

Pirkkoliisa Ahponen

TAITEEN HALLINNAN PERUSTEOS

Ilkka Heiskanen, Anita Kangas ja Ritva Mitchell (toim.) (2015). Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö. Toinen, uudistettu laitos. Tietosanoma Oy: Helsinki. 509 s.

Taiteen ja kulttuurin kentät on kulttuuripoliitikkojen raamattu. Sen koostamisesta tuli välttämättömyys Suomen EU-jäsenyyden ja Euroopan Unionin kulttuuripoliittisen profiilin korostumisen myötä. Kulttuurin julkisen hallinnon juuret ovat paljolti kansallisen kulttuurin edistämistarpeissa, mutta tällä vuosituhanella kulttuuripoliittikan ylikansalliset toimintaedellytykset ovat kietoutuneet yhä syvemmälle niin julkisen hallinnon säätämisen kuin markkinaperustaisenkin kulttuurin tuotantoon ja välitykseen.

Kulttuuripoliittikan ideaalina on luovan toiminnan vapaus ja kansalaisten laaja-alainen ja aktiivinen osallistuminen kulttuurin edistämiseen. Kulttuuripoliittikan toimintaverkoston muodostumista säädellään julkisen hallintavallan ja talouden markkinavallan toimenpitein. Talousmarkkinat toimivat tuotteiden myyntikyvyn ja ostovoiman rajoissa, mikä koskee myös kulttuurituotteiden vaihtoa. Kuitenkin kulttuuria

tuotetaan ja vastaanotetaan merkitysten löytämiseksi ja mielihyvän saamiseksi, eikä kulttuurituotteita vaihdeta vain kaupallisin perustein. Kulttuurin hallinnan poliittinen ohjaus tulee yhä tärkeämmäksi kulttuurin tuotteistumisen ja tuotteiden kansainvälisen vaihdon myötä. Verkostoitumisen tueksi on neuvoteltava ja laadittava sääntöjä, jotka koskevat kulttuurivaihdon laillisuutta sekä kulttuurin sisältöjä koskevia yhteistyömahdollisuuksia ja niiden rajoituksia. Lailliset oikeudet ja hallinnolliset säädökset ohjaavat kulttuuripoliittikan rakenteiden muodostumista. Normit, direktiivit, sopimukset ja toimenpideohjelmat vaikuttavat kulttuuriin toimintamahdollisuuksiin ja toimintakentän institutionaalistumiseen. Julkinen rahoitus mahdollistaa institutionaalisen toiminnan ja säätää kulttuuripalvelujen saatavuutta.

Arvioitavana on nyt *Taiteen ja kulttuurin kentät* -teoksen toinen painos. Kirjan toi-

mittajat kertovat vuonna 2002 ilmestyneen ensimmäisen painoksen esipuheessa, että heiltä toivottiin kulttuurielämän lakikirjaa opetustoimen lainsäädännön kokoomateoksen rinnalle. Tosin ei haluttu tyytyä pelkkään säädöskokoelmaan, eikä käsikirjaan vaan pyrittiin tarkastelemaan laajemmin, ”miten taide- ja kulttuurielämä on järjestäytynyt ja miten se oikeudellisesti ja hallinnollisesti toimii”. Kun kirjan ilmestymisestä on jo runsaat kymmenen vuotta ja kulttuuripoliittikan kentän oikeudellishallinnollinen ohjaus on edelleen lisääntynyt, on päivitystarve ymmärrettävä. Vaikka kulttuurihallinnon ajankohtaiset tiedot ja ohjelma-asiakirjat löytyvät nykyisellään parhaiten Internet-lähteistä, on mielekästä koota kentän toimintatavat muutoksineen yhteen ja raportoida niistä ainakin kymmenvuosittain.

Kirjaa on uudistettu tämän päivän opetus- ja tutkimuskäyttöön soveltuvaksi, ja sisällössä näkyy myös kulttuu-

ripoliittisen tarkastelunäkö- kulman muutos. Toisen painoksen toimittajakunta on sama kuin ensimmäisen, mutta kirjoittajakaartiin on tullut lisää asiantuntijoita. Toisaalta muutamia ensimmäisen painoksen kirjoittajia on jäänyt tästä versiosta pois.

Taiteen ja kulttuurin kentät esittäytyvät kirjassa laajenevana rakenteellisena järjestelmänä. Kirja koostuu yhdestätoista luvusta, joista ensimmäinen on Ilkka Heiskasen laatima lyhyt johdanto kirjan sisältöön sekä taiteen ja kulttuurin yhteishallinnan perspektiiviin. Anita Kangas ja Esa Pirnes esittelevät kulttuurin hallinnon ja lainsäädännön kehitystä sekä tekevät selkoa julkisen vallan päätöksenteosta ja rahoituksesta. Katsaus myötäilee ensimmäisen painoksen lähtökohtia. Kangas ja Pirnes nostavat esiin eduskunnan, valtioneuvoston ja erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallitsevat roolit kulttuuripolitiikan ohjauksessa. He tarkastelevat myös alueellisia ja paikallisia rakenteita kulttuuritoimintojen kehittämisessä sekä kulttuuripalvelujen organisoimisessa ja julkisessa rahoituksessa. Näin avautuu varsin kompleksinen toimintakenttä, jonka piirissä julkinen valta käyttää kulttuuripoliittista valtaa.

Näkökulma kulttuurin talouteen on Ilkka Heiskasen tarkastelussa laajentunut luovaa taloutta koskeviin diskursseihin. Luovien alojen edistäminen sisältyi vuosituhannen vaihteen tietoyhteiskuntahybridiseen, jolle kansainvälis-

tymiskehitys antoi pontta. Luovuusdiskurssissa siirryttiin kulttuuriteollisuudesta luoviin toimialoihin ja sisällöntuotannosta luovaan talouteen. Avainsanaksi tuli luova yrittäjäyys. Kulttuurin tuottajia ryhdyttiin sen tiimoilta kannustamaan hybridiluonteiseen verkostoituneeseen toimintaan, jonka tähtäimessä ovat immateriaaliset innovaatiot. Heiskasen analysoimat luovan talouden diskurssit tuovat selvästi näkyviin sen, miten tätä kehityskaarta on poliittisesti ohjattu, mutta analyysi osoittaa myös tämänhetkiset kulttuuripoliittiset vaikeudet luovuushybridin vahvistamisessa.

Taidekasvatusta ja kulttuurialojen koulutusjärjestelmää pidetään ideaalisesti kulttuuripolitiikan tärkeänä kasvualustana. Anita Kangas ja Katri Halonen kertovat taiteen perusopetuksen järjestämisestä ja taiteen ammatillisen koulutuksen kehittämisestä lähtien opetusjärjestelmälle asetetuista tavoitteista ja haasteista. Taideopetuksen sisällyttäminen koulutusjärjestelmän kokonaisuuteen ei ole aivan yksinkertaista. Erityisen vaikeaa on taata tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet kaikille väestöryhmille ja koko maassa siten, että opetus kattaisi taiteen monipuoliset ilmenemistavat ja antaisi riittävät edellytykset kulttuurin omaksumiseen ja kulttuuriammateissa toimimiseen. Kankaan ja Halosen katsaus antaa hyvän kuvan taiteen ammatillistumisesta ja tutkimustavoitteiden täsmennyksestä

niin peruskoulutuksen kuin korkeakoulutuksenkin osalta. Taiteen ammatteihin pätevöitävään koulutukseen ja tutkijakoulutuksen välille on tehty eroa ja rakennettu siltaa duaalimallilla, jonka sisältämät ratkaisut eivät kuitenkaan ole vielä kovin selkeitä, kuten kirjoittajat tuovat esiin.

Tarkastelussa on myös kulttuurialoille työllistyminen ja työttömyysuhat erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Kangas ja Halonen näkevät tulevaisuuden mahdollisuudeksi kulttuurin tulemisen osaksi laajempaa ekosysteemiä ja sen linkittymisen muihin kuin suoranaisen taiteen toimialoihin. Näin he ottavat kantaa kulttuuripolitiikan perusedilemmaan, joka koskee taiteen itseisarvoisuuden ja väline- luonteisuuden suhdetta. Heille taidekasvatus ei ole oma saarekkeensa, vaan hyvinvointipolitiikan välttämätön perusta.

Terhi Aaltonen ja Sari Karttunen käsittelevät taiteilijapolitiikkaa ajankohtaisine haasteineen. Kun apurahoin tuetusta toimintamallista siirrytään taiteilijanpalkkaan, kulttuuriyrittäjyyteen ja tuottajatoimintaan, ratkottavana on monia pulmallisia kysymyksiä. Tosin taiteilijan työn verotukseen, sosiaaliturvaetuuksiin ja tekijänoikeuskorvauksiin liittyneet kiistakysymykset ovat osaltaan vauhdittaneet muutosta. Apurahanjako on taidehallinnon vastuulla ja päätöksiä pohjustaa asiantuntijakentän vertaisarviointi. Taidetoimikuntajärjestelmä kehitettiin paljolti taiteen tukijärjestelmän edistä-

miseksi sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Apurahaviidakosta on tullut monisyinen ja apurahansaanti-perusteiden punninnan oikeudenmukaisuus on jatkuvasti koetteella, erityisesti kun ongelmana on rahoituksen riittämättömyys tarvitsijoihin nähden. Palkinnonsaajan täytyy olla erityisen aktiivinen ja ansioitunut taiteilija. Myöskään taiteilijaeläke ei osu kuin harvojen valittujen kohdalle.

Taiteilijoiden toimeentulo vaatii kohennusta, mutta tarjotuissa ratkaisussa on omat pulmansa. Taiteesta saadut ansiot eivät helposti takaa riittävää toimeentuloa. Taiteilijantyön rinnastaminen palkkatyöhön ja yrittäjyyteen on sinänsä ongelmallista, vaikka voimassa oleva työlainsäädäntö edellyttää tätä asemointia. Taiteilijan on ammattiaan harjoittaessaan oltava työsuhteessa tai perustettava yritys riittävän toimeentulon saamiseksi ja sosiaaliturvan mahdollistamiseksi vanhempainloman, sairauden, työttömyyden ja eläkevuosien varalle. Aaltonen ja Karttunen käsittelevät seikkaperäisesti taiteilijantyöhön liittyviä sosiaalis-taloudellisia ongelmia ja niiden poliittis-hallinnollisia ratkaisuyrityksiä päätyen siihen, että luovan työn turva löytyy kansalaisten perusoikeuksien tunnustamisesta.

Jorma Waldén jatkaa kirjan ensimmäisessä painoksessa avaamansa tekijänoikeuslain tarkastelua painottamalla nyt sitä, miten tämä laki kohtaa 2000-luvun haasteet. Laki tuli voimaan 1960-luvun alussa

ja siihen on tehty monia muutoksia, mutta kehikko on pysynyt ennallaan. EU-jäsenyys ja Euroopan sisämarkkinat ovat vaatineet kansallisen lainsäädännön ja säädösten harmonisointia vastaamaan kansainvälisiä vaatimuksia. Tekijänoikeuskäytäntöjä on yhä vaikeampaa ratkaista toimintaympäristön digitaalittumisen ja geopoliittiset rajat ylittävän kansainvälisen verkostoitumisen vuoksi. Tekijänoikeuksilla on, kuten Waldén huomauttaa, sekä taloudellinen että moraalinen luonne ja taloudelliset – kaupalliset tai työllisyyteen ja työsuhteisiin liittyvät – intressit voivat olla ristiriitaisia tai törmätä yhteen inhimillisen sivistyksen saavuttavuusvaatimusten kanssa. Kysymykset luovan työn tuotteiden omistusoikeudesta ovat hankalasti ratkaistavia. Tähän liittyvät myös valmiiden tuotteiden esilläoloa ja niiden immateriaalisten aineiden saatavuutta koskevat ratkaisut. Ongelmia sisältyy myös tuotteiden alkuperäisyyteen ja ainutlaatuisuuteen sekä yksityis- tai yhteisomistukseen. Kulttuurituotteiden kopioinnin, jäljittelyn, muuntelun ja väärentämisen tunnistaminen on vaativa tehtävä, josta aiheutuu ristiriitoja. Waldén nostaa asiantuntevasti esiin monia laillista ratkaisuaan odottavia avoimia kysymyksiä.

Janne Vilkunan kontolla on, kuten aikaisemmassakin painoksessa, kulttuuriperinnön ja sitä koskevan hallinnan ja ohjauksen tarkastelu. Aikaisemmin kulttuuriperin-

nöllä tarkoitettiin aineellisen kulttuurin huippusaavutuksia, kuten muinaismuistoja, merkittäviä rakennuksia, muistomerkkejä ja taideteoksia. Sittemmin kulttuuriperintöä on laajennettu sisältämään myös luonnonkohteet ja henkisen kulttuurin tuotteet. Kulttuuriperintöä arvostetaan, mutta on kuitenkin kiistanalaista, millaisia kohteita luonnonsuojelun, perinnemaiseman ja suojeltavien rakennusten tai rakennelmien vaalinnan nimissä säilytetään. Ei myöskään ole yksinkertaista seuloa arvokkaimpia muistijälkiä paikallisesta elämästä ja yhteiskunnan muutoksesta museoitavaksi ja arkistoitavaksi kansakunnan organisoituna muistina tai todistuskappaleina paikan hengestä, jopa maailmanperintöarvona. Kulttuuriperintösopimukset ovat kansainvälistyneet toisen maailmansodan jälkeen, ja ihmiskunnan kulttuuriperinnön uhanalaisuus on jatkuvasti ajankohtainen ongelma. Vilkuna luotaa katsauksessaan kulttuuriperintökäsitteen laajenemista paikallisista kohteista ekomuseoon tai ”suureen museoon” ja virtuaaliseen tai supermuseoon. Tämä asettaa kasvavia paineita lainsäädännölle sekä suositusten ja ohjelmien toimeenpanolle, mutta myös kansalaisten ymmärrykselle kulttuuriperinnön arvosta.

Taiteen ja kulttuurin kentät käsittelee lähtökohtaisesti julkisen vallan piiriin kuuluvaa kulttuuripolitiikkaa ja -hallintoa. Toimintakenttien kuvauksessa ei kuitenkaan voida

sivuuttaa ”kolmatta sektoria”, joksi on nimetty julkisen vallan ja markkinavallan piiriin kuulumaton alue. Ovathan poliittisen demokratian perustukset kansalaistoiminnassa ja kansalaisyhteiskunnassa. Kulttuurin institutionaalinen organisointi on rakentunut yhdistysten, säätöiden, osuuskuntien ja muiden vapaaehtoisten kansalaisareenoiden ja niiden poliittisen aktiivisuuden varaan. Edelleenkin voittoa tavoittelematon kansalaistoiminta täydentää julkisin verovaroin rahoitettua toimintaa tai on vastapainona markkinaperusteisen järjestetylle tuotannolle.

Kirjan ensimmäisessä painoksessa oli luku kulttuuriyhdistyksistä, mutta nyt Minna Ruusuvirran ja Pasi Saukkosen näkökulma on laajempi. He lähtevät liikkeelle kolmannen sektorin asemoinnista pohjustaakseen taide- ja kulttuuriyhdistysten roolia suhteessa julkisten kulttuuripalvelujen tuottamiseen sekä rahoituksen täydentämiseen. Kulttuurin palvelutuotantoajattelu on vaatinut sekä vapaaehtoistoiminnan institutionaalistumista (yhdistysten rekisteröinti) että liiketalouden toimintaperiaatteiden uuttamista kolmannen sektorin sisään. Oma osuutensa tässä muutoksessa on ollut EU-logiikalla, johon kulttuuri-toiminta on vedetty mukaan. Toisaalta, kuten Ruusuvirta ja Saukkonen tuovat analyysis- saan esiin, kehitys on myös tältä osin monisyistä. Sosiaalis- kulttuuriset hyvinvointia kulttuurista -hankkeet, uusi

osuustoiminta ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden luovat ratkaisut saattavat sisältää uusia mahdollisuuksia aktiiviselle kansalaistoiminnalle.

Kulttuurinen erilaisuus koskettaa tämän päivän kulttuuripolitiikkaa entistä enemmän. Kirjan ensimmäiseen painokseen sisältyi luku kulttuurivähemmistöistä, monikulttuurisuudesta ja maahanmuuttajien kulttuuri-oikeuksista. Nyt Miikka Pyykkönen ja Pasi Saukkonen toteavat aluksi, että vähemmistöpolitiikan kirjo on laaja ja monikulttuurisuus ulottuu monille hallinnon aloille yli kansallisten rajojen. Pyykkönen ja Saukkonen otavat lähtökohdakseen sen, miten kansallinen kulttuuripolitiikka suhtautuu perinteiseen ja uuteen kulttuuriseen moninaisuuteen. Suomen vähemmistöpolitiikassa ruotsinkielisyys on oma lukunsa, ja uskonnollisten vähemmistöjen kohteluun heijastuu kristinuskon vahva asema Suomessa. Muutoin perinteisten etnisten vähemmistöjen ja kielivähemmistöjen oikeuksia on vahvistettu vasta viime aikoina. Kaikkia vähemmistökulttuureja kirjoittajat eivät nosta esiin, vaan keskittyvät kansallisuuslähtöiseen monikulttuurisuuspolitiikkaan, joka pohjautuu kansalaisten ”alkuperän” määrittelyyn tai maahanmuuttaja-asemaan. Liberalismilähtöiset kansalaisoikeudet ovat korostuneet viimeaikaisen monikulttuurisuuspolitiikan oikeudellisissa perusteluissa. Lähtökohtana on tällöin yksilönvapaus ja oikeus valita ryh-

män jäsenyys kulttuurisen identiteetin tunnistamisen ja tunnustamisen perustein. Tämä siirtää kulttuuriseen enemmistöön tai vähemmistöön kuulumisen rajoja. Vaatimukset oikeuksista kulttuurisia ilmaisuja ja tapoja koskevaan syrjimättömyyteen lisääntyvät, mutta kulttuurisista yhteentörmäyksistä vapautuminen ei ole nyky-yhteiskunnan näköpiirissä.

Niin suomalaisten kuin kansainvälistenkin vähemmistöpoliittisten asiakirjojen läpikäynti osoittaa, että kulttuurivähemmistöjä hallinnoidaan tasapainoilemalla integroinnin ja erilaisuuden tunnustamisen välillä. Kuten Pyykkösen ja Saukkosen katsaus osoittaa, paljon riittää tehtävää niin taiteen vähemmistökulttuurisessa rikastamisessa kuin monikulttuurisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessakin, jos halutaan säilyttää luottamus suomalaisen kulttuurin avartuvaan, mutta turvalliseen maaperään.

Euroopan Unionin vaikutus sekä kulttuuripolitiikan hallinnointiin että kulttuuriseen toimintailmapiiriin näkyy kirjan kokonaiskuvassa. Silti EU-säätelyn yhteen kokoava luku on tarpeen. Ritva Mitchellin päivittämä katsaus Euroopan Unionin kulttuuripolitiikkaan linkittää kulttuurin Unionin oikeudelliseen perustaan ja tuo esiin kulttuuriin ulottuvien toimielinten roolin EU:n päätöksenteossa. Se osoittaa kulttuuriohjelmien ja muiden ohjausmenettelyjen strategisen merkityksen kult-

tuuripolitiikan institutionalisoitumisessa nyky-yhteiskunnan kehityssuuntaa ja kansainvälistymispaineita vastaavasti.

Kirjan päätösluvussa, (joka on merkitty luvuksi XII) Ilkka Heiskanen ja Anita Kangas paikantavat kulttuuripolitiikan nykytilaa ja tulevaisuuden skenaarioita. He vetävät yhteen kirjan sisällön funktionaalisesti ryhmiteltynä, eli kirjan yleisilmettä täydentävällä tavalla. He myös arvioivat kulttuuripolitiikan tulevaisuuden näkymiä, nojautuen vaihtoehtoina Cuporen vuonna 2005 julkaisemaan skenaarioreporttiin. Heiskanen ja Kankaan analyysin mukaan haasteena on kriisi- ja stagnaatiostagnaarioiden näkymien ylittäminen ja uusien mahdollisuuksien avautumisskenaarioon ladattujen positiivisten odotusten toteuttaminen.

Takakannen esittelytekstissä markkinoidaan kirjan palvelutehtävää ja tarpeellisuutta kaikille taiteen ja kulttuurin kentillä toimiville. Lukukokemuksavahvistaa tämän kokoomateoksen tarpeellisuuden käytännön työn tukena. Suosittelee opusta käytettäväksi myös kulttuuripolitiikan opetuksessa, ei tosin tenttikirjana, vaan oheislukemistona ja tietopakettina kulttuuripolitiikan kysymyksiä ja erityisesti kentän – tai kenttien – hallintavaltaa puntarointaessa.

Taiteen ja kulttuurin kentät -kokoomateos lähestyy kulttuuripolitiikkaa hallinnan näkökulmasta, ei toimijälähtöisesti. Siinä ei tartuta kulttuuripolitiikan sisältöihin kulttuu-

ria merkityksiä ja arvostuksia problematisoimalla, vaan toteutetaan kulttuurihallinnossa yleisesti tunnustettua ”käsivarren mitan” (*arm’s length*) -periaatetta eli kulttuuristen arvojen vertaisarvioinnin autonomisuutta kulttuuri-toimijoiden itsensä tehtävänä. Tämä tarkoittaa periaatetta kunnioittaa taiteen ja kulttuurin kentillä toimivien tekijöiden ja osallistujien oikeuksia luoda ja perustella kulloinkin toteutettavan kulttuurin sisällöt. Niinpä kirja ei ulotu esimerkiksi sukupuoli- tai sukupolvisensitiivisyyden ongelmiin. Mutta vaikka seuraavakin päivitys tehtäisiin nojautumalla kulttuurin hallinnan sektorilogiikkaan, toivoisin ainakin vammaisten ihmisten kulttuuristen oikeuksien näkyviin nostamista. Ikäpolitiikan kulttuurinen merkitys lisääntynee tulevaisuudessa muutoinkin kuin taidekasvatuksessa tai taiteilijoiden toimeentuloa ja eläkkeitä koskevissa osuuksissa.

Kuten kirjassa useaan otteeseen todetaan, kulttuurin saavutettavuuden ja luovan toiminnan parhaiden edellytysten takaamisen ongelmat ovat monisyisiä. Tämän päivän kulttuuripolitiikka edellyttää yhteiskuntapolitiikkaa, jossa ylitetään vakiintuneiden kenttien rakenteelliset sektorirajat ja toimitaan yhteistyössä useilla hallinnonaloilla ja politiikan areenoilla. Tämä tuodaan teoksessa myös esiin. Vaikka kirja arkkitehtuurissaan nojaa edelliseen painokseen, on sen koostaminen asiapitoiseksi ajan-

kohtaisrakennelmaksi ollut vaativa työ. Työ on tehty harkiten ja maltillisesti. Kun kirja keskittyy kulttuurin strategioiden ja politiikkasuositusten esittelyyn ja käsittelyyn, lukijan arvioitavaksi jää se, miten kulttuuri-toiminnan sisällöt muokautuvat kulttuuripolitiikaksi. Kulttuuripolitiikka kaikkiaan ulottuu sekä luovuuden tuotteistamiseen ja tuotteiden käytön poliittiseen ohjaukseen. Ohjausta toteutetaan poliittisissa ohjelmissa, jotka siirretään julkisen vallan toimenpitein hallintoon ideologisiksi työkaluiksi. Niillä vaikutetaan kunkin aikakauden kulttuuripolitiikan luonteeseen. Kirja tuottaa tarpeellista tietoa siitä, miten kulttuurin hallinnan työkalut ohjaavat kulttuurin kenttien toimijoita ja heidän pyrkimyksiään luoda kulttuurisia merkityksiä. Kannustusluovuuteen, innovatiivisuuteen ja yrittäjyyteen on ollut 2000-luvun alun kulttuuripolitiittisen hallinnan strategisena kimmokkeena. Se voidaan nähdä myös keinona asemoida toimijat ja säädellä kulttuuriin valta-asemiin pääsyä.