilautakunnat yhteistyöhön paikallisten järjestöjen kanssa. Kunnasta riippuen suhde on muotoutunut joko haluksi kilpailla järjestöjen kanssa samoilla sisällöillä tai työnjakoa korostavaksi toimintoja järjestettäessä tai järjestöjä taloudellisesti tukevaksi tai kaikkea edellämainittua sisältäväksi.

Esimerkkikunnista Pori oli toimintaprofiililtaan hyvin kiinnostava. Kulttuurilautakunta ei varsinaisesti itse järjestänyt mitään vaan avusti järjestöjä ja niiden kautta takasi toimintaa kunnan asukkaille. Toista ääripäätä edusti Yli-Ii, jossa jo paikallisten järjestöjen määrä on niin pieni, ettei kulttuuritoimintaa voi niiden varaan rakentaa.

Kulttuuripoliittisen keskustelun keskiössä olivat 1970-luvulla käsitteet »kulttuuridemokratia» ja »kulttuurin demokratisointi» (Kangas 1989, 51—54). Kulttuurin demokratisointiin liitettiin pelkistetyimmillään taide-esitysten hajuttaminen alueellisesti. Toiminnan sisällön määrittelijänä on tällöin asiantuntijakulttuurin edustaja (taidelaitoksen johtaja, kulttuurisihteerit jne.). Kulttuuridemokratialähtökohta taas korostaa kuntien asukkaiden roolia toiminnan määrittelyissä, omaehtoista toimintaideologiaa ja lautakuntien aktivointityötä.

Esimerkkikunnista Kuopio ja Turku sekä Hyrynsalmi ja Nastola kiinnittyivät toiminnan sisällöissään sekä kulttuurin demokratisoinnin että kulttuuridemokratian ideoihin. Niissä oli aktivointikokeiluja lähiössä, kunnan omien toi-

mintaryhmien ja taiteilijoiden esiintulemistä sekä kontaktointia kuntien asukkaisiin. Porin tulkitseen painottavan kulttuuridemokratian lähtökohkia, koska järjestöt viime kädessä määrittelevät toiminnan sisällöt. Toisaalta Porinkin kulttuurilautakunta ohjailee avustuspolitiikallaan toiminnan sisällötä tai ainakin sitä, minkälaiset toiminnan muodot pääsevät avustusten piiriin. Pellon ja Hangon kuntien kulttuurilautakunnat keskittyivät muitakuntia enemmän taide-esitysten hajauttamiseen.

Kulttuuritoimintalain kautta välittyvin resurssein pyrittiin korjaamaan alueellista eriarvoisuutta kulttuuritoiminnan jakautumisessa maassamme. Luotu järjestelmä onkin ilmiänsuhtaan tavoitteen mukainen: kaikissakunnissa on organisaatio, jonka vastuulla on huolehtiminen siitä, että kulttuuritoimintamahdollisuuksia on olemassa. Taloudelliset ongelmat ovat kuitenkin vielä ratkaisematta.

Kuinka toiminta kunnan sisällä jakautuu? Pitääkö kunnan kulttuurilautakunta tärkeänä kunnan sisäisen eriarvoisuuden poistamista? Näytti siltä, että mikäli kunta kykeni organisoimaan paljon toimintaa, voitiin toimintaa myös hajauttaa. Turku ja Kuopio olivat hyvinä esimerkkeinä. Muiden kuntien lautakuntien toiminta keskittyi pääosin kuntien keskuksiin.

Kansainväliset tehtävät, ystävyyskaupunkitoiminta ja kansainvälisten vierailujen emännöiminen/isännöiminen kuuluivat kuntien kulttuurilautakunnille. Esimerkkikunnista kaikilla kaupungeilla oli ollut vähintään kohtalaisesti kansainvälisiä vierailijoita, muillakin vähäisessä määrin.

Paitsi kansainvälisiä virikkeitä hakivat kulttuurilautakunnat uusia sisältöjä vierailemalla naapurikuntiin ja kauemmaksikin. Erityisen innokkaasti matkailtiin Hangon kulttuurilautakunnan aloitteesta, ovathan maan keskeisimmät taidelaitokset kohtuullisen matkan päässä. Kuopiossa, Turussa ja Yli-lissä matkoja ei järjestetty. Syyt kyseisillä kunnilla olivat kovin erilaiset: Kuopiossa ja Turussa ei ollut tarvetta matkailuun, Yli-lissä puuttui rahaa, taidelaitoksia olisi kyllä ollut lähellä.

Yli-lin kulttuurilautakunnan toiminta oli puutteellisten resurssien vuoksi ylipäättään hyvin vähäistä. Yli-lin kautta muotoutuukin »huonosaisen muotokuva», kasaantuva resurssiongelma, jollaisen purkaminen oli yksi kulttuuritoimintalain tavoite. Tavoitteeseen pääseminen näyttää kuitenkin jääneen kovin alkuvaiheisiin. Turun ja Kuopion kulttuurilautakuntien, taidelaitosten, taidekoulujen ja järjestöjen kulttuu-

ritoiminta merkitsee puolestaan kasaantuvaa hyvinvointia.

## TOISIN TOIMIMISEN MAHDOLLISUUS

Edellä on kuvattu pääpiirteissään yhdeksän suomalaisen kunnan kulttuurilautakunnan toimintaa tilanteessa, jolloin kulttuurilautakunnat olivat toimineet lakisääteisinä kuusi vuotta. Toiminta oli jo vakiintunutta ja oma rooli kunnan hallinnossa vähitellen selkiintynyt.

Näyttämö on ehkä keskeisin sekä kulttuurilautakuntien toiminnan paikkaa että aikaa jäsentävä käsite. Toiminta tapahtuu näyttämöillä, hallinnon muotoilemissa lavasteissa ja on nopeasti vaihtuvaa. Toiminta on myös »historiatonta», paikalliset arvot ovat hyvin vähän esillä. Tilanne on näiltä osin päinvastainen kuin esimerkiksi Glasgowsissa, josta suomalaiset kulttuurivirkkamiehet näyttävät tällä hetkellä ammentavan virikkeensä (väite perustuu koulutus-tapahtumien aiheiden ja lehtikirjoitusten sisältöjen rekisteröintiin).

Ollaan edelleen näyttämöllä. Kuka käyttää valoja? Mitkä tapahtumat ja esitykset milloinkin pääsevät esiin? Kuka tai mikä taho määrittelee valojen suunnan? Nämä ovat keskeisiä kysymyksiä sekä kulttuuridemokratian että kulttuurin demokratisoinnin kannalta. Kunnan hallinto, johtoryhmä, kunnanjohtaja, kulttuurilautakunta, sen alainen työntekijä, taidekriitikko ja sponsorit — kaikilla on oma roolinsa ja valtansa näyttämöllä.

Esimerkkikuntien kulttuurilautakunnista kaikki muut paitsi Porin lautakunta ovat näyttämöllä. Porissa ei ole rakennettu lautakunnalle vahvaa toimijan profiilia. Se jakaa toimintamääränsä avustuksina järjestöille ja pyrkii koordinoimaan suunnittelu- ja hallintotoimin kaupungin kulttuuritoimintaa esittämällä tilaratkaisuja, virkoja jne. Koska lautakunnan toimialaan kuuluvat taidemuseo ja taidekoulu ja koska suurin osa jaetuista avustuksista menee Porin Jazz-tapahtumaan, on lautakunnan toiminta selvästi institutionalisoitunutta. Ratkaisu sallii paikallistason kulttuurihallinnon minimoimisen ja on näin kulttuuritoimintakomiteankin (1974:2) tavoitteiden mukaista.

Kulttuurilautakuntien toimintaa leimasivat korostuneesti byrokraattiset käytännöt. Väitän näin, koska toiminnan sisällöiksi muodostuivat — taideesitykset paikan päällä tai bussimatkan päässä,  
— avustusten jakaminen taiteilijoille, taidejär-



jestöille, harrastajille, harrastaja- ja kulttuurijärjestöille,

- paikallisen perinteen suojelu sekä
- yhteistyö paikallisten hallintokuntien kanssa.

Kaikk nämä toiminnan muodot ovat asetuksen kuntien kulttuuritoiminnasta, siihen liittyvien opetusministeriön suositusten ja kuntien keskusjärjestöjen mallikulttuurisuunnitelmien painopisteiden mukaisia. Kun tarkastellaan kulttuuritoimintakomitean (1974:2) ehdotuksia, nousee selväksi painopisteeksi taidekasvatus ja taideohjaus sekä kulttuuripolitiikan yhteys yhteiskuntapolitiikkaan. Komitean työ näyttää tosin kiinnostavan ristiriitaisena, kun pohdii komitean ehdotuksia.

Komitea edusti selvästi »uutta hallintokulttuuria». Sen painopisteet olivat taiteen sisällöistä lähteviä ja kuntien virkarakenteiden kannalta modernit. Komitean ehdotukset konkretisoituivat kuitenkin aikana, jolloin kunnallishallinto ei vastaanottanut uusia toiminnan jäsentämis- ja järjestelytyylejä.

Toisaalta komitea edusti 1970-luvun alun ajalle hyvin tyypillistä uuden palvelujärjestelmän rakentajaa: kaikkiin kuntiin olisi saatava alan hallintosektori, kulttuurilautakunta. Palvelujärjestelmien sektoreittainen kehittäminen tapahtui tuolloin yhtenäisten kaavojen ja menettelytapojen mukaan: valtionosuusjärjestelmä, virkahierarkiat nimikkeineen ja palkkaluokkineen jne. Vaikka komiteamietinnössä ei niinkään uhrata sivuja kulttuuripalvelujärjestelmän hallinnolliseen organisointiin kuin taideohjauksen ja -koulutuksen aktivointiin sekä taidetoiminnan aikaisempaa parempaan saavutettavuuteen, liittyi mietinnön ilmestymistä seurannut keskustelu vahvasti järjestelmään. Jo komitean esittämät nimikkeet »kulttuuriohjaaja tai taideohjaaja» oli vaikea sijoittaa kunnalliseen hierarkiaan niille esitettyjen hallinnollisia virkoja korkeampien kelpoisuuksien ja palkkaluokkaehdotusten takia.

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta »korjasi tämän virheen». Kuntiin esitettiin palkattavaksi kulttuuritoimenjohtajia ja kulttuurisihteereitä. Näin saatiin turvatuksi se, että kulttuurilautakunnat saavat hallinnon edellyttämät asiakirjat hallinnon edellyttämin sisällöin.

Edellä tarkasteltujen esimerkkikuntien kulttuurilautakuntien toimintaan kuului erittäin vähän

- taideopetusta, -kurssitusta jne.,
- kuntien välistä yhteistyötä (vaikka jo Keski-

Suomen kulttuuritoimintakokeilun aikana rakentui seutukuntaakohtainen yhteistyö »Kulttuurikuuokset») sekä

- vaikuttamispyrkimyksiä kuntien yleiseen kehitykseen.

Toisin toimimisen mahdollisuus kytkeytyy näihin puuttuviin elementteihin sekä byrokraattisten käytäntöjen käsittelyyn ja ymmärtämiseen toiminnan määrittäjänä. Taiteen ja byrokraatian kohtaaminen on jo niiden perustelujen kautta vaikeaa: millä tasolla voidaan edes pyrkiä rationaalisten ja enemmänkin tunneperustelujen yhteensovittamiseen.

Byrokraattiset rakenteet uusintavat toiminnan sisältöjä. Hyvinvointivaltiolliseen kehitykseen liittynyt ja sektorioitunut kontrolli- ja palvelujärjestelmä tuottaa »moniasiakkuuden». Kansalaiset hakevat palvelunsa »monelta luukulta poimien». Kulttuurilautakunta hallinnollisine työntekijöineen muodostaa yhden välitysorganisaation byrokraattisen kuntaorganisaation sisään. Kulttuurisihteerit ovat osana viranomaisverkostoa, joka tuottaa palveluja »omalta luukulta» asiantuntijoina.

Viranomaisverkoston toimintatavan ongelmallisuus liittyy hyvinvointivaltion toimintatapaan: tuotetaan vakiovuotoisia palveluja massatuotantoperiaatteella. Vaikka tällaista periaatetta on vaikea toteuttaa taiteen sektorilla, on se kuitenkin näkyvä: tämän tutkimuksen esimerkkikuntien lautakuntien toiminnan yhdenmukaisuus ja selkeä taiteenaloittainen sektorijako tulevat vahvasti esiin. Eri taiteenaloja yhdistävää, poikkitaiteellista toimintaa tai yhteistoimintaa muiden kuin vapaa-aikatoimen hallintokuntien kanssa oli lautakunnilla hyvin vähän.

## KULTTUURITOIMINTALAIN SAAVUTUKSET

Miten laki kuntien kulttuuritoiminnasta onnistui tavoitteeksi asetetussa tasoittamispyrkimyksessään? Kankaan (1991) tutkimuksen tulokset osoittavat hyvin selvästi, että laki loi kasvautuvaa hyvinvointia: missä oli rahaa ja sisällöllisiä resursseja siellä rakentui oma, selkeä »hallinnoitu kulttuuritoiminta» taidelaitosten ja järjestöjen väliin. Siellä, missä ei ollut jo ennestään taidelaitos-, taidejärjestö- tai muita taiteen sisältöihin liittyviä resursseja, toiminta jäi todella vähäiseksi.

Kunnat olivat kyllä halukkaita panostamaan kulttuuritoimintaan kulttuurilautakuntien kautta ja osoittivat lain kuntien kulttuuritoiminnasta tarpeelliseksi. Vaikka laki ei esimerkiksi edel-

lyttänyt kulttuurilautakuntien organisoimista kaikkiin kuntiin, muodostui maahamme kattava paikallinen ja samannäköinen kulttuurihallinto, jota tosin vapaakunnat ovat lautakuntien yhdistämisen kautta erilaistaneet. Toimistot ja tehtävät eivät ole muuttuneet.

Lautakuntien taloudelliset resurssit vaihtelivat erittäin paljon. Kuntien asukaslukuun suhteutettuna kulttuuritoiminnan menot olivat mielenkiintoisella tavalla riippumattomia kuntien rakennetekijöistä. Kaiken kaikkiaan kulttuurilautakuntien kautta ohjautuu kuitenkin hyvin pieni osuus kulttuuritoiminnan kokonaisu-noista.

### HYVINVOINTIVALTIO MURROKSESSA — TAIDE KAMPPAILEE

Hyvinvointivaltio on nähty vastauksena varsin monensuuntaisiin haasteisiin. Laajasti käsitettynä sillä ymmärretään niitä institutionaalisia, valtiollisia ratkaisuja, joilla on puututtu markkinoiden logiikan esiinnostamiin pulmiin. (Kosonen 1987, 12). Hyvinvointivaltion yleinen laajeneminen sijoittui pitkään kukoistuskautteen 1945—73. Hyvin selvästi joskin karkeasti näitä ratkaisuja ja ratkaisujen ajallista painotumista kuvaa myös esimerkiksi lakien ja asetusten määrrien kehitys Suomessa. Kun yksinomaan lakeja oli vuonna 1920 yhteensä 53, vuonna 1930 noin 80 ja vuonna 1950 kaikkiaan 127, tämä määrä kolminkertaistui vuoteen 1976 mennessä.

Hyvinvointivaltion rajat ovat muuttuvia. Tasaarvoon ja turvallisuuteen luetaan eri aikoina kuuluvaksi erilaisia asioita. 1970-luvun suomalainen hyvinvointivaltio muotoutui sektoreiltaan varsin laaja-alaiseksi, kun tarkastellaan niitä hankkeita, jotka tuolloin perusteltiin tasa-arvon tavoitteen toteuttamisen kautta. (Kangas 1989).

Hyvinvointivaltioiden tulevaisuuden näkymät eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. On herännyt voimakasta kritiikkiä hyvinvointivaltion laajentumisesta, kustannuksista ja ideologiasta. Puhutaan sekä maailmanlaajuisesta taloudellisesta kriisistä että valtiollisen kontrollin lisääntymisen mukanaantuomista ongelmista (esim. Abrahamson 1985, 15—16, Donzelot 1980, Hirsch 1979). Taloudellinen kehitys näyttäisi vaativan julkisten menojen leikkauksia. Lisäksi ongelmaksi on muodostumassa kasvavan keskiluokan vaikeus hyväksyä verojen maksua solidaarisuuden päämuotona.

Kaiken kaikkiaan yhtelskunnan nähdään dif-

ferentioituvan ja kulkevan kohti lisääntyvää segregaatiota, polarisaatiota ja marginalisaatiota. Tämä voi merkitä voimakkaita konflikteja kaikkialla yhteisöissä. Väestön ikääntyminen, siirtolaisuus, kulttuurien muutokset, ympäristöongelmat, köyhyyden lisääntyminen jne. rekisteröidään olennaisiksi muutosilmiöiksi.

Hyvinvointivaltiodiskurssit jäsenyivät käsitteillä privatisaatio (mikä johtaa esimerkiksi hyvinvointipalvelujen käsitteen alan rajaamiseen), desentralisaatio (jossa yhteydessä valtaa ja vastuuta siirretään yhteisöihin ja kuntiin) ja byrokraatisaatio (joka vie esimerkiksi keskusteluihin kansalaisjärjestöjen toiminnan vahvistamisesta, itseaputoiminnan lisäämisestä jne.).

Näissä kaikissa on kysymys hyvinvointipalvelujen jakelun järjestämisestä »puolittaisiksi markkinoiksi» nimitetyn järjestelyn avulla (LeGrand 1991, 52—61). Tällöin valtio ei enää olisi sekä palveluiden rahoittaja että niiden tuottaja vaan pääasiassa rahoittaja. Palveluita tuottaisivat erilaiset yksityiset, vapaaehtoiset ja julkiset tarjoajat, jotka kilpailevat keskenään. Näin tapahtuisi myös paikallistasolla. Tulevaisuudessa, 1990-luvun yhteiskunnassa, paikalliset viranomaiset ja keskushallinto rahoittaisivat edelleen useita nykyisin olemassaolevista hyvinvointipalveluista mutta niitä tarjoaisi itsenäisten laitosten monimuotoinen joukko.

Kulttuuripolitiikan kannalta on tärkeätä, missä laajuudessa julkinen pyrkii toteuttamaan hyvinvointipolitiikkaa. Hyvinvointivaltion yleisenä laajentumiskautena suomalainen hyvinvointivaltio muotoutui joiltakin osin muita Pohjoismaita laajemmaksi. Sosiaali- sekä muiden hyvinvointipalvelujen tapaan muotoiltiin myös taiteen sektorille institutionaalisia ratkaisuja tavoitteena tasa-arvo ja kohdealueena kulttuuritoiminta. Kulttuuritoiminnan käsite tuli kulttuuritoimintakomitean mietinnön myötä ja merkitsi »jotain enemmän kuin taidetoiminta». (Kangas 1988). Taidetoiminnan osalta hyvinvointipolitiikkaan kuului Suomessa myös muita desentralisaatiotavoitteisia institutionaalisia toimia: alueellinen taidehallinto, aluetaidelaitosten toiminta, taiteilija-apurahajärjestelmä, läänintaiteilijajärjestelmä jne.

»Puolittaisiin markkinoihin» liittyvä järjestelmä tuo tasa-arvon tavoitteeseen liittyvät perustelut entistä kiinnostavimmiksi. On varsin todennäköistä, että itsenäiset ja tulostavuiset palveluja tuottavat laitokset valikoivat asiakkaitaan ja toimintaj-alueitaan. Ns. huono-osainen saa tyytyä vähempiin palveluihin. Tasa-arvon nimissä tullee jälleen vaatimukseksi, että muita

huonommassa asemassa olevia palveleville annettaisiin suuremmat budjettimäärärahat. Jotta viimeksimainittu mahdollistuisi olisi jo tehokkuudenkin nimissä huonommassa asemassa olevat pystyttävä erottamaan ryhmänä. Varsin houkuttelevaa olisi käyttää esimerkiksi asuinpaikkaa diskriminaation perusteena. (LeGrand 1991). Tällainen toiminta johtaisi kuitenkin kylä- ja kaupunginosa- tai lähiökulttuurien kannalta varsin ongelmallisiin näkyymiin.

Suomalainen yhteiskunta on esimerkiksi aina ollut ylpeä vahvoista eri aloilla toimivista vapaaehtoisjärjestöistään. Kulttuurin alueella niillä on jo perinteisesti sisältöjen tuottamisen ohella vahva asiantuntijan asema. Vapaaehtoisen ja julkisen sektorin »liitto» on siis valmiina.

## TAITEEN KAMPPAILUT

Taiteenalojen keskinäinen kiista legitimiä asemasta taiteen kentillä tuottaa prosesseja, joita leimaavat kamppailut. Esimerkiksi valokuvataide (Lintonen 1988, Repo 1989) ja tanssitai- de legitimoituvat Suomessa vasta 1970-luvulla, eivät kovin vahvasti mutta kuitenkin.

Taidetoiminnan ja hyvinvointivaltion suhde on myös kompleksinen. Hyvinvointivaltiolliset oikeudellis-byrokraattiset keinot eivät välttämättä sovellu yksilöllisen itsensä toteuttamisen mahdollistavien elämäsmuotojen saavuttamiseen ja turvaamiseen vaan tulos voi olla vastakkainen: säännelty toiminta.

Pulmana ei ole ehkä hyvinvointivaltiollistuminen sinänsä vaan hyvinvointivaltion nojautuminen oikeusvaltiolliseen toimintaan alueilla, joille se ei sovellu. (Tala 1988, 150—152). Ongelmaa voidaan selvittää esimerkiksi hallinnan käsitteen kautta. Hallinnan (Foucault 1979, 5—22) käsite muovautuu kokonaisuudesta, johon kuuluvat instituutiot, menettelytavat, analyysit ja pohdinnat, ne laskelmat ja taktiikat, jotka mahdollistavat erikoisen joskin mutkikkaan ja väestöä kohteenaan pitävän vallan muodon harjoittamisen. Hallinnan käsite ei siis viittaa vain poliittisiin rakenteisiin, valtioon tai valtion johtoon vaan myös tai erityisesti tapaan, jolla yksilöiden ja ryhmien toimintaa saatetaan ohjata: lasten, perheiden, yhteisöjen, valtion tai oman minän hallintaa. Kysymys ei ole vain legitimiä järjestäytymistä poliittisen tai taloudellisen vallan alle saattamisen muodoista vaan myös enempi tai vähempi harkituista tai laskelmoiduista toimintatavoista, jotka kohdistuvat toisten ihmisten toimintamahdollisuuksiin. (Varis 1989, 77—78).

Taidetoiminnan alueilla voidaan keskustella monellakin tavalla hallinnan problemaattisuudesta. Hallinnan kohteiksi saatettavat tapahtumat ja ilmiöthän on voitava kääntää informaatioksi — kirjalliseksi raporteiksi, piirroksiksi, kaavakuviksi, numeroiksi, taulukoiksi ja tilastoiksi. Tämän informaation on oltava tietyn muotoista: stabiilia, paljon puhuvaa ja sekä yhdistettävissä että verrattavissa olevaa. Muoto tekee mahdolliseksi sen, että alueen relevantit ominaisuudet voidaan esittää täsmällisesti uudelleen siellä, missä niitä koskevia päätöksiä tehdään.

Hallinta ei kuitenkaan ole vain asioiden toistamista. Se määrittellään myös laajemmin interventioksi, tavaksi vaikuttaa todellisuuteen, tavaksi suunnitella tekniikoita todellisuuden saattamiseksi hallintaan tavalla, joka muuntaa kyseisen alueen sopivaksi arvioimiselle, laskemiselle ja interventioille. (Miller, Rose 1990, 6—7). Kulttuuritoiminnan edistäminen on monilta osin mahdollista nähdä kamppailuna hallintaa vastaan.

Hallinnon merkitys on kasvanut yhteiskunnassa ja politiikassa. Poliitiikan kannalta tämä merkitsee sitä, että hallinnossa toimivat osallistuvat nykyistä enemmän itse hallinnan avul- la esimerkiksi sen määrittelyyn, mihin pyritään. Hallinnon poliittinen merkitys on kasvanut. Kehitys on taidepolitiikan ja -hallinnon kannalta erityisen problemaattinen. Hallinnan kautta määrittyvä taidepoliittinen keskustelu jää eittämättä arvopohjaltaan kapeaksi ja väittelyt »hyvän taiteen» kriteereistä vähäisiksi.

Taiteen kentillä toimivien kamppailut julkisen sektorin taloudellisesta tuesta muodostuvat hyvinvointivaltioiden kustannuskriisien uhatessa myös erityisen tärkeiksi. Taidetoiminnan julkisen tuen muotoutuminen Suomessa siihen laajuuteen, jossa se tällä hetkellä on, on osa hyvinvointivaltion kehitystä.

Miten on perusteltu julkisen tuen välttämättömyys taiteen kentillä? Keski-Suomen kulttuuritoimintakokeilun osalta voidaan näyttää toteen, että julkisen rahoituksen lisääntyminen ja vähentyminen vaikuttivat voimakkaasti erityisesti pienimmän ja köyhimmän kunnan kulttuuritarjontaan. (Kangas 1988).

Julkisen tuen vaikutuksia erityisesti taidelaitosten käyttäytymiseen ja suorituskykyyn on tutkittu enemmänkin (Oksanen 1988, Blaug 1978, Throsby 1980, Globerman 1980). Tulokset osoittivat, että lisääntynyt julkinen tuki näkyi kiistattomimmin esitysten lukumäärän kasvus-

sa. Vaikutukset lippujen hintoihin tai esitysten kustannuksiin olivat ristiriitaisia.

Keskustelu siitä, millä taloudellisilla argumenteilla voidaan perustella taiteen tukeminen verovaroista, tuo yleensä esiin taideostosten ns. meriittihyödykeluonteen. Taiteen tuottamista ja kuluttamista on tuettava julkisista varoista siksi, että sen sosiaaliset hyödyt katsotaan merkittäviksi riippumatta markkinakäynnästä. Taldeitoimintaa tuottavat ja ylläpitävät organisaatiot eivät pysty kustannusten ja tuottojen osalta tasapainoon vaan kustannukset kohoavat tuottoja nopeammin, minkä seurauksena tuottojen ja kustannusten välille syntyy ajan myötä jatkuvasti suureneva kuilu. Taidealoilla on vaikea tehostaa tuotantoa esimerkiksi teknologian avulla. (Mulcahy, Swaim 1982, 33—56).

Taideinstituutit ovat heikkoja markkinoilla organisatorisen rakenteensa vuoksi. Vuosittain kasvavat työvoimakustannukset nostavat tuotantokustannuksia. Kulttuurituotanto ei voi omaksua »liukuhinna-menetelmää» vaan se perustuu uniikkiin kappaletuotantoon. Useimmisissa tapauksissa yleisömääriä ei voida kasvattaa ilman suuria kustannuksia — suurempia tiloja, esityskertoja lisäämällä jne. Koska on vaikea arvioida yleisön reaktioita, ei uusissa produktioissa voida helposti arvioida riskejä. (Mulcahy, Swaim 1982, 33—56).

Koska taideesitykset ovat live-esityksiä, ei organisaatioita voida rakentaa riskien minimoimiseksi. Varsin yleinen mutta ristiriitainen tilanne syntyy siitä, että esteettisesti korkeatasoiset taideokset eivät välttämättä ole taloudellisesti kannattavia. (Mulcahy, Swaim 1982, 33—56).

## LOPUKSI

Hyvinvointivaltion keskeinen tunnuspiirre on, että julkisen sektorin osuus sen rakenteissa ja toiminnoissa on suuri. Suomalaisessa yhteiskunnassa hallintokoneistot tuottavat hyvin monenlaisia hyvinvointipalveluja. Hallinnollisen toiminnan vaikutukset kansalaisten elämään ovat vaikeasti analysoitavissa. Ne ovat ehdollisia esimerkiksi sen suhteen, minkälaisia toiminnallisia edellytyksiä hallintosektoreille jää suhteessa poliittiseen ja taloudelliseen, hierarkiseen vallankäyttöön. Tässä artikkelissa tarkasteltiin sitä, minkälaiseksi ja minkä seurauksena kulttuuritoiminnan sisällöt muotoutuvat.

Kulttuurihallinto on kunnissa organisoitu rakenteiltaan hyvin perinteisesti. Koska kysymyk-

sessä ei ole hierarkisen vallan vahva sektori, kulttuuritoiminnan sisällölliset vahvuudet eivät päässeet lähtökohdaksi toiminnalle vaan toiminta muodostui hyvin yhdenmukaiseksi, byrokratian käytäntöjä noudattavaksi. Hallinnon uudistaminen on arvokysymys: erilaiset hallinnolliset ratkaisut saavat aikaan erilaisia seurauksia. Kulttuuritoimintakomitean (1974:2) ehdotus olisi ehkä merkinnyt toisenlaisen käytännön muotoutumista kuin kulttuuritoimintalain ja siihen liittyneen ohjeistuksen kautta tapahtui. Mutta — kenelle kulttuurihallinnon ongelmat ovat ongelmia?

Julkinen hallinto pystyy pitkälle kehittyneessä yhteiskunnassa hyvin harvoin pureutumaan eriarvoisuuden vähenemiseen liittyviin kysymyksiin, vaan se näyttää pikemminkin synnyttävän ja kasaavan ongelmia. Kun tarkastellaan kulttuuritoimintalakia sille asetetun tasoltamistavoitteen kautta, nousee vahvasti esiin tulos kasautuvasta hyvinvoinnista. Mutta mikäli tarkastellaan vain markkamääriä/asukas huomioimatta, minkä kokoisista kunnista on kysymys tai mitkä ovat kuntien omat mahdollisuudet panostaa kulttuuritoiminnan rahoitukseen, tullaan jo huomattavasti tyydyttävämpään tulokseen. Selvää kuitenkin on, että on monia maantieteellisiä ja taiteen alueita, joissa kulttuuripalveluista ei tule edes jokaviikkoisia. Tarvittaisiin uusia keskusteluja tasa-arvon käsitteen tulkintoista, jotta uusiin tulkintoihin ei vain ajauduta. Onko edessä aika, jolloin niukkenevia valtion määrärahoja jaetaan kulttuurin sektorillakin tarveharkintaisesti?

Kulttuurihallintokoneiston edessä on joka tapauksessa aika, jolloin haetaan »tehokkaasti ja tuottavasti» taiteilijoiden, harrastajaryhmien, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen omaaloitteisuutta ja itsenäisiä pyrkimyksiä.

## LÄHTEET

- Baudrillard, Jean (1983), *The precession of Simulacra*, Simulations. Semiotekste.  
 Becker, Howard S. (1982), *Art Worlds*. University of California Press.  
 Bourdieu, Pierre (1985), Sosiologian kysymyksiä. Vastapaino, Jyväskylä.  
 Foucault, Michel (1979), *On governmentality*. I & C 6, 5—22.  
 Hirsch, Joachim (1979), *Turvavaltio*. Vastapaino, Jyväskylä.  
 Kangas, Anita (1982), *Uhkana putkikulttuuri*. Artikkeleli sanomalehti Ilkassa 28.5.  
 Kangas, Anita (1983), *Kunta ja kulttuuri kulttuuritoimintalain valossa*. Valtion taidehallinnon julkaisu 21.

- Kangas, Anita (1988), Keski-Suomen kulttuuritolmin-  
takokeilu tutkimuksena ja politiikkana. Jyväskylä  
studies in education, psychology and social rese-  
arch 63.
- Kangas, Anita (1991), Kunta, taide ja markat. Taiteen  
keskustoimikunnan julkaisu. Valtion painatuskes-  
kus, Helsinki.
- Komiteanmietintö 1974:2: Kulttuuritolmin-  
tointakomitean mietintö.
- Kosonen, Pekka (1987), Hyvinvointivaltion haasteet ja  
pohjoismaiset mallit. Vastapaino, Jyväskylä.  
Kulttuuritoimintatyöryhmän mietintö 1978:59.
- LeGrand, Julian (1991), Puoliittaiset markkinat. TTT  
katsaus. 1, 52—61.
- Lintonen, Kati, Valokuvan 70-luku. Suomalaisen va-  
lokuvataiteen legitimaatio ja paradigmanmuutos  
1970-luvulla. Talteen keskustoimikunnan julkaisu  
7. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Millier, Peter & Rose, Nikolas (1989), Poliittiset ratio-  
naisaatiot ja hallintatekniikat. Poliittikka 3. s.  
145—158.
- Mitchell, Ritva (1978), Taidepohjaisen kulttuurin yhti-  
teiskunnallisen hallinnan kehityksestä ja kehittä-  
misestä. Tutkimus Suomen taldesektorin julkistumi-  
sista ja julkistamisesta. Sosiologian lisensiaatin-  
työ. Helsingin yliopisto.
- Mulcahy, Kevin V. & Swalm Richard C. (1982), Public  
policy and the arts. Boudier, Westview.
- Paasi, Anssi (1986), Neljä maakuntaa. Maantieteellisen  
tutkimus aluetietoisuuden kehitymisestä. Joensuun  
yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkai-  
sija 8.
- Rainesalo, Pirkko (1990), Kulttuurihallinnon uusista  
haasteista. Esitelmä Keski-Suomen läänin kulttuu-  
rialan neuvottelupäivillä Suolahdessa.
- Repo, Riitta (1989), Tanssien tulevaisuuteen. Tutkimus  
suomalaisen tanssitaiteen legitimaatiosta ja tans-  
sin koulutusjärjestelmän vakiintumisesta. Taiteen  
keskustoimikunnan julkaisu 6. Valtion painatuskes-  
kus, Helsinki.
- Ryynänen, Aimo (1986) Kunnan tehtävien lakisäätel-  
täminen. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol  
201.
- Taia, Jyrki (1988), Keskustelua oikeudeliistumisesta.  
Teoksessa Tuori, Kaarlo (toim.) Teorioita oikeuden  
kehityksestä. Helsingin yliopiston julkisoikeuden  
laitoksen julkaisu D:1.
- Talve, Ilmar (1980), Suomen kansankulttuuri. Histori-  
allisia päälinjoja. Suomalaisen Kirjallisuuden Seu-  
ra. Länsi-Savo Oy. Mikkeli.
- Tilastokeskus (1989), Kulttuurin julkinen rahoitus: Val-  
tion kulttuurimenot Suomessa 1983, 1985 ja 1987.  
Kulttuuri ja viestintä 1989:2.
- Tuomikoski-Leskelä, Paula (1977), Taide ja politiikka.  
Historiallisia tutkimuksia 103. Pohjolan sanomat.
- Uusitalo, Hannu (1990), The skandinavian model of so-  
cial policy. Madridissa 23.2.1990 pidetty esitelmä  
(at the Seminar Course on Social Policy).
- Varis, Tuula (1989), Vallan genealogia. Tutkimus  
Michel Foucault'n valtakäsityksistä. Poliitiikan tut-  
kimuksen laitos. Rauhan- ja kehitystutkimuksen yk-  
sikkö. Tampereen yliopisto, tiedotteita 36.