

## Alueellisen kulttuuripolitiikan mahdollisuudet: rakentuminen ja käytännöt Suomessa suhteessa Ruotsiin

*Lectio praecursoria*

VAPPU RENKO

Voimme jakaa Suomen alueisiin monilla eri tavoilla. Voimme erottaa itäisen Suomen, läntisen Suomen, pohjoisen Suomen, eteläisen ruuhka-Suomen – ja kaiken keskellä tietenkin Keski-Suomen. Voimme erottaa eri maakunnat, arktisen alueen, saamelaisalueen ja Svenskfinlandin. Voimme erottaa alueet, joilla puhutaan vihdasta ja alueet, joilla puhutaan vastasta – ja alueet, joilla ei juuri puhuta. Moni edellä mainittu aluejako pohjautuu erilaisiin kulttuurisiin tekijöihin ja niitä koskeviin mielikuviin: siihen, miten eri alueilla eletään ja toimitaan. Tiettyihin alueisiin liitetään hyvinkin vahvoja mielikuvia, joita on myös rakennettu aktiivisesti jo pitkään. Osa edellä mainituista aluerajoista taas on hallinnollisia. Näissä tapauksissa lainsäädännössä on määritelty tietty aluehallinnon organisaatio, jolle on osoitettu tietyt maantieteelliset toimialueet ja tehtävät. Hallinnollisesti olemme tällä [lektion pitämisen] hetkellä muun muassa Keski-Suomen maakunnassa, Keski-Suomen hyvinvointialueella sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.

Vaikka hallinnolliset rajat voidaan piirtää selkeästi kartalle, ne eivät ole millään tapaa ennalta määrättyjä ja muuttumattomia. Päinvastoin: aluehallinnon organisaatioita on rakennettu aktiivisen toiminnan, politiikanteon ja hallinnollisten prosessien kautta. Muutos on usein nopeaa. Esimerkiksi nykyinen Petteri Orpon hallitus käynnisti viime vuoden elokuussa valtion aluehallinnon uudistuksen, joka kattaa yhdeksän hallinnonalan, 23 viraston sekä 4 600 työntekijän tehtäviä.<sup>1</sup> Lakiesitys tästä uudesta aluehallinnon organisaatiosta on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden kuluttua. Tämän jälkeen Suomessa pitäisi olla jälleen joukko uusia aluehallinnon organisaatioita, jotka tässä tapauksessa on nimetty alueellisiksi elinvoimakeskuksiksi.

Kiinnostus aluehallinnon organisaatioiden rakentamiseen ja muutokseen kulttuuripolitiikassa toimi lähtökohtana sille väitöstutkimukselle, josta keskustellaan tänään. Kulttuuripolitiikalla voidaan tarkoittaa laajasti kulttuuria koskevaa yhteiskunnallista toimintaa. Itse keskityin siihen kulttuuripolitiikkaan, jota muodostetaan ja toteutetaan kulttuurin hallinnollisissa rakenteissa. Kulttuurihallintoa on Suomessa rakennettu aktiivisesti etenkin 1960-luvulta saakka. Tuolloin muodostettiin hyvinvointivaltion kulttuuripolitiikkaa, jossa korostettiin muun muassa mahdollisimman yhtäläisiä mahdollisuuksia taiteelliseen työskentelyyn ja kulttuuriosallistumiseen eri puolilla Suomea erilaisilla alueilla.

Keskeinen periaate oli desentralisaatio eli hajauttaminen, jonka kautta valtaa ja vastuuta kulttuuripoliittisten tavoitteiden toteuttamisesta siirrettiin maan kolmitasoisessa hallintorakenteessa kansalliselta tasolta alueelliselle tasolle ja paikalliselle tasolle. Etenkin paikallinen taso eli kunnat otettiin Suomessa keskeiseksi kulttuuripoliittisten tavoitteiden toteuttajaksi, ja kunnille osoitettiin esimerkiksi vastuuta kulttuuritoiminnan toteuttamisesta ja kulttuuripalvelujen järjestämisestä. Vaikka alueellinen taso otettiin myös osaksi kulttuuripolitiikan rakenteita, sen rooliin on usein viitattu vaatimattomana. Aluehallinnon merkitystä suomalaisessa kulttuuripolitiikassa

on aiemmissa tutkimuksissa kuvattu esimerkiksi rajallisena ja marginaalisena. Samaan aikaan on tehty varsin vähän sellaisia tutkimuksia, joissa olisi tarkasteltu kulttuurin aluehallintoa ja sen organisaatioiden toimintaa kokonaisuudessaan sekä kuultu myös niiden henkilöiden näkemyksiä, jotka käytännössä työskentelevät kulttuuriasioiden parissa aluehallinnon eri organisaatioissa. Omassa tutkimuksessani halusin osaltani paikata tätä tiedonaukkoa.

Tänään tarkastettava väitöstutkimukseni *Alueellisen kulttuuripolitiikan mahdollisuudet: rakentuminen ja käytännöt Suomessa suhteessa Ruotsiin* on yksi yritys nostaa keskusteluun kulttuurin aluehallinnon roolia ja merkitystä suomalaisessa kulttuuripolitiikassa. Erityisen tärkeää keskustelu on tässä ajassa, kun yhteiskunnalliset ja hallinnolliset muutokset ovat yhä nopeampia, ja alueisiin kohdistuu yhä enemmän ristiriitaisiakin odotuksia. Yhtäältä kansallisella kulttuuripolitiikalla pyritään edelleen ainakin tavoitteiden tasolla turvaamaan yhtäläiset mahdollisuudet taiteelliseen työskentelyyn ja kulttuuriolosuhteisiin eri alueilla. Toisaalta alueita on yhä enemmän kannustettu erottautumaan toisistaan sekä korostamaan omia erityispiirteitään ja identiteettiään osana alueellista kehittämistä. Tässä yhteydessä taidetta ja kulttuuria on myös kytketty alueellisen kehittämisen keinoiksi. Alueilla tehdään esimerkiksi kulttuuriohjelmia, joissa korostetaan alueelle ominaisiksi nähtyjä kulttuurisia piirteitä: sitä, miten alueella eletään ja toimitaan.

Alueellisessa kehittämisessä on korostettu etenkin viime vuosina hallinnon rinnalla hallintaa. Hallinnalla (englanniksi *governance*) tarkoitetaan tässä yhteydessä hallinnon toimijoiden yhteistyötä yhteiskunnan eri sektoreille sijoittuvien toimijoiden kuten yritysten ja yhdistysten kanssa. Alueilta siis odotetaan kulttuuripolitiikassa paljon. Tänään tarkastettavan väitöstutkimukseni keskeinen kysymys on se, miten alueet voivat vastata niihin kohdistuviin moninaisiin odotuksiin Suomessa rakentamalla alueellista kulttuuripolitiikkaa. Alueellisella kulttuuripolitiikalla tarkoitan tutkimuksessa aluetason kulttuuria koskevaa toimintalinjaa. Alueellinen kulttuuripolitiikka on siis tässä sitä, miten kulttuurin aluehallinnossa toimitaan (tai ei toimita) suhteessa kulttuuriin siten kuin kulttuuri aluehallinnossa ymmärretään. Alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamisella on merkitystä, sillä sen kautta alueiden on mahdollista esimerkiksi edistää kansallisen tason kulttuuripoliittisia tavoitteita, kehittää omaa aluettaan korostamalla tiettyjä painopisteitä ja erityispiirteitä sekä vastata esimerkiksi alueella asuvien taiteilijoiden ja kulttuuritoimijoiden tarpeisiin.

Tarkastelin tutkimuksessa alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamisen mahdollisuuksia Suomessa suhteessa Ruotsiin. Valitsin Ruotsin heijastuspinnaksi, sillä se on monella tapaa vakiintunut vertailukohta ja esimerkki suomalaiselle kulttuuripolitiikalle. Kulttuuripolitiikkaa – kuten myös monia muita politiikkasektoreita – on Suomessa pitkään kehitetty ”sen Ruotsin mallin mukaan”. Kulttuurin aluehallinnon rakenne Ruotsissa on kuitenkin hyvin erilainen kuin Suomessa, mikä tarjosi kiinnostavan mahdollisuuden analysoida hallinnollisten rakenteiden yhteyttä alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamisen mahdollisuuksiin.

Tutkimusaineistoni muodostui sekä laadullisista että määrällisistä aineistoista. Laadullisia aineistoja olivat lait ja asetukset, hallitusten esitykset ja päätökset sekä ministeriöiden raportit ja päätökset Suomessa ja Ruotsissa. Lisäksi haastattelin kulttuurista vastaavia henkilöitä aluehallinnon organisaatioissa täällä Keski-Suomessa sekä Ruotsissa Värmlannissa. Analysoin myös määrällisiä aineistoja, jotka koostuivat kuntien kulttuuritoiminnan nettokustannuksista ja muista kuntia kuvaavista tunnusluvuista. Näin pyrin ymmärtämään paremmin paikallisen

tason erilaistumista kulttuuripalvelujen toteuttajana sekä hahmottamaan kulttuurin aluehallinnon suhdetta kuntatasoon.

Tutkimus osoitti, että kulttuurin aluehallintoa on 1960-luvulta alkaen rakennettu Suomessa aktiivisesti. Valtaa on siirretty alueitasolle kolmessa vaiheessa, jotka voidaan nimetä alueiksi hyvinvointipolitiikan välineinä, regionalisaatioksi ja kilpaileviksi alueiksi. Vastaavat vaiheet voidaan tunnistaa myös Ruotsissa. Ensimmäinen vaihe ulottui 1960-luvulta 1980-luvulle. Tällöin kulttuurin aluehallintoa rakennettiin molemmissa maissa aktiivisesti pohjaten maille ominaisiin aluehallinnon rakenteisiin. Suomessa korostui valtion aluehallinto, Ruotsissa taas itsehallinnolliset alueet. Toinen vaihe eli regionalisaatio ajoittui 1990-luvulta 2000-luvun puoliväliin. Regionalisaatiolla tarkoitetaan kansallisen tason aktiivista toimintaa vallan kanavoinnissa alueille. Suomessa etenkin maakuntaliittojen kulttuuriin liittyvät tehtävät laajenivat. Ruotsin kulttuuripolitiikassa näkyi lisäksi regionalismi eli alueiden oma tavoite lisätä valtaansa ja asukkaidensa vaikutusmahdollisuuksia. Kolmas vaihe eli kilpailevat alueet alkoi 2000-luvun puolivälissä, jolloin kilpailuvaltioon kuuluvat tehostaminen ja kilpailun edistäminen tulivat yhä selkeämmin esiin myös kulttuurin aluehallinnossa. Suomessa pyrittiin suurella valtion aluehallintouudistuksella virtaviivaistamaan ja selkeyttämään hallinnon rakennetta, mutta kulttuurin kohdalla kävi toisin.

Tällä hetkellä kulttuurin aluehallinto Suomessa koostuu neljästä organisaatioista, joita ovat 1) maakunnan liitot, 2) aluehallintovirastot eli AVIt, 3) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELYt sekä 4) Taiteen edistämiskeskuksen eli Taiken alueelliset taidetoimikunnat ja aluetoimipisteet. Kullakin organisaatiolla on eri määrä toimialueita: maakunnan liittoja on 18, AVEja kuusi, ELYjä 15, alueellisia taidetoimikuntia 13 ja Taiken aluetoimipisteitä 11. Kulttuurin aluehallinnon rakenne Suomessa on siten tällä hetkellä hyvin monitoimijainen ja monirajainen. Ruotsissa alueiden rooli kulttuuripolitiikassa on korostunut kilpailevien alueiden vaiheessa. Vuodesta 2011 on otettu vaiheittain käyttöön niin kutsuttu yhteistoimintamalli (ruotsiksi *kultursamverkansmodellen*), jossa kulttuurirahoitusta kanavoidaan kansalliselta tasolta alueille alueellisten kulttuurisuunnitelmien perusteella. Suunnitelmien muodostamisessa alueiden tulee tehdä laajasti yhteistyötä kulttuuritoimijoiden sekä muiden keskeisten sidosryhmien kanssa alueella.

Tutkimukseni osoittaa, että toisin kuin Ruotsissa, Suomessa kulttuuripoliittista valtaa on pääosin jaettu valtion aluehallinnon sisällä. Suomen alueellisen kulttuuripolitiikan mallissa desentralisaatio on siten ollut pääosin hallinnollista, kun taas Ruotsissa on toteutettu myös poliittista ja taloudellista desentralisaatiota. Nämä desentralisaation eri muodot ymmärretään tutkimuksessa osana laajempaa valtion uudelleenskaalauksen prosessia. Uudelleenskaalauksella tarkoitetaan sitä, että valtio on poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen rakennelma, jossa eri tasojen eli skaalojen väliset suhteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Muutosta ajavat paitsi yksittäiset toimijat myös laajemmat yhteiskunnalliset kehityskulut kuten siirtyminen hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon.

Miten alueellista kulttuuripolitiikkaa sitten käytännössä rakennetaan Suomen ja Ruotsin erilaisissa hallintorakenteissa? Tätä kysymystä tarkastelin etenkin haastatteluaineiston kautta esimerkkialueilla Keski-Suomessa ja Värmlannissa. Esimerkkialueilla alueellinen kulttuurihallinto vaikuttaa aktiivisesti alueellisen kulttuuripolitiikan tavoitteisiin ja sisältöihin: organisaatiot rajaavat alueellista kulttuuripolitiikkaa, määrittelevät tavoitteita ja vastaavat toteutuksesta. Moni

asia kuitenkin vaikeuttaa alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamista Suomessa suhteessa Ruotsiin. Suomen kulttuuripolitiikassa ei ole selkeitä hallinnollisia alueita, eikä yhdellekään organisaatiolle ole osoitettu selkeää tehtävää tai mandaattia koordinoida alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamista. Kukin aluehallinnon organisaatio lähestyy kulttuuria omasta näkökulmastaan. Yksinkertaistettuna, kulttuuri nähdään AVI:ssa peruspalveluna, ELY:ssä liiketoimintana, Taikesa taiteena ja maakunnan liitossa aluekehittämisen perustana ja keinona. Etenkin AVI:n ja ELY:n toimintaa ohjaa suuri määrä eri ministeriöitä, mikä vaikeuttaa kulttuurin sovittamista osaksi näiden organisaatioiden tehtäväkenttää. Yhteistyörakenteiden puute kulttuurin aluehallinnossa aiheuttaa sen, että esimerkiksi taide- ja kulttuuritoimijoiden on Suomessa vaikea tietää, miten he voivat osallistua kulttuuripolitiikan rakentamiseen sillä alueella, jossa he toimivat. Tämä taas voi heikentää aluetason legitimitettä eli koettua hyväksyntää kulttuuripolitiikan toteuttajana.

Voimme jakaa Suomen alueisiin monilla eri tavoilla, koska voimme tehdä alueiden välille eroja. Rajanvedon taustalla on aina eronteko: ajatus siitä, että yhdellä alueella eläminen ja toimiminen on jollain tapaa erilaista kuin toisella, ja vaatii siten esimerkiksi erilaisia kulttuuripoliittisia painopisteitä ja toimenpiteitä. Alueellisen kulttuuripolitiikan rakentaminen on yksi tapa huomioida tätä erilaisuutta kulttuuripolitiikassa.

Samaan aikaan näyttää siltä, että alueellisen kulttuuripolitiikan näkökulma puuttuu parhailaan meneillään olevista valtion aluehallinnon uudistuksista. Uusien elinvoimakeskusten lukumäärää ei olla päätetty, mutta uutisoinnissa on viitattu yhdeksään tai kymmeneen keskukseseen.<sup>2</sup> Kumpikaan lukumäärä ei vastaa mitään nykyisen kulttuurin aluehallinnon organisaatioiden toimialuejakoa. Alueen määrittely suomalaisessa kulttuuripolitiikassa on siis edelleen epäselvää. Taiteen edistäminen alueilla on myös murroksessa. Taiteen edistämisestä vastaavan Taiken toiminta nyky muodossaan on päättymässä, kun Taikesta ja Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista Kavista aiotaan muodostaa yksi virasto vuoden 2026 alusta lähtien.<sup>3</sup> Taikessa on jo käynnistynyt toimikuntaudistus, jonka osana on keskusteltu alueellisten taidetoimikuntien lakkauttamisesta ja korvaamisesta vaihtelevilla paneeleilla.<sup>4</sup>

Kansallisesta näkökulmasta tuntuu toistuvan ajatus siitä, että valtakunnallinen toiminta palvelee lähtökohtaisesti erilaisia alueita. Tällä logiikalla keskittäminen onkin alueellisuutta. Alueellisuus voidaan kuitenkin ymmärtää myös alueiden erityistarpeiden huomiona. Sillä, että alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamisessa hyödynnetään alueellisten erityistarpeiden asiantuntemusta. Kansallinen ja alueellinen näkökulma eivät sulje toisiaan pois: alueet voivat hyvin samaan aikaan toteuttaa tiettyjä kansallisen kulttuuripolitiikan painopisteitä, kuten edistää taiteellista työskentelyä ja taiteen eri toimialojen kehittymistä alueella, sekä korostaa omaa kulttuurista erityisyyttään. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että hallinnon rakenteet tekevät alueellisen kulttuuripolitiikan rakentamisen mahdolliseksi. Tässä uskon ja toivon tutkimukseni tuloksista olevan hyötyä tulevaisuudessa.

*Väitöskirja "Making regional cultural policy possible: construction and practices in Finland contrasted to Sweden" tarkastettiin Jyväskylän yliopistossa 15. maaliskuuta 2024. Vastaväittäjänä toimi senior lecturer Katja Lindqvist (Lunds universitet) ja kustoksena professori Mikko Jakonen (Jyväskylän yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto).*

---

**VIITTEET**

1. <https://vm.fi/-/valtion-aluehallinnon-uudistus-kaynnistyy> – viitattu 11.3.2024.
2. <https://yle.fi/a/74-20056819> – viitattu 11.3.2024.
3. <https://www.taike.fi/fi/uutiset/sivistyshallinto-2030-uudistushanke-taike-ja-kavi-yhdistyisivat-yhdeksi-virastoksi> – viitattu 11.3.2024.
4. <https://www.taike.fi/fi/uutiset/taiken-toimikuntarakenteen-uudistus-kayntiin> – viitattu 11.3.2024.

**KIRJOITTAJATIEDOT****VAPPU RENKO**

YTT, FM

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Erikoistutkija

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

vappu.renko@cupore.fi