

KUNNALLISEN KULTTUURIHALLINNON JA KULTTUURIPOLITIIKAN NÄKÖALOJA

Paavo Hoikka

»Skall vi nu åstadkomma en avgörande upprustning måste kulturpolitiken av en progressiv opinion lyftas upp till samma nivå som socialpolitiken. Det är ett stort politiskt problem på samma sätt som det på 30-talet var att skapa förståelse för nödvändigheten av det socialpolitiska genombrottet.»

Tage Erlander

»Kulturpolitiken får emellertid inte bli en helt och hållet central utrednings- och administrationfråga, kommunal och lokal aktivitet är nödvändiga.»

Människan och
nutiden

I Kulttuurihallinto ja sen riittävyys

Kulttuurihallinto — tarkoittaen julkista hallintoa ja muuta järjestettyä yhteistoimintaa¹, mikä pyrkii kulttuurielämän tukemiseen ja ohjaamiseen kokonaisuutena käsittäen kulttuurielämän osa-alueet, kirkon, urheilun ja kansanvalistustoiminnan, joista huolehtiminen kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön 20 §:n mukaan opetusministeriölle ylimpänä viranomaisena — kuuluu osana valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen hallintoon. Yksityisoikeudellisilla yhteisöillä ja varsinkin kansalaisjärjestöillä on kulttuurihallinnossa julkisyhteisöjen ohella oma tärkeä asemansa. Näiden eri yhteisöjen harjoittama kulttuurihallinto voidaan jakaa keskushallintoon, jonka kohteena on koko maa, alue- eli piirihallintoon, joka tapahtuu läänien, maakuntien tms. hallintoalueiden puitteissa sekä kuntien, seurojen, alaosastojen ym. hallinnon perusyksiköiden puitteissa tapahtuvaan paikallis- hallintoon.

Vuosisatainen traditio on painanut maamme hallinto-organisaatioon ominaiset piirteensä. Julkisen hallinnon koneisto, jonka keskeiset säädökset ja piirteet ovat kulttuurihallinnon alalla pysyneet olennaisesti muuttumattomina koko itsenäisyytemme ajan, on järjestetty ensisijaisesti lakien soveltamista ja toteuttamista varten.² Hallintokoneisto on toiminut lähinnä passiivisena välineenä, jolta ei ole odotettu aloitteita sen enempää kuin oma-aloitteista toimintaakaan. Niinpä esim. maamme korkeimmat oikeudet samoin kuin maan ylimmät lainvartijat ovat varsin varovaisesti käyttäneet niille valtiosäännössä myönnettyä oikeutta tehdä esityksiä lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä. Mainitun käsityskannan mukaisesti on myös virkamiehistön korkeakouluopetus järjestetty.

Yhteiskunnan toimintojen moninaistuessa ja vaatimustason kasvaessa asetetaan myös hallintokoneistolle entistä suurempia vaatimuksia. Entiseen pitäytyminen ei yksinomaan riitä, sellaisen asenteen omaksuvat voivat muodostua jarruksi.

Kulttuurin ja hallinnon yhdistäminen saattaa tuntua ristiriitaiselta, koska olemme tottuneet ajattelemaan, että kulttuurin täytyy saada kehittyä vapaasti ja pääasiallisesti on kulttuuritoiminta edelleenkin rakennettava yksilöllisen toiminnan varaan, kun taas hallinto yleensä on enemmän tai vähemmän tiukasti ohjattua.³ Veli Merikoski lausuu asiasta: »Harkittaessa vastauksia näihin kysymyksiin on lähdeittävä siitä, että vapaus on ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä. Yksilöllinen vapaus, vapaa yhteisötoiminta valtion puitteissa sekä kansallinen vapaus luovat länsimaisen elämäntavan mukaan parhaat, ellei tahdota sanoa suorastaan välttämättömät edellytykset voimakkaalle kulttuurikehitykselle. Mutta tämän vapausajatuksen kanssa ei ole ristiriidassa järjestetty toiminta tiettyjen tarkoituksien toteuttamiseksi. Asianlaita on pikemminkin päinvastoin. Ajatelkaamme esimerkkinä vaikkapa lukutaidon levittämistä tai koulupakkoa. Havaitsemme tällöin, että myös vapaaksi jätettävä kulttuurikehitys tarvitsee pohjakseen ja tuekseen jokapäiväistä, aina jatkuvaa ja mitä monitahoisinta hallintotoimintaa. Samalla tavoin kuin yleisen terveydenhoidon avulla ja sosiaalihuollon keinoin pyritään kohottamaan kansan fyysillistä kuntoisuutta, samoin on hallinnollisin toimenpitein luotava kansan kulttuurillinen peruskunto asettamalla tavoitteeksi pisimmälle päässeiden kulttuurikansojen yleistaso.

Tähän eivät kulttuurihallinnon tehtävät kuitenkaan rajoitu, kulttuurin olemukselle on vierasta tyytyä vain tietyn standardin tavoittelemiseen. Eteenpäin ja ylöspäin on aina pyrittävä yksilöllisin saavutuksin. Ja tässä voi hallinto toimia vain tukijana, ei toteuttajana. Sen tehtävänä on toimia suotuisain edellytysten järjestäjänä vapaasti versovalle kulttuurille. Sen on ajankohtaista vertausta käyttäkseni rakennettava kulttuurin rakettialustat.»⁴

Hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa on jo alettu esittää vaatimuksia, että hallintoviranomaisten tulisi omakohtaisesti arvostella hallinnoimansa alan hallinnon riittävyttä, tehdä tätä koskevia ehdotuksia ja suunnitelmia sekä ryhtyä oma-aloitteisesti toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin.⁵ Kauko Sipponen toteaa⁶, että ilmeisesti nämä vaatimukset tulevat yhä äänekkäämmiksi ja että kymmenen — parinkymmenen vuoden kuluttua eli tavanomaisen itämisajan jälkeen niitä tullaan meilläkin kuulemaan.

Jotta hallintoviranomainen — niin julkisyhteisön kuin yksityisoikeudellisen yhteisön — toimintaa voitaisiin selittää ja arvostella, on tunnettava 1) hallintokoneiston organisaatio, 2) hallintotoiminnan muodot ja se 3) aktuaalinen tilanne, jossa hallintotapahtuminen ilmenee. Mutta lisäksi on — normatiivisen tulkinnan ohella — tarkasteltava oikeusnormeja sekä tekijöinä, jotka vaikuttavat käyttäytymiseen, että käyttäytymisen seurauksina.

Mikäli halutaan suorittaa reaalin tutkimus kulttuurihallinnon riittävydestä, oikeustieteen samoin kuin historian tutkimuksenkin tulokset merkitsevät vain aineiston hankintaa, valintaa ja esittelyä.⁷ Minkään yksityisen tieteenhaaran käyttämä käsittelytapa ei yksin pysty vastaamaan kysymykseen, mikä on kulttuurihallinnon riittävyys suomalaisessa yhteiskunnassa 1960-luvun alussa eli mikä on kulttuurihallinnossa saavutettujen tuloksien suhde asetettuihin tavoitteisiin. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää oikeustieteen ja historian metodein suoritettujen tutkimusten lisäksi lähinnä sosiologian ja hallinto-opin asettamien tutkimustavoitein ja -keinoin suoritettuja tutkimuksia ja tutkimustulosten yhteisanalysointia. Ulkomailta on lähinnä hallinto-opillinen tutkimus askarrellut tämänkaltaisten ongelmien parissa. Meillä ei hallinto-oppi ole toistaiseksi ollut itsenäisenä oppiaineena, ja hallinto-opillinen tutkimus on jäänyt hallinto-oikeudellisen tutkimuksen varjoon. Vasta kuluvana lukuvuonna on Helsingin yliopistossa aloitettu valtiotieteelliseen tiedekuntaan saadun apulaisprofessorin viran suomin mahdollisuuksin vakinaisen hallinto-opin opetus, missä kunnallishallinnollakin on osuutensa. Hallinto-opin alkeita oli tosin opetettu jo eräinä aikaisempinakin lukuvuosina järjestämällä luentosarjoja ja pitämällä harjoituksia.

II Kunnallisen kulttuurihallintomme yleispiirteitä

Suomen hallintojärjestelmässä on kunnallisella itsehallinnolla keskeinen sijansa. Kuntien hoidettavaksi on annettu monia keskeisiä kulttuuripoliittisia tehtäviä. Niinpä kunnat huolehtivat suurelta osalta oppivelvollisuuden täyttämisestä, kuten kansakoulujen rakentamisesta ja muusta opetuksen järjestelystä. Vapaata kansansivistystyötä kunnat ovat vanhastaan monin tavoin tukeneet ja edistäneet perustamalla mm. työväenopistoja ja myöntämällä avustuksia sivistystoiminnan tukemiseen.

Kunnallinen sivistystyö voinee paremmin kuin kansalaisjärjestöjen tavoittaa kunnan asukkaat.⁸ Tämä ei merkitse kansalaisjärjestöjen työn tai mahdollisuuksien väheksymistä, mutta järjestöt eivät voi toimia ilman kunnan suomaa taloudellista tukea. Kunnan tulisi kuitenkin antaa järjestöjen suorittaa varsinainen kenttätyö sekä lisäksi pitää huolta, että siellä, minne järjestöjen työ ei ulotu tai missä se jää tuloksettomaksi, tällainen työ ei jää hoitamatta.

Kuntien sivistyshallinnollisia tehtäviä hoitavat erilaiset lautakunnat ja muut asiantuntijaelimet, joita kunnallisvaltuustot asettavat eri tarkoituksia varten. Nämä elimet ovat joko lakisääteisiä tai kuntien vapaasti asetettavissa olevia. Kun näihin lautakuntiin valitaan jäseniksi eri alojen asiantuntijoita, joutuvat siten laajat kansalaispiirit kuntien itsehallinnon välityksellä mukaan erilaiseen sivistystoimintaan.

Viime vuosikymmenien aikana kunnat ovat edellä mainittuja tarkoituseriä silmällä pitäen perustaneet mm. seuraavia lakisääteisiä erikoiselimiä: kansakoulu-, ammattioppilaitos-, raittius- ja kirjastolautakuntia sekä asettaneet kunnallisia ammatti- ja kauppaoppilaitoksia sekä työväenopistoja varten johtokuntia. Muun kuin lakisääteisen, ts. harkinnanvaraisen sivistystoimen sektorilla kunnat ovat osoittaneet yleistä kulttuuriaktiivisuutta asettamalla urheilu-, musiikki-, nuorisotyö-, kotiseutu-, kotitalous-, luonnonsuojelu-, matkailu-, jopa erityisiä kansansivistys-kulttuurilautakuntia.

Kuntien vapaan sivistystyön kehityksestä ja nykyisestä järjestelystä voidaan todeta, että tämä työ on viime sotavuosien jälkeen kasvanut ja laajentunut hyvin monipuoliseksi. Tällä alalla toimivista lautakunnista ovat tärkeimpiä raittius-, urheilu-, nuorisotyö- ja kansansivistyslautakunnat, jotka kaikki toimivat monin eri tavoin tarkoituseriensä hyväksi. Näiden ja eräiden muiden elinten toimintaa lähemmin tarkasteltaessa ja vertailtaessa voi todeta, että niiden tarkoituserissä, ohjelmissa ja käytännöllisessä toiminnassa on paljon yhteistä. Erityisesti on näin asianlaita raittius- ja nuorisotyölautakuntien kohdalla. Nuorisotyölautakuntien pyrkimys ohjata nuoriso hyviin ja hyödyllisiin sivistysharrastuksiin palvelee välillisesti samaa tarkoitusta, mihin raittiuslautakunnat tähtäävät toimimalla välittömästi tai välillisesti raittiiden sivistysihanteiden ja elämäntapojen hyväksi. Molempien lautakuntien tehtävä tähtää siis suuressa määrässä samoihin kasvatuksellisiin ja sivistyksellisiin päämääriin. Selvitykset osoittavat, että niiden käytännölliset toimintamuodot ovat monissa kohdin samanlaisia. Kumpikin suorittaa sivistystyötä järjestämällä valistustilaisuuksia, julkaisemalla alansa kirjallisuutta ja erilaisia selvityksiä.

Selostusten perusteella voidaan todeta, että myös urheilu ja retkeily sekä muu liikuntakasvatus, joiden edistäminen kuuluu lähinnä kunnan urheilu- lautakunnalle, edustavat tärkeitä puolia nuorisokasvatuksessa.

Kun kunnallisten lautakuntien kohteet, tarkoitusperät, ohjelmat ja käytännölliset toimintamuodot ovat niin suuressa määrässä samanlaiset kuin jo on todettu⁹, tulee tietenkin harkittavaksi, onko tarpeellista, että ne toimivat siinä määrin erillään kuin tähän asti yleisesti on tapahtunut ja eikö niiden päämääriä voitaisi paremmin edistää ja työtä tehokkaammin suorittaa, jos eri lautakuntien tehtävät olisivat keskitettyinä joko yhdelle tai harvemmille lautakunnille. Näin tulee esille hallinnollisesti mielenkiintoinen ja samalla tärkeä periaatteellinen kysymys, kumpi on kunnallisessa sivistyshallinnossa yleensä edullisempi, sentralisaatio vai desentralisaatio. On syytä todeta, että tämä kysymys ei ole ajankohtainen vain meillä, vaan sitä on paljon pohdittu myös muissa maissa, erityisesti Ruotsissa, missä lautakuntatoiminnan hajainaisuus kunnallishallinnon alalla on yleensä ollut suurempi kuin Suomessa.

Siitä lähtien, kun sivistystoiminnan eri aloja varten ryhdyttiin kunnissa asettamaan erityisiä lautakuntia ja eri keskushallintoviranomaisetkin rupeivat antamaan näille tehtäviä ja suosituksia sekä esittämään niille työmuotoja, on sivistyshallinnon palkatun työvoiman tarve lisääntynyt. Tehtävistä huolehtimaan on ryhdytty palkkaamaan lautakunnille pää- ja osatoimisia työntekijöitä.

Kun kuitenkin monet po. tehtävistä ovat hyvin erilaisia sekä asettavat työntekijöilleen erilaisia vaatimuksia, esiintyy sivistystoiminnan alalla runsaasti eritasoisen työvoiman tarvetta.

Eräät kansansivistystyön tehtävät edellyttävät akateemista pätevyyttä tai ylioppilastutkintoon perustuvaa ammattikoulutusta, kuten opistojen johtajilta ja keskuskirjastojen työntekijöiltä vaaditaan, kun vuorostaan eräitä toisia sivistystoiminnan alan tehtäviä on tähän asti hoidettu vanhan luottamustehtäväjärjestelmän puitteissa.

Yleensä on todettava, että sivistystoiminnan eri alojen työvoiman luokittelu ja sille asetettavien vaatimusten määrittäminen tuottaa monenlaisia vaikeuksia.

Pyrittäessä arvioimaan nykyisen tilanteen tarkoituksenmukaisuutta ei ole käytettävissä yhtä kiinteitä ja selviä arvosteluperusteita kuin monilla muilla ammattialoilla on saatavissa. Tämä johtunee lähinnä siitä, että nämä ammatit eivät ole lailla »säännösteltyjä» eikä niiden asemaa yhteiskunnassa vielä ole selvästi määritelty eikä vahvistettu.

Nykyistä olotilaa lienee pidettävä siirtymäkautena luottamushenkilöiden ja ylimalkaisen toiminnan kaudesta palkatun henkilöstön käyttöön ja syvämmän toiminnan kauteen. Nykyään nähdään jo entistä selvemmin tavoite, mihin on sivistyshallinnon eri toimialoilla pyrittävä; sen kannalta voidaan määritellä tarvittavan työntekijävoiman asema, pätevyys ja koulutuksen tarve. Voidaan laatia ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi, kunhan kar-

toitetaan tämän alan nykyiset olot ja otetaan huomioon ne puutteet, joita nykyään on sivistyshallinnon työntekijäin työssä, kelpoisuusehdoissa ja koulutuksessa. Se, mikä nykyoloissa on kestävä ja tarkoituksenmukaista, on tietenkin säilytettävä ja sitä edelleen kehitettävä.

Tehokkaalla sivistystyöllä on oikein suoritettuna mitä suurin merkitys kansakunnan elämässä. Kunnilla on vastuunsa tämän toiminnan tuloksista. Kunnallinen kulttuurihallinto olisi näin ollen kehitettävä oikein ja tehokkaasti toimivaksi.

III Organisaation tarkoitus ja tehtävä

Kunnallisen erityishallinnonhaaran, kulttuurihallinnon organisaation tarkoituksena voitaneen pitää tieteen ja taiteen, opetustoimen, urheilun, raittius- ja nuorisotyön sekä vapaan kansansivistystoiminnan edistämistä kunnassa, niiden tulosten mahdollisimman tehokasta hyväksikäyttöä ja yleistä omaksu- mista sekä kunnan olosuhteisiin soveltuvaa aktiivista kulttuuritoimintaa kunnan eri osissa. Organisaation tulee muodostaa toimintakykyinen kokonaisuus myös osayksiköissään kunnan eri osissa ja säilyttää mahdollisimman monipuolinen tarjontavalmius vaatimustason laskusta ja kysynnän suhteellisesta erikoistumattomuudesta huolimatta. Organisaation tehtävä on toteuttaa voimassaolevia säännöksiä noudattaen tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti sivistystoimen alaan kuuluvat asiat kunnassa.

Kulttuurihallinnon tehokkuudesta vastaa kunkin harrastusalan erillislautakunta ja viimekädessä kunnallishallitus sekä riittävydestä määräraha- kontrollillaan parlamentti, kunnallisvaltuusto. Oikeusturvavaatimuksella ei kulttuurihallinnossa liene korostettavaa merkitystä.

Kuntansa kulttuurihallinnon riittävydestä, siltä osin kuin se on kuntaportaan määrättävissä, voivat kuntalaiset sanoa mielipiteensä joka neljäs vuosi pidettävissä kunnallisvaaleissa.

IV Kunnallisen kulttuurihallinnon keskittämispyrkimyksiä

Kuten valtion niin kunnallinenkin hallintokoneisto ja sitä ympäröivä yhteiskunta ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Rinnan yhteiskunnan muuttuessa ja kehittyessä tapahtuu hallinnon mukautumista ja kehittymistä, joskin hallintokoneistolle on ominaista tietty jäykkyys, minkä vuoksi sen pysyttäminen ajan tasalla vaatii erityistä huolenpitoa. Voidaan todeta, että hallinto-organisaation kehittyminen Suomessa on jatkuvaa ja usealla taholla yhtäaikaa tapahtuvaa.¹⁰

Vastuu kunnan organisaation kehittämisestä — osana johtamistehtävistä — keskittyynee, paitsi osaltaan erityishallinnonhaaroille itselleen, kunnallis- hallitukseen. Pitkäjännitteistä suunnittelutyötä eivät enää kuitenkaan ehdi suorittaa ne henkilöt, jotka päivittäisistä hallintotehtävistä vastaavat, vaan tarvitaan vapaina juoksevista hallintotoimista olevia rationalisointielimiä. Niinpä tärkeimmät organisaatiomuutokset suunnitellaan kuntaportaassakin komitea- työnä.

Kysymys kunnallisen kulttuurihallinnon keskittämisestä ja tehostamisesta on ollut esillä monissa eri yhteyksissä ja saanut erityistä huolenpitoa osakseen kunnallispäivillä sekä myös kansansivistysväen keskuudessa.

Jo v. 1940 pidetty Maalaiskuntien Liiton VI Kunnallispäivät antaessaan »Yleisen kunnallisen sivistyksen ja kunnallisasiain harrastuksen ja vastuun- tunnon sekä kunnallisen ammattisivistyksen kehittämisestä» pontensa ¹¹ pitä- vät maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon tehostamisen ja sen perusteiden lujittamisen kannalta tärkeänä mm., että

»opetus- ja kasvatustyössä otetaan entistä enemmän huomioon kunnallisen itsehallinnon sivistykselliset tarpeet ja että tässä tarkoituksessa kunnallis- opin opetusta lisätään sellaisissa maalaisnuorison sivistyslaitoksissa kuin kan- sanopistoissa, maamieskouluissa ja -opistoissa sekä muissa niihin verratta- vissa laitoksissa sekä otetaan sen opetus myöskin kansakoulun jatko-opetuk- sen ja suunnitellun kansalaiskoulun ohjelmaan.»

Maalaiskuntien Liiton yleiset kunnallispäivät v. 1945 asettuivat selvästi suuremman keskityksen kannalle asiassa ¹² pitäessään maaseudun sivistys- mahdollisuuksien parantamiseksi ja vapaan kansansivistystyön tehostamiseksi tärkeänä

- »1) että koulu-uudistuksia toteutettaessa pyritään mahdollisimman paljon parantamaan maalaisnuorison sivistysmahdollisuuksia ja ottamaan tällöin nimenomaan huomioon maaseudun erikoiset olot ja sivistystarpeet;
- 2) että kunnat pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan tukemaan kunnan alueella suoritettavaa vapaata kansansivistystyötä kehittämällä kirjastolaitos- taan, hankkimalla ja ylläpitämällä tätä työtä varten tarpeellisia huoneistoja ja ottamalla palvelukseensa vakinaisen toimihenkilön elvyttämään ja ohjaa- maan kunnan vapaata kansansivistystyötä yhteistoiminnassa eri seurojen ja yhdistysten kanssa;
- 3) että maaseudun varhaisnuorisokasvatuksen tehostamiseksi kunnat pyr- kivät mahdollisuuksien mukaan tukemaan niiden alueella suoritettavaa maa- talouskerhotyötä;
- 4) että valtio tukisi maaseudun vapaata kansansivistystyötä niin runsaasti, että ero kaupunkien ja maaseudun nuorison sivistys- ja viihdytysmahdolli- suuksien välillä saataisiin tasoitetuksi.»

Helsingissä 17.—19. 5. 1946 pidetty yleinen kansansivistyskokous yhtyi edellä esitettyyn kunnallispäivien kantaan ja katsoi päätöslauselmassaan ¹³,

että vapaan kunnallisen sivistystyön tehostamiseksi olisi tämän alan tehtävät kunnissa keskitettävä erityisille kansansivistyslautakunnille. Tämän mukaisesti Maalaiskuntien Liitto valmistikin ja lähetti kunnille kansansivistyslautakuntien ohjesäännön mallin. Tämä toimenpide ei kuitenkaan ole johtanut mainittaviin tuloksiin. Maalaiskuntien Liiton hallitus on nimenomaan eri yhteyksissä suositellut kunnille, että nämä vapaan sivistystyön keskittämiseksi ja tehostamiseksi sekä tarpeettomien hallintomenojen ehkäisemiseksi pyrkisivät mahdollisuuksien mukaan yhdistämään kunnallisen nuoriso- ja raittiusjärjestöjen sekä mahdollisia muitakin vapaan kansansivistystyön piiriin kuuluvia tehtäviä yhdelle lautakunnalle, kunnan kansansivistys- tai kulttuurilautakunnalle, joka eri tehtävääloja varten voitaisiin jakaa osastoihin. Tämän lautakunnan avuksi olisi tietenkin tarvittaessa otettava päteviä viranhaltijoita. V. 1950 Maalaiskuntien Liiton hallitus esitti valtioneuvostolle, että kysymystä selvittämään asetettaisiin erityinen komitea. Esitys ei kuitenkaan silloin johtanut tulokseen.

Saadakseen selvitystä siihen, mitä itse kunnissa silloin ajateltiin keskittämiskysymyksestä, suoritti Maalaiskuntien Liitto vuoden 1952 alussa asiaa koskevan tutkimuksen. Kaikki ne kolmattakymmentä kunnallishallituksen puheenjohtajaa ja kunnansihteeriä, joiden mieltä asiassa kysyttiin, asettuivat puoltamaan edellä mainittujen lautakuntien toiminnan kokoamista. Useimpien ajatukset siitä tavasta, jolla yhdistämiseen olisi pyrittävä, kävivät myös yhteen. Kaikki olivat yhtä mieltä siitä, että nuoriso- ja raittiuslautakuntien tehtävät olisi tarkoituksenmukaisinta yhdistää samalle lautakunnalle. Monien mielestä olisi tälle lautakunnalle lisäksi annettava urheilu- ja retkeilylautakunnan tehtävät. Toiset sen sijaan katsoivat, että urheilulautakunta olisi kunnissa säilytettävä erillisenä, koska urheilun vaaliminen tulee heidän mielestään täten parhaiten toteutetuksi. Eräiden mielestä olisi keskittämisessä mentävä niin pitkälle, että kaikki edellämainitut lautakunnat yhdistettäisiin yhdeksi voimakkaaksi lautakunnaksi.

Asiasta on eri yhteyksissä neuvoteltu myös asianomaisten virastojen ja järjestöjen edustajien kesken. Maalaiskuntien Liiton toimesta pidetyissä asioita koskevissa neuvotteluissa on yleisesti oltu yhtä mieltä siitä, että nykyinen hajanaisuus ei ole asian hoidolle onneksi, mutta siitä, miten pitkälle keskitystä olisi toteutettava, on oltu eri mieltä.

Mistä sitten johtuu, että edellä esitetyistä tosiasioista huolimatta keskitystä ei ole saatu toteutetuksi? Syy lienee ensisijaisesti siinä, että erityisalojen, lähinnä nuorisotyön ja raittiuden edustajat varsinkin ylimmissä hallintoportaisissa ovat olleet sitä mieltä, että yhdistämisen vaikutuksesta heidän oma alansa tulisi heikkenemään¹⁴. Sekä nuorisotyön että raittiusliikkeen edustajat ovat usein korostaneet sitä, että erityislautakunta on jo nimellään varmin

tae ja vakuutus siitä, että sen alan työ tulee tehdyksi oikeassa hengessä ja johtaa parhaiten tuloksiin. Jyrkimmin on yhdistämisesajatuksista vastustettu raittiusväen taholta. Sosiaaliministeriön raittiusasiain osasto on nimenomaan asettanut sille kannalle, että kunnille väkijuomaliikkeen voittovaroista tulevan osuuden käytöstä voi päättää yksistään raittiuslautakunta, koska vain tämä lautakunta suorittaa lain tarkoittamaa välitöntä raittiusuudistusta.¹⁵

Kaupunki- ja kauppalakuntien taholla sai kulttuurihallinto huomiota osakseen heti sodan jälkeen, jolloin Vaasassa 15—17. 8. 1946 pidettyjen kaupunkipäivien ohjelmaan sisältyi Turun silloisen kaupunginjohtajan Eero Manteleen alustus »Kunnat taiteen suosijoina». Esitys perustui Kunnallisen Keskustoimiston edellisenä vuonna kaupungeille ja kauppalaille lähettämään kyselyyn, jonka tarkoituksena oli selvittää, mitä taide-elämän eri muotoja kunnat ovat yleensä tukeneet ja kuinka suuria rahamääriä näihin tarkoituksiin vuoden 1945 aikana oli myönnetty. Avustukset ryhmitettiin kyselyssä käsittelemään a) näyttämötaiteen, b) musiikin, c) kuvaamataiteen ja d) kirjallisuuden harrastusalat.¹⁶ Alustuksessaan kaupunginjohtaja Mantere lausui mm. seuraavaa¹⁷: »Kun nyt siis pidämme ajankohtaa sopivana ryhtyä keskustelemaan alustuksen aiheesta »Kunnat taiteen suosijoina» on se mitä konkreettisin merkki siitä, että kunnallishallinto katsoo rohkein mielin tulevaisuuteen uskoen ja luottaen siihen, että nykyisistä suurista taloudellisista vaikeuksista tullaan selviämään». Kokouksen osanottajista nti Hannula (Helsinki) toteaa¹⁸:

»Tahdon lausua mielihyvänä siitä, että tällainen alustus »Kunnat taiteen suosijoina» on liitetty Kaupunkipäivien ohjelmaan. Siinä on pyritty viitoittamaan kaupungin kunnallispolitiikkaa uusille urille, pyritty kaupunkia muodostamaan viihtyisäksi yhteiskodiksi sen asukkaille. Kunnallispolitiikka ei ole siihen sanottavasti pyrkinyt aikaisemmin.

Alustaja piti erikoisesti teatteritaidetta, musiikkia ja kirjallisuutta sekä kuvaamataidetta sellaisina, jotka sopivat kuntien tukemiksi ja kuntien edistämiseksi. Yhdyn lämpimästi alustajaan, että näitä taidemuotoja kaikkineen olisi enemmän edistettävä. Sillä nyt kun vapaa-aikaa on kaikilla, myöskin työväestöllä, pitäisi antaa mahdollisuus sellaisiin vapaa-ajan käytön ja huvittelun muotoihin, jotka kehittäisivät, pitäisi antaa mahdollisuus sellaisiin tilaisuuksiin, joissa varsinkin kunnan nuoret löytäisivät hyvää seuraa.»

Käsitellessään kysymystä kuntien vapaan kansansivistystyön uudelleen organisoimisesta v. 1953 VII yleinen kansansivistyskokous totesi, että kuntien sivistystyön hallintoa olisi pyrittävä tehostamaan järjestämällä tarpeen mukaan eri lautakuntien yhteiskokouksia tai keskittämällä tämän alan tehtävät erityiselle kulttuurilautakunnalle, joka tarpeen mukaan voisi jakaantua eri aloja edustaviin jaostoihin. Lisäksi kansansivistyskokous vetosi valtiovaltaan pyytäen, että vapaan kansansivistystyön ja nuorisotyön keskinäisiä suhteita,

joihin nähden varsinkin maalaiskunnissa on ilmennyt sekavuutta, selvittelemään asetettaisiin valtion komitea.¹⁹

Valtioneuvosto asetti 1. 11. 1956 komitean²⁰ selvittämään, miten kuntaporttaassa urheilua, nuorisokasvatusta, raittius- ja kansansivistystyötä koskevien hallintoalojen yhteistoimintaa olisi kehitettävä ja näitä työmuotoja varten tarvittavien ohjaajien koulutus ja toiminta tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävä. Tämän maaherra S. Mattssonin puheenjohtolla toimineen *kunnallisen sivistyshallinnon yhteistyökomitean* mietintö valmistui toukokuussa 1959.

Laajahkossa mietinnössään komitea tarkastelee keskityksen ja hajanaisuuden mukanaan tuomia etuja sekä haittoja. Harkitessaan sivistyshallinnollisten lautakuntien hallinnon kehittämistä komitea pitää tarkoituksenmukaisimpana järjestelynä sitä, että kunnalliset sivistyshallinnolliset lautakunnat toimisivat edelleen nykyisellään, mutta niiden välisen kosketuksen, vuorovaikutuksen ja toiminnan yhdenmukaistamiseksi olisi asetettava lautakunnille yhteinen elin, sivistyshallinnollisten lautakuntien yhteistoimikunta.

Ehdotetun yhteistoimikunnan tulisi komitean laatiman johtosäännön mukaisesti olla sen jäsenlautakuntien yhteisiä asioita valmisteleva ja neuvooantava elin. Sen tehtävänä olisi tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja mainituille lautakunnille sekä kunnallishallituksille ja muille viranomaisille kunnan sivistystointa ja sen kehittämistä koskevissa asioissa. Erilliset lautakunnat säilyttäisivät täten riippumattoman asemansa kunkin lautakunnan saadessa vapaasti harkita, missä määrin se katsoo olevan syytä ottaa huomioon yhteistoimikunnan esittämiä näkökohtia. Yhteistoimikunnan jäseniä olisivat mainittujen lautakuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä kunnallishallituksen keskuudestaan määräämä edustaja.

Komitea korostaa erityisesti, että sen esittämä kunnallisen sivistyshallinnon yhteistoimikunta-ajatus soveltuu toteutettavaksi ensi sijassa suurissa ja keskisuurissa kunnissa, joissa on yleisesti useita vapaan sivistysalan lautakuntia. Sen sijaan ei pienissä kunnissa ole tarkoituksenmukaista asettaa vapaata sivistyshallintoa varten monia eri lautakuntia. Sivistyshallinnon järjestely olisi näissä kunnissa toteutettava alunperin keskitetysti joko siten, että tällaiseen kuntaan asetetaan yksi vapaan sivistysalan lautakunta, joka hoitaa kaikki ne tehtävät, jotka suurissa kunnissa kuuluvat useille lautakunnille tai kaikkein pienimmissä kunnissa siten, että nämä tehtävät jätetään kunnallishallituksen hoidettaviksi.

Komitea tarkastelee mietinnössään myös kunnallisen sivistyshallinnon työvoiman tarvetta ja näillä aloilla työskentelevien koulutusmahdollisuuksia esittäen useita vaihtoehtoja koulutuskysymyksen ratkaisemiseksi ja kuntien vapaan sivistystyön tehostamiseksi.²¹

Eräänä keinona komitea suosittelee erityisen sivistystoimenjohtajan viran perustamista kuntiin, jolloin kunnalliseen sivistystoimintaan saataisiin suunnitelmallisuutta, kiinteyttä ja tehoa. Kuntien sivistyshallinnollisten työntekijäin oikeudellisen aseman turvaamiseen ja vakiinnuttamiseen komitea kiinnittää niin ikään huomiota.

Opetusministeriö pyysi komitean mietinnöstä lausunnot mm. kunnallisilta keskusjärjestöiltämme. Antamassaan lausunnossa Maalaiskuntien Liitto toteaa²², ettei se lopputulos, johon komitea on mietinnössään päätenyt, nimittäin ehdotus uuden hallinnollisen elimen, yhteistoimikunnan perustamisesta nykyisten lautakuntien neuvottelevaksi yhteistyöelimeksi poista sitä hajanaisuutta, joka nykyisin on olemassa kuntien vapaan sivistyshallinnon alalla, vaan tavallaan lisää tämän alan hallintoelinten lukua. Yhteistoimikunnan perustaminen ei liiton käsityksen mukaan olisi omiaan yksinkertaistamaan hallintokoneistoa, vaan sen sijaan aiheuttamaan kunnallishallinnolle merkittävää lisätyötä. Komitean ehdotus soveltunee liiton mielestä toteutettavaksi lähinnä vain suurissa kunnissa, joissa vapaan sivistyshallinnon alalla tarvitaan kieltämättä useita erityisalojen lautakuntia, ja joissa niiden yhteiselimeksi soveltuu komitean suosittama yhteistoimikunta.

Sen sijaan olisi Maalaiskuntien Liiton mielestä vapaan sivistyshallinnon alalla toimivien lautakuntien yhteistyö parhaiten järjestettävissä mainittujen lautakuntien keskeisen vapaamuotoisten neuvottelutilaisuuksien avulla. Nämä neuvottelukokoukset eivät tietenkään voisi tehdä lautakuntia velvoittavia päätöksiä, mutta niillä saavutettaisiin kuitenkin se etu, että eri lautakuntien jäsenet saisivat kuvan niistä tavoitteista ja vaikeuksista, joita muilla vapaan sivistyshallinnon alalla toimivilla lautakunnilla on. Edelleen voisivat lautakunnat tätä tietä päätyä yhteisten asioiden hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaisimpiin menettelytapoihin. Tätä tietä saavutettaisiin ainakin sama, ellei parempikin tulos kuin komitean esittämän johtosääntöön sidotun yhteistoimikunnan perustamisella. Tästä järjestelystä olisi myös se etu, ettei kunnan hallintokoneisto ja sen mukana virkamieskunta tarpeettomasti paisuisi.

Maalaiskuntien Liitto esittää siis käsityksensä, että samalla kun kuntien vapaata sivistystyötä olisi pyrittävä kaikin tavoin edistämään, näiden alojen lautakuntien hallinnossa olisi saatava aikaan *vapaaehtoista tietä* tarpeellista keskitystä. Liiton mielestä komitean pienille kunnille ehdottama keskitetty lautakuntajärjestelmä olisi tarkoitukseen soveliaain valtaosassa maalaiskuntiamme. Ohjaamalla kehitystä mainittuun suuntaan voitaisiin tarkoituksenmukaisimmin poistaa sitä hajanaisuutta ja keskinäistä kilpailuakin, mitä vapaan sivistyshallinnon alalla nykyisin on todettavissa.

Suomen Kaupunkiliitto esitti kantanaan asiasta:

»Suomen Kaupunkiliiton hallitus ei ole vakuuttunut mietinnössä ehdotettujen yhteistoimikuntien tarpeellisuudesta ja hyödystä. Kun toiminta perus-

tuisi vapaaehtoisuuden pohjalle, niin kuin nykyisinkin on asianlaita, ei Kaupunkiliiton hallitus katso kuitenkaan olevan aihetta esittää huomautuksia komitean ehdotusten johdosta».²³

Kaupunkiliiton toiminta vapaaehtoisen sivistystoiminnan kehittämässä on pakosta jäänyt vähäisemmäksi kuin lakisääteisen kunnalliselämän seuraaminen.²⁴ Kulttuurielämän edistämiseksi on Kaupunkiliitto julkaissut kirjoituksia, sen edustajat ovat pitäneet esitelmiä ja alustuksia erilaisissa tilaisuuksissa. Edellä mainittuja Vaasan Kaupunkipäiviä (v. 1946) lukuunottamatta ei vapaaehtoisen kunnallisen kulttuuritoiminnan kysymyksiä ole Kaupunkiliiton yhteiskokouksissa käsitelty; asia aiotaan ottaa esille vuoden 1964 kaupunkipäivillä²⁵ ja tarkoituksena on antaa ponsien muodossa herätteitä kaupunkija kauppalakuntien kulttuurihallinnolle.

Käsitellessään kolmannen kerran kysymystä kunnallisen sivistyshallinnon kehittämisestä v. 1960 VIII yleinen kansansivistyskokous esitti käsityksensä²⁶, että kunnallisen sivistyshallinnon tehokas kehittäminen edellyttää tämän alan monien eri lautakuntien nykyistä läheisempää yhteistyötä, joka kussakin kunnassa olisi toteutettava paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassamme on kunnallisen kulttuurihallinnon organisaation kyettävä säilyttämään mahdollisimman monipuolinen tarjontavalmius vaatimustason laskusta ja kulttuurikysynnän mahdollisista muutoksista huolimatta toteuttaessaan voimassa olevia säännöksiä noudattaen tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti sivistystoimen alaan kuuluvia tehtäviä. Kunnallisen sivistyshallinnon kehittämisyhtymykset osoittanevat, että niiden ajajat ovat oivaltaneet kuntaportaan kulttuurihallinnon ensisijaisen ongelman — syrjäkylien ongelman — mikä olennaisesti liittyy kunnallisen kulttuurihallinnon ydinkysymyksiin tällä hetkellä: kumpi on edullisempi, keskitys vai hajanaisuus ja miten tämän hallinnonhaaran työvoimakysymys on ratkaistava.

Kun kunnallisen kulttuurihallinnon nykyistä olotilaa tarkastellaan puhtaasti kunnallishallinnon kannalta, lienee myönnettävä, että monilautakuntaisuus ei edusta kunnallishallinnollista keskitystä, sikäli kuin tätä nykyään pidetään kunnallislain mukaisena tavoitteena kunnallishallinnossa.

Nykyisellä olotilalla on omat historialliset syynsä, kukin lautakunta on syntynyt eri aikana ja määrätyn harrastuspiirin vaikutuksesta. Kunnallinen kulttuurihallinto nojautuu siis viime kädessä suurelta osalta asukkaiden erilaisiin harrastuspiireihin ja jopa aatteelliseen toimintaan, joilla kullakin tulee olla omat edellytyksensä ja riittävät vapaudet voidakseen menestyä. Kysymystä, onko kehityksen luoma nykytilanne tyydyttävä vai ei, voidaan tarkastella eri näkökulmista ja tämän tarkastelun perusteella voidaan päätyä erilaisiin tuloksiin. Kysymystä voidaan arvioida:

- 1) kunnallishallinnon kannalta yleensä,
- 2) kunkin lautakunnan tehtävän ja sen asiayhteyden kannalta mihin lautakunnan tehtävä kuuluu,
- 3) lautakuntien alistussuhteiden kannalta.

On pyrittävä kompromissiin siten, että esitetyt muutokset eivät tuo kulttuurihallinnon eri harrastusaloille suurempia haittavaikutuksia kuin mitä niiden edut ovat kunnallishallinnolle yleensä — on löydettävä ratkaisu, joka uhraamatta nykyisen järjestelmän etuja poistaisi sen ilmeiset epäkohdat.

Lähivuosina lienee kunnallinen kulttuurihallinto kunnallistalouden yleisen kehityssuunnan mukaisesti riippuvainen

- 1) maamme kansantalouden ja kulttuurihallinnon yleisestä kasvusta,
- 2) laajuudesta, minkä julkisen sektorin tehtävät saavat,
- 3) tehtävien jaosta valtion ja kuntien kesken.

Kunnallisten tarpeiden aikataulu tulee sovittaa kansantalouden saavuttamien edistysaskelten tahtiin, sillä kuntaportaan toiminta noudattaa kansantalouden aikataulua.

Kunnallisen sivistyshallinnon yhteistyökomitean mietinnön luoma lausuntokierroksen jälkeinen tilanne kuntien kulttuurihallinnon kehittämässä vaatii Opetusministeriön ilmoituksen mukaan²⁷ tällä hetkellä kentän selvittämistä, tarpeiden konkreettista esittämistä, ehkä kokeiluakin. Kysymyksen, mikä on kunnallisen kulttuurihallinnon eri toimintojen nykyinen jäsentymisvaihe yhteiskunnan nopeassa muutosprosessissa, selvittämiseen tarvitaan tieteellisen tutkimuksen tuloksia.

V Kunnallishallinnon yleinen kehitys ja kulttuurihallinnon suunta

Kansainvälinen kunnallisliitto — The International Union of Local Authorities — piti tämän vuoden kesäkuussa Brysselissä 50-vuotisjuhlakongressinsa, jonka eräänä keskeisenä kysymyksenä oli kunnallishallinnon yleinen kehitys kunnallisen itsehallinnon maissa viime puolivuosisadan aikana.

Asiaa koskevan selostuksen oli Kansainväliselle kunnallisliitolle toimitannut kaikkiaan 35 jäsenmaata kunnallisten keskusjärjestöjensä kautta. Niiden joukossa ovat miltei kaikki Länsi-Euroopan maat, Amerikan Yhdysvallat, Intia sekä monet Aasian ja Afrikan itsenäistyneet maat. Eri maiden raportit ja niitä koskevat yhteenvedot on julkaistu kongressia varten englanninkielisenä kirjana²⁸, joka on laaja käsittäen noin 500 painettua sivua. Suomen kunnallishallintoa koskevan selostuksen on laatinut Maalaiskuntien Liitto yhteistoiminnassa Suomen Kaupunkiliiton kanssa. Teos antaa valaisevan ja samalla mielenkiintoisen yleiskuvan kunnallishallinnon kehittymisen yleisistä

suuntaviivoista eri maissa. Suomen kunnallishallinnon kannalta se tarjoaa tilaisuuden tehdän mielenkiintoisia vertailuja.²⁹

Kunnallishallinnon kehityksen merkittävimpänä piirteenä kaikissa selostusmaissa on sekä hallintotehtävien jatkuva laajeneminen ja monipuolistuminen että sen rinnalla ja johdosta tapahtunut menojen kasvaminen. Kunnille yleisesti kuuluneet perinnäiset tehtävät nimenomaan koulu- ja opetuslaitoksen, sosiaalihuollon, terveyden- ja sairaanhoidon aloilla ovat kaikissa kunnallisen itsehallinnon maissa jatkuvasti kasvaneet samalla kun kuntien suoritettaviksi on tullut lukuisia uusia tehtäviä. Tämä kehitys on kaikkialla johtanut sekä luottamusjärjestelmän että virkamiehistön merkittävään kasvuun. Erityisesti on kuntien viranhaltijain lukumäärä kaikissa maissa melkoisesti kasvanut ja on jatkuvasti lisääntymässä. Tässä kohden on havaittavissa eroavuutta toisaalta ns. korkeamman itsehallinnon maiden ja niiden maiden kesken, joissa tämä välijärjestelmä valtionhallinnon ja peruskuntien väliltä puuttuu. Edellisissä maissa, kuten esim. Saksassa, Englannissa ja Ruotsissa ovat kuntien tehtävät lisääntyneet suhteellisesti vähemmän, koska yleisiä hallintotehtäviä niissä on siirtynyt korkeammanasteisten itsehallintokuntien hoidettaviksi, kun taas niissä maissa, joissa ei ole ns. maakunnallista hallintoporrasta, peruskuntien tehtävissä on tapahtunut suhteellisen suuri lisääntyminen, kuten on asia esim. meillä Suomessa.

Pohjimmaiset syyt ja vaikuttavat tekijät kunnallishallinnon yleiseen laajenemiseen ovat kaikissa maissa raporttien mukaan yleensä samat, yleisesti sanoen yhteiskuntien sisäisessä rakenteessa tapahtuneet suuret muutokset. Demokratian yleinen voittokulku ja sen mukana työväestön ja muiden aikaisemmin valtiollisen ja yhteiskunnallisen elämän ulkopuolella olevien kansanryhmien vaikutusvallan kasvu ja siihen liittynyt yhteiskunnallinen uudistus-toiminta, tekniikan suuri edistyminen, sille perustuva talouselämän teollistuminen sekä kaupunkien ja asutuskeskusten jatkuva kasvu ovat ratkaisevasti vaikuttaneet ei vain valtiollisen elämän, vaan myös paikallishallinnon kehitykseen. Ihmisten liikkuvaisuus ja elämänolojen yhteistyminen ovat lisääntyneet ja jatkuvasti lisäävät sellaisia yhteisiä ja yleisiä tarpeita, joiden tyydyttäminen soveltuu parhaiten paikallisille julkisille yhdyskunnille, kunnille. Yhä voimakkaampana esiintyy demokraattisissa valtioissa ja yhteiskunnissa myös vaatimus, että kaikkien kansalaisten varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta pitäisi päästä samassa määrässä osallisiksi yhteiskunnan, niin hyvin valtion kuin kuntienkin tarjoamista yleisistä palveluksista. On selvää, että juuri tämä yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasapainoisuuteen perustuva vaatimus on vaikuttanut merkittäväällä tavalla nimenomaan kunnallishallinnon tehtävien kasvuun kaikissa maissa.

Raporttien perusteella on kuitenkin todettava, että kuntien tehtävien laajenemisen rinnalla on viime sotavuosista lähtien erällä kuntien perinnäisillä

toimialoilla tapahtunut myös päinvastaista kehitystä, ts. kuntien velvollisuuksien vähenemistä, esim. sosiaalihuollon sektorilla ja tielaitoksen osalta.

Eri maiden raportit osoittavat, että erityisen merkittävästi ovat kuntien tehtävät useimmissa maissa laajentuneet opetuslaitoksen ja kulttuuri-toiminnan aloilla. Yleisen oppivelvollisuuden toteuttaminen on monissa maissa, kuten myös Suomessa, lisännyt suuresti kuntien velvollisuuksia perusoppivelvollisuuskoulujen, kansakoulujen, rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Niinikään ammattikoulujen rakentaminen ja ylläpito on useissa maissa tullut kuntien asiaksi. Työajan lyheneminen ja siihen perustuva kansalaisten vapaaajan lisääntyminen on niinikään tuonut kunnille uusia merkittäviä tehtäviä kuntalaisten vapaiden harrastusten edistämiseksi ja tyydyttämiseksi. Sellaiset vapaat sivistyslaitokset kuin kirjastot, museot ja teatterit, joista kaupungit ovat aikaisemmin yleisesti huolehtineet, ovat viime vuosikymmeninä siirtyneet yhä suuremmissa mitassa kaikkialla kuntien ylläpidettäviksi. Viimeksi sotavuosien jälkeen ovat kunnat alkaneet useissa maissa omistaa huomiota nimenomaan nuorisotyöhön ja aikuiskasvatukseen. Kuntien toimesta on perustettu varsinkin asutuskeskuksiin, mutta myös maaseudulle, vapaita iltapöytä-oppilaitoksia, työväenopistoja ja kansalaisopistoja, tyydyttämään nuorison ja aikuisten vapaita sivistystarpeita. Tässäkin kohden on kehitys meillä kulkenut siis samaan suuntaan kuin useimmissa muissa Euroopan maissa.

Siitä kulttuurihallinnonkin alalla ilmenneestä yleisestä kehityssuuntauksesta, että kunnat ovat yhä kasvavassa määrin tulleet riippuviksi valtion tuesta ja avustuksista on ollut seurauksena, että valtion ja kuntien tehtävät ja niiden taloudet ovat nykyisin kaikissa maissa kytkeytyneet monin eri sitein toisiinsa. Siitä kunnallisen itsehallinnon maiden tämän hetken keskeisestä kysymyksestä, miten valtion ja kuntien keskinäiset suhteet olisi näissä oloissa pyrittävä tarkoituksenmukaisimmin järjestämään, esitetään eri maiden raporteissa selvästi näkemyksenä, ettei valtion ja kuntien suhteita ole nykyisissä yhteiskunnissa nähtävä vastakkaisina, vaan toisiaan täydentävinä hallinnon eri aloilla.

Valtion tehtävänä on säätää lait, turvata kansalaisten oikeudet ja hoitaa koko valtakuntaa ja kaikkia sen kansalaisia koskevat yleiset hallinto-, kulttuuri- ja sosiaaliset tehtävät, kunnille taas paikallisina itsehallintoyhdyskuntina tulisi antaa mahdollisuudet hoitaa yleiset paikalliset hallintotehtävät ja huolehtia jäsentensä yhteisten kulttuuri- ja yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämisestä. Eri maiden raporteissa korostetaan sitä, että nykyisissä oloissa olisi pyrittävä järjestämään valtion valvonta- ja taloudelliset avustukset siten, että kuntien itsehallintoa ei valtion puolelta liiaksi rajoitettaisi, vaan se säilytettäisiin edelleen mahdollisimman laajana ja elinvoimaisena. Miten tällainen tavoite olisi pyrittävä toteuttamaan, se on olennaisesti riippuva kunkin maan perinnäisestä hallintojärjestelmästä ja yleisistä olosuhteista.

VI Kulttuuripolitiikan näkymä

Suomalaisen kulttuuripolitiikan koordinoitkisyymystä on puntaroitu ja päivitelty pitkään ja useissa yhteyksissä.³⁰

Oulun kuudensien taidepäivien eräänä keskusteluteemana viime marraskuussa oli maan kulttuuripolitiikan tasapainottaminen, mitä koskevassa alustuksessaan L. A. Puntila käsitteli mm. kulttuuripolitiikan johtamista ja uusien yliopistojen perustamista määrittäen maan kulttuuripolitiikan tehtäväksi yhä paranevissa ulkonaisissa olosuhteissa luoda edellytykset kulttuurin kaikinpuoliselle kehittämiselle.

Diktatuureissa on yritetty ylhäältä käsin laadituin ohjelmin alistaa yksilön luova tahto järjestelmän palvelukseen. Tulokset eivät kehota ohjaamaan kulttuuripolitiikkaa tähän suuntaan. On lähdeittävä siitä, että uuden luomiseen on kykenevä vain itsensä vapaaksi tunteva ja itseänsä vapaasti ilmaiseva ihminen.³¹

Viime vuosina on kieltämättä yritetty löytää kitkakohtia ja poistaa häiriötilojen pahimpia pesäkkeitä. Valtakunnansuunnittelutoimistossa on nykyään myös kulttuuripoliittinen tutkija, korkeakoulujen, avustusrahojen ja taide-elämänkin Helsingin ylipainoa on ruvettu tasottamaan, kulttuurihallintomme perusselvitykset ovat käynnissä. Voinee yhtyä siihen Matti Kuusen toteamukseen, että »odotellessa on ennakkoluuloton maallikoiden välinen mielipiteiden vaihto parempi kuin tympeä, yksimielinen välinpitämättömyys keskeisistä suuntakysymyksistä.»

Suomalaisuuden Liiton yhteiskuntapoliittisessa toiminnassa on työn teoreettisena perustana käytetty jaoittelua³², jossa yhteiskuntapolitiikka jaetaan alaosiin siten, että siihen kuuluvat itsenäisinä haaroina talouspolitiikka, sosiaalipolitiikka ja kulttuuripolitiikka. Lienee niin, että yhteiskuntamme kokonaisorganisaatioissa on huomattavasti runsaammin talouspolitiikkaa ja sosiaalipolitiikkaa harjoitettavia erilaatuisia organisaatioita, yhteisöjä ja elimiä kuin sellaisia yksiköjä, joiden päätoimialana olisi kulttuuripolitiikka, varsinkin sen yleisimmässä muodossaan.

Mikä on 1960-luvun suomalaisen yhteiskunnan, lähinnä laajan maaseutumme kulttuuripolitiikan näkymä, minkä puolustamisesta ja kehittämisestä me tämän hetken kansalaiset olemme vastuussa?

Kulttuuripolitiikka käsittää koko elämän kokonaisuuden; taloudellisen yhteiskunnallisen ja yhtä hyvin henkisen kulttuurin, tieteen, taiteen, oikeuden ja uskonnon alueen. Talouselämä liittyy nykyisessä »hyvinvointivaltiossa» niin olennaisesti kulttuurikehitykseen, ettei mikään valtio voi jättää sitä omiin oloihinsa. Kun taloudellisesta käänämme katseemme yhteiskunnalliseen elämään, olemme aikamme murroksessa: vanha agraariyhteiskunta muuttuu teollisuusyhteiskunnaksi ja näyttää siltä, että siirtymäkauden pää-

tyttyä on olemassa maanviljelijäväestön, teollisuustyöväestön ja ns. palveluselinkeinojen harjoittajien luokat, joissa kussakin on noin kolmannes kansaa. Talous- ja yhteiskuntaelämän dynaaminen kehitysprosessi pitää sisällään kimpun kulttuuripoliittisia ongelmia. Näitä ovat aluesuunnittelu, maiseman- ja vesiensuojelu, retkeilyasiat, tieverkosto, vesiväylät, lentoyhteydet, energia- ja valaistuskysymykset, kotielämä, vapaa-ajan käyttö jne.

Kulttuuripolitiikan ikkunasta avautuu siis eteemme kuva vihertävistä metsistä, viljavainioista, aapasoista, kunnasta kylineen ja kirkkoineen, asukkaineen eri töissä ja toimissa. Sähkövalot syttyvät jo syrjäkylienkin mataliin majoihin, tieverkon hämähäkinseitti tihenee, ihmisten vuorovaikutus vilkastuu. Maaseudun kulttuurimaiseman luomisessa pyrimme ihmisen yhteiskuntaan. Kysytään: Onko laajan maaseutumme sivistystyö aikansa tasalla, sivistääkö kansansivistystyö kansaa?³³

Maaseudun sivistystyön sisältö ja muodot ovat yhteiskunnallisen kehityksen mukana jatkuvasti muuttuneet ja erityisesti monipuolistuneet. Aikaisempia muotoja edustavat maassamme kansankirjastoliike sekä yleistajuinen luento- ja esitelmätoiminta. Vuosisadan lopulla tälle työkentälle tulevat tärkeinä tekijöinä kansan- ja työväenopistot, uusimpia muotoja edustavat opintokerhot. Kansansivistystä palvelevat läheisesti myös teatterit ja erilaiset taideharrastukset sekä urheilu ja retkeily. Erilaisten sivistysjärjestöjen toiminnalla on maaseudun kansansivistystyössä aina ollut huomattava osuutensa.

Maaseudun ja kaupungin sivistyksellisen tasapainon heilahtaminen liittyy olennaisesti siihen, että suomalaisen yhteiskunnan teollinen vallankumous alkoi pääasiassa vasta toisen maailmansodan jälkeen ja ainakin nuorison osalta kansansivistyksen ongelmat kytkeytyvät läheisesti maaseudun suurten ikäluokkien ydinkysymykseen — maaseudun nuorten ammattikasvatukseen.

Maaseudun kansansivistystyön organisatorisiin ongelmiin liittyy läheisesti usein esitetty toivomus, että maaseudun kansansivistystyö olisi silloin, kun pyritään rakentamaan sillat koulusta kansansivistystyöhön, saatava elämänläheiseksi. Saada kansanopetus maaseudulla pitämään vireillä mielenkiinto esi-isien elämänmuotoon ja saattaa tämä opetus siellä palvelemaan käytäntöä, on vuosikymmenien ajan askarruttanut maaseudun hyväksi työtä tekeviä. Erityisesti toivotaan maataloudellista ammattiohjausta ja sitä, että maalaiskunnissa kiinnitettäisiin erityistä huomiota kunnallisasiain harrastuksen, kunnallisen yhteishengen ja vastuuntunnon kehittämiseen kuntalaisten ja erikoisesti myös nuorison keskuudessa sekä sitä, että opetus- ja kasvatustyössä otettaisiin entistä enemmän huomioon kunnallisen itsehallinnon sivistykselliset tarpeet ja että tässä tarkoituksessa kunnallisopin opetusta lisättäisiin sellaisissa maalaisnuorison sivistyslaitoksissa kuin kansanopistoissa, maamieskouluissa ja -opistoissa ja muissa niihin verrattavissa laitoksissa sekä laajennettaisiin opetusta myös kansalaiskoulun ohjelmassa.

Muuan kansakoulukomitea kirjoittaa mietinnössään, että »oppikoulumme on vain virkamiehiä ja pappeja kouluttavan luostarikoulun rintaperillinen ja kansakoulu on oppikoulun kliseellä huonommalle paperille painettu jäljennös. Ei sen vuoksi ole ihme, että kumpikin ovat varsin teoreettisia yleisuunnaltaan ja liian vieraita käytännölliselle elämällä.»

Kysyä sopii, onko meidän nykyinenkin maamme, missä vallitsee »hanki ja jää, halla ja yö», liian orjallisesti seurannut edullisemmassa asemassa olevien ja pitemmälle teollistuneiden maiden kouluoloja, sen sijaan, että se omavaraisesti olisi muun kansalaiskasvatuksen ohella tarjonnut ammatteihin ohjaavaa opetusta? Mikä kodissa on keskeisintä huomioitavaksi ja keskustelun aiheeksi, siitä koulu tietää vähän. Tällöin herää nuorisossa epäilyn itu siitä, ettei maalaiskoti kuulukaan koulun edustamaan maailmaan ja kulttuuripiiriin. Spontaanisesti pyrittäneenkin maaseudulla peruskoulutuksen jatkon henkisessä kasvatuksessa vahvistamaan käsivarsien voimaa ja yhteiskuntakelpoisen kansalaisen asemaa.

Ennenkuin voimme lähteä viitoittamaan suomalaisen kulttuuripolitiikan suuntaa, on oltava selvillä kulttuurihallintomme ja kansansivistyksemme riittävydestä 1960-luvulla, so. meidän on selvitettävä kansansivistystyössä sen nykymuodoilla saavutettujen tuloksien suhde asetettuihin tavoitteisiin. Vasta sen jälkeen voimme sanoa, ovatko nykyiset kansansivistyksemme muodot aikansa eläneitä. Sormituntumamentaliteetissa pysyttelemineen merkitsee vastuun siirtoa, kansakunnan ajan ja voimavarojen tuhlausta. Poliittisten puolueiden on ymmärrettävä yhteiskunnan kulloisetkin kehitystarpeet ja muokattava niiden perusteella oman poliittisen ideologiansa värittämä selväpiirteinen uudistusohjelma, jonka ne poliittisen vallan käytöstä määrättäessä hallintokoneiston avulla toteuttavat. Uskaltaisin väittää, että ainakin tähän saakka poliittiset puolueemme ovat toimineet kulttuurielämän ja -hallinnon alalla varsin heikkona katalysaattorina niin valtio- kuin kuntatasollakin, vaikka kuntien yleisen merkityksen lisääntytyä ja niiden tehtävien luonteen muututtua myös puolueiden mielenkiinto niitä kohtaan on kasvanut ja puoluepolitiikan pääseminen kunnalliselämään on tullut helpommaksi.³⁴ Tämän ilmiön ei kuitenkaan tarvitse merkitä kulttuurihallintomme kehityksen hidastumista edellyttäen, että muiden sivistystyöhön osallistuvien aktiiviteetti kasvaa. Tällä hetkellä lienee kuitenkin tärkeimpänä tehtävänä niiden kulttuurihallintomme riittävyden tutkimiseen sopivien tutkimuskeinojen soveltaminen oloihimme, joita nykyaikaisen yhteiskuntatutkimuksen eri haarat käyttävät. Tällöin pääsemme käsiksi kulttuurin lakeihin, joihin kulttuurissa tapahtuvat muutokset perustuvat.

LÄHDEVIITTEET

¹ Suomen Kulttuurirahaston kulttuuripoliittisilla neuvottelupäivillä tammikuussa 1959 käyretty käsitelmärittely. Kirjoituksessa rinnan käytetyt termit kulttuurihallinto, sivistyshallinto ovat merkitykseltään identtisiä, niihin luetaan kuuluviksi kunnallishallinnon terminologiassa tavallisempaan — opetus- ja sivistystoimen hallinnonhaaraan — kuuluvat asiat. Sivistyshallinto on aikaisemmin erityisesti kunnallisten keskusjärjestöjen, kansansivistysväen ja valtionkomitean (ks. alaviite 8) käyttämä termi, kun taas kulttuurihallinto — sanaa on ruvettu viljelemään em. kulttuuripoliittisten neuvottelupäivien jälkeen erityisesti Suomen Kulttuurirahaston Kulttuurihallinnon neuvottelukunnan toimesta vireillä olevissa kulttuurihallintomme kokonaisuohjelman kehittämiseksi laadittavissa tutkimuksissa.

² Ks. *K. J. Ståhlberg*: Suomen Hallinto-oikeus, Yleinen osa, Toinen uudistettu painos, Helsinki 1928, s. 3.

³ Suomen Kulttuurirahaston kulttuuripoliittiset neuvottelupäivät 20.—27. 1. 1962 Helsingissä, kulttuurihallinnon keskustelutilaisuuden puheenvuorot, erit. kansleri Edwin Linnomies; neuvottelupäivien moniste ss. 147—159.

⁴ Em. moniste, s. 177.

⁵ Ks. *Hans J. Wolff*: Verwaltungsrecht I. Dritte Auflage, München 1959, s. 44. Saksan Liittotasavallan hyväksymä »sosiaalisen oikeusvaltion käsite» ja siitä hallintotoimintaan näiden seuraavat vaatimukset. Samoin Theodor Manz, Deutsches Staatsrecht, Neunte Auflage, München & Berlin, 1959, s. 200.

⁶ PM kulttuurihallinnon neuvottelukunnalle («Kulttuurihallinnon riittävydestä maassamme 1960-luvulla»). Moniste, Helsinki 1960, s. 4.

⁷ Vrt. *Pertti Pesonen*: Den politiska människan i forskningens ljuskägla, Acta politica, editid Institutum Politicum Universitatis Helsingiensis, Fasc. II, Høvik 1960.

⁸ Kunnallisen sivistyshallinnon yhteistyökomitean mietintö v:lta 1959, s. 75.

⁹ Em. valtionkomitean mietintö, s. 23.

¹⁰ *Jaakko Uotila*: Valtionhallinnon organisaation näköaloja, Poliitikka n:o 1/1960, s. 1.

¹¹ Maalaiskunta n:o 1/1941, ss. 28—29.

¹² Maalaiskunta n:o 9/1945, s. 146.

¹³ *Aarne Eskola*: Kunnallisen sivistyshallinnon keskittämisestä. Maalaiskunta n:o 7/1953, s. 251.

¹⁴ Em. artikkeli, s. 252.

¹⁵ Em. artikkeli, s. 252.

¹⁶ Suomen Kunnallislehti n:o 5—6/1946, s. 71.

¹⁷ Suomen yhdennettoista kaupunkipäivät Vaasassa elokuun 15—17 päivinä 1946; pöytäkirja, Suomen Kunnallisen keskustuomiston julkaisuja XXII, s. 31.

¹⁸ Mt., pöytäkirja, s. 42.

¹⁹ *Arvo Inkilä*: Kansansivistystyön organisointi, Maalaiskunta n:o 14/1953, s. 588.

²⁰ Alaviitteessä 8 mainittu komitea.

²¹ Kysymyksestä, kuinka valtion toimesta suoritettun nuorisotyön valtakunnallinen ja maakunnallinen hallinto-organisaatio olisi muodostettava ja kuinka nuorisotyöntekijäin koulutus olisi järjestettävä, on opetusministeriön 7. 3. 1961 asettama toimikunta helmikuussa 1963 jättänyt mietintönsä (Valtion nuorisotyötoimikunnan mietintö), jolla tulee olemaan merkitystä opetusministeriön kannanottoihin kunnallisen kulttuurihallinnon kysymyksissä.

²² *Aarne Eskola*: Kunnallisesta sivistyshallinnosta, Maalaiskunta n:o 12/1960, s. 588.

²³ Suomen Kaupunkiliiton hallituksen pöytäkirja 22. 1. 1960/§ 27.

²⁴ *Kalevi Hentilä*: Suomen Kaupunkiliitto 1912—1962, Helsinki 1962, s. 314.

- ²⁵ Suomen Kaupunkiliiton toimiston pääsihteerin HA Eero Vahteran antama ennakkotieto 7. 11. 1963.
- ²⁶ Aarne Eskolan näillä kunnallispäivillä pitämään alustukseen perustuva kannanotto, Maalaiskunta n:o 12/1960, s. 588.
- ²⁷ Opetusministeriön nuorisosiainesittelijän H. Klemolan haastattelu 13. 11. 1963.
- ²⁸ Local Government in the XXth Century, julkaisija The International Union of Local Authorities, Hollanti, Haag 1963.
- ²⁹ Suomen kongressiedustajan A. Eskolan täydellinen asiaa koskeva selostus, Maalaiskunta n:o 14/63, ss. 563—566.
- ³⁰ *Matti Kuusi*: Missä viipyy kulttuuripoliittinen valtakunnansuunnittelu, Tampere 1957.
- ³¹ *L. A. Puntila* em. taidepäivien alustuksessaan, Uusi Suomi 9. 11. 1963.
- ³² Vrt. *Armas Nieminen*: Mitä on sosiaalipoliitikka, Porvoo 1955.
- ³³ Esim. Kansanvalistusseuran ja Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan kulttuuritoimikunnan järjestämä paneelikeskustelu Vanhalla ylioppilastalolla 4. 3. 1963.
- ³⁴ *Toivo Holopainen*: Puolueiden vaikutus kunnallishallinnossa ja niiden suhtautuminen eräisiin kunnallisiin peruskysymyksiin, Poliitikka n:o 3/1961, s. 114.
-