



Suosituksista *dialogisiin* käytäntöihin

*Kulttuuritoiminta
politiikkadokumenteissa ja
asiantuntijoiden tulkinnoissa*

Eliza Kraatari

YFI julkaisuja — YFI Publications 3

2017

© Jyväskylän yliopisto ja kirjoittajat

Taitto ja grafiikka: Eliza Kraatari

ISBN 978-951-39-7221-9 (verkkoj.)



Opetus- ja
kulttuuri-
ministeriö



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Suosituksista dialogisiin käytäntöihin

*Kulttuuritoiminta
politiikkadokumenteissa ja
asiantuntijoiden tulkinnoissa*

Eliza Kraatari

Sisällys

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
Johdanto	9
Tutkimuksen lähtökohtia	9
<i>Kulttuuriosallistumisen käsitteitä</i>	10
Tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet	12
Tutkimuksen aineistot ja menetelmät	13
Maakatsaukset: Ruotsi ja Ala-Saksi	14
Kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa	15
Dokumenttiaineiston koonti	15
Ministeriöiden näkökulmia kulttuuritoimintoihin	17
<i>Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta — hallituksen kärkihankkeet (VNK)</i>	19
<i>Hyvinvointia kulttuurista ja kulttuurisia oikeuksia (STM)</i>	19
<i>Metsä, ympäristö ja kulttuuriympäristö (MMM, YM)</i>	22
<i>Kulttuuri ja matkailu — aineeton arvонуonti (TEM)</i>	23
<i>Taide- ja kulttuuritoiminta kotoutuspolitiikassa (TEM, SM)</i>	24
<i>Kielen ja kulttuurin arvostus – oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (OM, VNK)</i>	25
<i>Digitaalisuus muuttaa mediaa ja osallistumista (LVM, YLE)</i>	26
<i>Kulttuuripalvelujen vakaus osana turvallista ja kestävää yhteiskuntaa (PLM, OM)</i>	27
<i>Kulttuuri ihmisoikeutena ja demokratian lähteenä (OM)</i>	28
<i>Kulttuuritoimintoihin osallistumisen kehystäjä (OKM)</i>	30
Strategiakartta	35
Asiantuntijoiden tulkintoja kulttuuritoiminnasta	40
<i>”Hirvittävä suo” — politiikkakehysten kirjo</i>	41
Tavoitteena kulttuuriosallistumisen ja saavutettavuuden lisääminen — käänne vai reliikki?	43
Kulttuuri ja osallistuminen — pohdintoja virallisen ja todellisen suhteesta	45
Ei-osallistuminen — yksilöllisiä valintoja vai syrjäytymisriski?	47
Kulttuuripolitiikan paikat ja sen sumuiset suhteet	51
Poikkihallinnollista yhteistyötä ja ”hallintosoppaa”	54
Muutoksen tarve ja mahdollisuudet — ”Jos näkee vaan puuhaa, niin lopputuloksena on puuhaa”	58
Hallintoa ja hallintaa	59
Tiedon tarpeet	61
Tiedon liikkumisen ja dialogin tarve	63
Strategiat, ajattelutavan muutokset ja kulttuurin politiikat	66
Tutkimuksen tuloksia	69
Askelmerkkejä tulevaan	73
Lähteet ja kirjallisuus	76
Maakatsaukset: Ruotsi	79
Suosituksista käytäntöihin Ruotsissa	
<i>Vappu Renko</i>	
Maakatsaukset: Ala-Saksi	94
’Kulttuurikehitys’ Ala-Saksin kulttuuripolitiikan avainkäsite	
<i>Eliza Kraatari</i>	
Liite 1 — Dokumenttiaineisto	100
Liite 2 — Analyysilomake	108
Liite 3 — Strategiakartan osat	109
Liite 4 — Haastattelujen kysymysrunko	117
Liite 5 — Haastattelukutsu	118

Esipuhe

Kulttuuritoimintoihin osallistumisen edistäminen on keskeinen kulttuuripolitiikan tavoite, jota tuetaan erilaisin toimenpitein ja suosituksin. Kuitenkin suositusten ja käytännön toimeenpanon välisessä suhteessa on usein ongelmia. *Suosituksista käytäntöihin – Kulttuuriosallistuminen politiikkaprosessien ja asiantuntijuuksien tulkintoina* -tutkimuksen tavoitteena oli avata kulttuuritoiminnoille ja -osallistumiselle ministeriöiden eri dokumenteissa annettuja merkityksiä ja käsitellä näitä merkityksiä asiantuntijahaastatteluissa sekä keskustella prosesseista, joissa suosituksia laaditaan ja viedään käytäntöön.

Suosituksista käytäntöihin -projekti toteutettiin 1. elokuuta 2016 – 31. heinäkuuta 2017 Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksella. Sen päärahoittaja oli opetus- ja kulttuuriministeriö. Kulttuuripolitiikan emeritaprofessori Anita Kangas oli sekä tutkimusprojektin aloitteen tekijä että keskeisessä roolissa tutkimuksen suunnittelussa ja aineistonkeruussa etenkin haastattelujen ja niitä varten laaditun strategiakartan osalta.

Projektin kokoaikaisena tutkijana työskenteli tutkijatohtori Eliza Kraatari. Hän vastasi tutkimuksen dokumentti- ja haastatteluaineistojen käsittelystä ja analyysistä sekä raportin laatimisesta tuloksineen. Lisäksi Kraatari laati raporttiin kuvauksen Saksa liittotasavallan pohjoisen osavaltion, Ala-Saksin kulttuuripolitiikan viimeaikaisista ajankohtaisista keskusteluista.

Projektiin osallistui myös väitöskirjatutkija Vappu Renko, joka laati raporttiin sisältyvän maakatsauksen Ruotsin kulttuuripolitiikasta ja sen viimeaikaisista kulttuuritoimintojen saatavuuden ja saavutettavuuden lisäämiseen liittyvistä käytännön malleista.

Projekti kuuli eri vaiheissa opetus- ja kulttuuriministeriön taiteen ja kulttuurin aluepoliittisia linjauksia valmistellutta sihteeristöä. *Suosituksista käytäntöön* -projektin tulokset olivat täten sihteeristön käytössä tausta-aineistona. Tulokset auttoivat tunnistamaan miten kulttuuritoimintoihin osallistumisen tavoitteita on määritelty eri ministeriöissä ja miten niitä on toimeenpantu. Projektin tulokset hyödyttävät jatkossa kulttuuripolitiikan kehittämisessä, ja erityisesti yhteistyössä hallinnonalojen kesken.

Kiitos kaikille haastatteluihin ja projektiin osallistuneille. Erityiskiitokset emeritaprofessori Anita Kankaalle, tutkijatohtori Eliza Kraatarille ja väitöskirjatutkija Vappu Rengolle tutkimustyöstä ja aineiston julkaisuksi saattamisesta.

Kirsi Kaunisharju
Kulttuuriasianneuvos
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiivistelmä

Suosituksista käytäntöihin – Kulttuuriosallistuminen politiikkaprosessien ja asiantuntijuuksien tulkintoina -projektissa tutkittiin sitä, millaisia merkityksiä ja tavoitteita kulttuuritoimintoihin osallistumiselle on viime aikoina asetettu eri ministeriöissä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin ministeriöissä laadittuja politiikkadokumentteja kulttuuritoimintoja koskevin osin sekä haastateltiin ministeriöiden ja eräiden muiden viranomais- ja asiantuntijaorganisaatioiden työntekijöitä. Tutkimuksen tavoitteena oli hahmottaa kokonaiskuvaa siitä, millaisena kulttuuritoimintojen osallistumisen ja niiden saavutettavuuden lisäämiseen tähtäävien toimenpiteiden ja suositusten kirjo näyttää ja miten erityisesti ministeriöiden asiantuntijat näkevät suositusten ja käytäntöjen väliset kytkennät sekä näihin liittyvät politiikkaprosessit. Tätä kokonaiskuvaa hahmotettiin sekä visuaalisesti, haastatteluja varten laaditun strategiakartan, että tulkitsevan politiikka-analyysin avulla.

Tutkimusta varten koottiin dokumenttiaineisto ministeriöiden erilaisista julkaisuista vuosilta 2010–2016. Aineistoon koottiin 125 dokumenttia, joiden sisältönsä perusteella katsottiin liittyvän kulttuuritoimintoihin ja -osallistumiseen. Aineistosta tehtiin sisällönanalyysi, jonka avulla hahmotettiin eri tapoja perustella ja edistää kulttuuritoimintaa. Tutkimuksessa havaittiin, että kulttuuritoimintaan- ja osallistumiseen liittyviä suosituksia tai toimenpiteitä oli tunnistettavissa kaikkien eri ministeriöiden tuottamissa dokumenteissa. Raportissa esitellään dokumenttiaineiston pohjalta teemoittain ministeriöiden eri tapoja kehystää kulttuuritoimintaa ja siihen liittyen toimenpiteitä.

Dokumenttiaineiston sisällönanalyysia hyödynnettiin tutkimuksessa tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa. Dokumenttien perusteella luotiin visuaalisena havainnollistuksena strategiakartta, johon koottiin aineistosta kulttuuritoimintaan liittyviä perusteluja, toimenpiteitä, toimijoita, huomioita osallistujista tai palvelun käyttäjistä. Strategiakartan tavoitteeksi merkittiin 'kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisääminen'. Menettelynä strategiakartan laatiminen perustui Kaplan & Nortonin (2002; 2004) näkemyksille aineettomasta arvonluonnista sekä organisaation tavoitteen saavuttamisesta syy-seuraussuhteita esittävän strategiakartan avulla.

Strategiakartta-sovellus dokumenttianalyysistä lähetettiin tutkimuksen haastateltaville (n=30) tutustuttavaksi. Puolistrukturoiduissa haastatteluissa kysyttiin muun muassa vastaajien käsityksiä kulttuurista ja kulttuuritoiminnasta, strategiakarttaan merkitystä tavoitteesta sekä siihen liittyvistä toimenpiteistä. Haastatteluissa keskusteltiin politiikkaohjelmien ja niiden suosituksiin liittyvistä prosesseista, sekä niiden toimeenpanoon liittyvistä haasteista

ja hyvistä käytännöistä. Haastattelut taltioitiin ja litteroitiin analyysia varten; raportissa haastatteluaineistoa käsitellään täysin anonyymina.

Haastatteluaineiston analyysissa tarkasteltiin ensinnäkin kulttuuritoimintoihin ja -osallistumiseen liittyviä käsityksiä sekä tulkintoja haastatteluissa sovelletusta strategiakartasta. Analyysissa sovellettiin tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmaa (Häikiö & Leino 2014; Wagenaar 2011), ja tästä pitäen erityistä huomiota kiinnitettiin haastatteluissa ilmitulleisiin kokemuksiin suositusten laatimiseen ja toimeenpanoon liittyvistä prosesseista. Haastatteluissa keskusteltiin paitsi hallinnonalakohtaisista käytännöistä, myös pakkisektoraaalisesta yhteistyöhöstä, sen mahdollisuuksista ja esteistä. Keskusteluissa toistuneita teemoja olivatkin muun muassa hallinnonalojen siiloutuminen sekä hallinnollinen asianomistajuus.

Sekä politiikkadokumenttien laatimiseen että niiden toimeenpanoon liittyy monipuolisia ja -polvisia prosesseja. Tässä tutkimuksessa tuloksina dokumentteihin kirjattujen **suositusten käytäntöön viemisen esteinä näytetyvät seuraavat tekijät:**

- politiikkaohjelmien ja/tai suositusten laatimisen kiireiset aikataulut,
- vajavaiset vuorovaikutustaidot ja dialogin puute,
- puutteet tiedoissa ja katkokset tiedonkulussa,
- hallinnonalojen välisen yhteistyön pinnallisuus,
- hallinnollinen omistajuus / budjettirationaliteetti,
- puutteet esitettyjen suositusten velvoittavuudessa,
- resurssien puute / resursoinnin määrittämättä jättäminen
- politiikan ailahtelevuus / jatkuvat uudistukset,
- laajempien politiikkaprosessien hitaus
- ajattelutapojen muutoksen / oppimisen hitaus

Tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella suositusten etenemisessä käytäntöön on koettu myös onnistumisia. Tekijät, jotka toistuvat sekä onnistumisen kokemuksissa ja jotka tuotiin esiin ehdotuksissa paremmiksi toimintatavoiksi, olivat usein samankaltaisia. Ne liittyivät ennen kaikkea vuorovaikutus- ja yhteistyötaitoihin, tiedonkulkuun ja tiedon käsittelyyn sekä vallitsevien toimintatapojen kriittiseen tai refleктоivaan tarkasteluun. Suositusten sijaan raportin loppuun on koottu sekä haastatteluissa esiintyneitä että tutkimuksen pohjalta nousseita ehdotuksia ja huomioita, jotka voivat toimia askelmerkkeinä ja hyvän hallinnon vahvistamisen kannusteina.

Askelmerkit on tunnistettu viitenä yleisteemana:

1 Kieli ja käsitteet

Dokumentit ja niiden suositukset ja toimenpide-ehdotukset kirjoitetaan riittävän konkreettisina, muttei liian ahtaina. Kielen tulee olla hyvää: selkeää ja ymmärrettävää. Käytettäviä käsitteitä on selkeytettävä niin, että ne ovat käyttökelpoisia suosituksia toteutettaessa.

2 Tieto ja tiedon muodot

Tarvitaan tietoa käyttäjäkokemuksesta, palvelujentuottajan näkökulmasta sekä toimijoiden hiljaisesta tiedosta. Erilaisten ohjelmien, selvitysten ja hankkeiden yhteydessä luotavat tietomuodostelmat jäävät usein hajalleen. Tietoa

on, mutta sitä ei ole koottu yhteen. Tarvitaan tietokanta ja tietovarantoja. Tässä voi mahdollisesti hyödyntää jo olemassa olevia tai kehitteillä olevia alustoja. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää muistaa, ettei tiedon tarkoitus toteudu, jos tietoa ei käytetä: jaeta, omaksuta, käsitellä ja sovelleta.

3 Vuorovaikutus ja johtaminen

Onnistuneisiin suosituksen jalkauttamisiin liittyy haastatteluissa usein vuorovaikutustaidot ja erityisesti dialogisuus, jotka lähtökohtaisesti perustuvat vastavuoroisuuden ideaan. Suositusten ontuvan toteutumisen ja käytäntöjen kehittämisen ulkoistamisen taustalla on johtamisen etäännyminen ja fragmentoituminen myös ministeriöissä. Ei riitä, että vuorovaikutusta edellytetään esimerkiksi kuntien toimijoilta tai palvelujen käyttäjiltä, vaan dialogisia käytäntöjä tarvitaan myös ministeriöiden sisällä ja niiden välillä.

4 Yhteinen oppi ja ymmärrys

Tutkimuksen perusteella sekä ministeriöiden sisällä että niiden välisessä yhteistyössä kaivataan oppimiseen johtavaa havahduttamista (säröyttämistä), kanssa-tutkijutta ja uusia näkökulmia. Tämän tutkimuksen jatkoksi ehdotettiin ministeriöitä yhdistävän, kulttuuritoimintaan liittyvän kokonaisuuden yhteistä työstämistä, mikä avaisi tilaisuuden hahmottaa hallinnonaloja yhdistävää kulttuurista yhteiskuntapolitiikkaa.

Tällaisen kokonaisuuden pohjana voisi olla esimerkiksi kulttuuripolitiikan alalta tulevan kulttuuritoiminnan käsitteen ja ekosysteemisen kulttuuripalvelun käsitteen tuominen yhteiseen keskusteluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi omaksua aktiivinen rooli yhteisen ymmärryksen lisääjänä ja yhteistyöneuvottelujen kävijänä. Ministeriöiden välinen työskentelykokonaisuus voisi samalla muodostaa monipuolisen tutkimusalan poikkihallinnollisen yhteistyön käytäntöjen tutkimuksen ja kehittämisen kannalta.

5 Vertaisoppiminen ja vertaileva tutkimus

Suomen kulttuuripolitiikka on jatkuvasti vaikutussuhteessa kansainväliseen kulttuuripolitiikan kehitykseen. Käsitteelliset keskustelut eivät rajoitu kansallisiin tai maantieteeseen, minkä vuoksi on syytä kiinnittää jatkuvasti huomiota kansallisten kulttuuripolitiikoiden välillä jaettuihin problematiikkoihin. Tarvitaan edelleen monipuolista vertailevaa tutkimusta sekä keinoja jakaa kokemuksia ja tietoja erilaisten toimintaympäristöjen välillä.

Johdanto

Kaikkien mahdollisuus osallistua kulttuuri-toimintoihin ja päästä taide- ja kulttuuripalvelujen äärelle on ollut suomalaisen kulttuuripolitiikan avaintema 1970-luvulta lähtien. Mahdollisuudella osallistua kulttuuritoimintoihin on tarkoitettu palvelujen saatavuutta ja osallistumisen esteiden vähentämistä.

Uudella vuosituhaanella taide- ja kulttuuripalvelujen, yleisemmin, kulttuuritoimintojen saavutettavuuden parantaminen on painottunut keskusteluissa. Samaan aikaan kulttuuritoimintoihin osallistumiseen on kytketty useita tavoitteita. Tavoitteet ulottuvat hyvinvoinnin lisäämisestä ja yhteiskunnallisen koheesion ja demokratian tukemisesta kansallisen kilpailukyvyyn kasvattamiseen.

Kulttuuripolitiikan rooli sekä kansallisella että kuntapolitiikan tasolla on kuitenkin pysynyt marginaalisena. *KUULTO*-hankkeen (2011–2015) aikana käydyissä keskusteluissa nostettiin esiin ristiriidat asetettujen tavoitteiden, keinojen ja usein puutteellisten resurssien välillä. Kunnallisille ja muille toimijoille esitetään lukuisia suosituksia ja toimenpiteitä, joihin usein liitetään odotus yhteistyöstä hallinnonalojen ja toimijasektoreiden välillä. Keskusteluissa todettiin, että samaa voi odottaa myös ministeriöiltä. (Kangas 2015.) Kulttuuritoimintoihin osallistumiseen kytketään siis monia toiveita, mutta näiden toiveiden konkretisoimisessa on vaikeuksia.

Suosituksista käytäntöihin – kulttuuriosallistuminen politiikkaprosessien ja asiantuntijuuksien tulkintoina -tutkimushankkeessa yhtenä tavoitteena oli avata vallitsevaa tilannetta tulkitsevaa politiikka-analyysia soveltamalla. Huomio keskitettiin ministeriöissä laadittuihin, kulttuuritoimintoihin kytkeytyviä suosituksia antaviin dokumentteihin: selvityksiin, politiikkaohjelmiin, strategioihin. Tutkimuksessa pureuduttiin siihen, mitä suosituksia dokumenteissa esitettiin, miten niitä mahdollisesti esitettiin toteutettavaksi ja millä tekijöillä kulttuuritoimintoja ja/tai niihin liittyviä toimenpiteitä perusteltiin. Toisen merkittävän osan tutkimuksesta muodostivat asiantuntijahaastattelut, joissa suosituksia perusteluineen sekä yleisemmin politiikkaprosesseja saatettiin keskustelun ja reflektion alaiseksi. Haastattelussa pohdittiin toisaalta syitä siihen, mikä estää suositusten siirtymistä käytäntöön ja toisaalta tunnistettiin onnistumisen edellytyksiä.

Tutkimuksen lähtökohtia

Valtion harjoittama kulttuuripolitiikka on tunnistettava interventiona ja vähintäänkin pyrkimyksenä vaikuttaa kansallisesti hyväksyttävien arvo- ja

merkitysjärjestelmien uusintamiseen ja uudistamiseen. Tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua kulttuurisiin ilmaisuun sekä yleisönä, osallistujana että tekijänä sekä kulttuuristen ilmaisujen moninaisuuden tukeminen ovat tavoitteita, johon kulttuuripolitiikan avulla on pyritty.

Osallistuminen osana aktiivista kansalaisuutta ja kansakuntaa läpäisevä luovuus ovat 2000-luvun kuluessa toistuvasti korostuneet. Yleensä ottaen kulttuurin ja taiteen näkyvyys yhteiskunnassa on kasvanut; voi puhua taiteen

Kulttuuriosallistumisen käsitteitä

Kulttuuritoimintoihin *osallistuminen* ja näiden toimintojen *saatavuus* ovat vakiintuneita kulttuuripolitiikan tavoiteteemoja. Nämä käsitteet ovat tiiviisti kytköksissä *uuden kulttuuripolitiikan* aikana tuomiin *kulttuurin demokratisoinnin ja kulttuuridemokratian* käsitteisiin. Koska 1970-luvulla yleistynyt uusi kulttuuripolitiikka on kaiken kaikkiaan korostanut kulttuuritoimintaa koko yhteiskuntaa läpäisevänä ja koko väestöä koskettavana, ovat tasa-arvoisuus ja demokratia sille tunnusomaisia arvoja, jotka ohjaavat tunnistamaan kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät aktiviteetit ylipäätään avoimina ja yhteisinä toimintoina.

Osallistumiseen ja saatavuuteen liittyy läheisesti myös *saavutettavuus*. Vuoden 2003 valtioneuvoston periaatepäätöksessä taide- ja taiteilijapolitiikasta esitettiin silloisen opetusministeriön tehtäväksi laatia toimenpideohjelma kulttuurin saavutettavuuden lisäämiseksi julkisissa taide- ja kulttuurilaitoksissa. Ehdotuksen toimenpideohjelmaksi laati *Vammaiset ja kulttuuri* -toimikunta (2003–2005) otsikolla *Taide tarjolle, kulttuuri kaikille*. Ohjelmaehdotuksen sekä muiden linjauksien ja ohjelmien pohjalta laadittiin *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus* -toimenpideohjelma vuosille 2006–2010. Painopisteenä oli julkisten kulttuuripalvelujen saavutettavuus, mutta huomiota kiinnitettiin myös vähemmistö- ja erityisryhmien omaehtoiseen kulttuuritoimintaan. Toimenpideohjelman kohderyhmiksi eriteltiin kieli- ja kulttuurivähemmistöt sekä vammaisvähemmistö. Kuitenkin saavutettavuuden parantamisen huomautettiin helpottavan kaikkien ihmisten osallistumista kulttuuritoimintoihin. Saavutettavuutta voi siis tarkastella laajasti osana eettistä kulttuuripolitiikkaa.

Eettisen kulttuuripolitiikan, *reilun kulttuurin*, merkitystä avattiin opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2006 julkaisussa (Koivunen & Marsio 2006, 15) muun muassa kulttuuristen oikeuksien toteutumisena ja osallisuutena kulttuuriseen merkityksenantoon. Reilun kulttuurin ulottuvuudeksi katsottiin ensinnäkin 'pääsy ihmiskunnan ja oman kulttuuripiirin traditioon' ja ikään kuin tätä pääsyä tarkentamaan nostettiin 'fyysinen, alueellinen ja kulttuurinen saavutettavuus ja saatavuus' sekä 'kulttuuritarjonnan moninaisuus ja osuvuus'. Samalla reilun kulttuurin ulottuvuudeksi määrittyi 'kulttuuritarjontaan osallistuminen sekä 'mahdollisuus, osallisuus ja kyky kulttuuriseen itseilmaisuuksiin ja merkitystuohtoon'.

Kulttuuripolitiikan eettisten kysymysten ja kulttuuristen oikeuksien käsittelyssä saavutettavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota 2010-luvulla (ks. myös Lahtinen, Jakonen & Sokka 2017), mutta *reilun kulttuurin* muotoilut auttavat ymmärtämään, että kyse ylipäätään on kulttuuritoimintojen (potentiaalisten) osallistujien yhdenvertaisesta kohtelusta ja esteiden poistamisesta. Esteitä voi liittyä kulttuuripalvelujen konkreettiseen saavutettavuuteen, jolloin myös saatavuus on olennainen osa saavutettavuutta. Esteitä voi liittyä kuitenkin myös *osallisuuteen* eli pääsyyn "yhteisön taiteen ja kulttuurin merkityksenannossa ja symbolisen vallan käytössä" (Koivunen ja Marsio 2006, 22).

Tässä tutkimuksessa huomio on siinä, miten kulttuuritoimintaa ja kulttuuritoimintoihin osallistumista on lähestytty ja käsitelty eri ministeriöiden dokumenteissa viime aikoina. Raportissa käytetään osallistumisen ja saavutettavuuden käsitteitä laajasti ymmärrettyinä ja niiden nähdään kytkettyvän läheisesti toisiinsa. Tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta nämä käsittekeskustelut ymmärretään paitsi substantiaalisesti tärkeinä, myös kulttuuripoliittisina ilmiöinä, joissa neuvotellaan toiminnan muodoista ja ehdoista ja siten työstetään kulttuuripoliittisia kehyksiä.

sekularisoitumisesta, arkipäiväistymisestä. Etenkin ’kulttuuri’ on muodostunut matalan kynnyksen attribuutiksi kirjattaessa positiivisen kehityssuunnan tulevaisuusvisioita. Opetus- ja kulttuuriministeriöksi nimimuotonsa vakiinnuttaneen ministeriön vuoteen 2020 ulottuvassa strategiassa Suomen kaavailtiin kehittyvän luovana ja monikulttuurisena hyvinvointiyhteiskuntana, jossa ”kansalaiset osallistuvat aktiivisesti kulttuurielämään” (OKM 2009:12, 24).

Kulttuuritoimintoihin osallistumisen edistämistä yleisesti perustelee kulttuurin läpäisevyys yhteiskunnassa. Ensimmäisessä kulttuurin tulevaisuuteen katsoneessa selonteossa (*Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta*, 2011) taiteen ja kulttuurin vaikuttavuuden nähtiin vahvistuvan yhteiskunnassa. Selonteossa yhtymäpintoja yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen kanssa todettiin olevan niin runsaasti, että taide- ja kulttuuritoiminnot läpäisevät hallinnonaloja yhdistäviä politiikkoja. Tällaisina yhdistävinä politiikkoina mainittiin:

- taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutukset
- luova talous
- koulutuksen sisällöt ja menetelmät
- innovaatiojärjestelmät
- kulttuuriyrittäjyys ja -vienti,
- työllisyys,
- teknologiset sovellukset
- viestintä
- ympäristönsuojelu
- yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus,
- kriisitilanteisiin varautuminen,
- kulttuurinen moninaisuus,
- vähemmistökykyiset,
- väestökehitys sekä
- syrjäytymisen ehkäisy.

Näihin teemoihin liittyvät tavoitteet toistuvat strategioissa ja toimenpideohjelmissa niin valtakunnallisella, maakunnallisella kuin kunnallisellakin tasolla. Strategiat noudattelevat kuitenkin usein toisiaan eri tasojen välillä, ja vaikka niissä kulttuurille annetaan merkitys esimerkiksi valtion/alueen/kunnan kilpailukykyä ja hyvinvointia lisäävänä tekijänä, konkreettiset saavutukset jäävät usein vähiin. Strategioita tyypillisesti vaivaa katkoksellisuus kulttuurialan kehittämistavoitteiden ja käytäntöjen välillä. Tämän on katsottu johtuvan muun muassa siitä, että asiakirjoissa kytkökset tavoitteiden ja toiminnan rakenteiden ja ennen kaikkea toimijoiden ja käytännön tekojen välillä jäävät usein hyvin ohuiksi. (Kangas & Pirnes 2015; Kangas & Kivistö 2011.)

Kulttuuritoiminta, jonka keulakuvana usein nähdään yleiset kirjastot, ymmärretään peruspalveluna, joka on lähellä kansalaisia. Siksi kuntien rooli kulttuuritoimintojen kannalta on keskeinen, ja siihen liittyy säädöksiä. Kuntien kulttuuri- ja vapaa-ai-kasektorin lainsäädäntöä uudistettiin 1970–80-luvuilla ja sen myötä kuntiin tuotettiin kulttuurialan palvelurakenne melko samanmuotoisena. Kunnallinen toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut kuluneiden vuosikymmenten myötä. Kulttuuritoimintaa koskevia säädöksiä (kirjastolaki, nuorisolaki, liikuntalaki) on uudistettu, ja myös kuntien kulttuuritoimintalain uudistamiseksi on asetettu työryhmä (OKM Tiedote 2017).

Kuntien erilaistumista havainnollistaa esimerkiksi osana *KUULTO*-hanketta laadittu *Kulttuuria kartalle* -tutkimus. Kartoituksessa visualisoitiin eri tavoin valtion osarahoittamien kulttuuripalveluiden sijaintia ja alueellista saatavuutta sekä kulttuurin rahoitusta Suomen kunnissa. (OKM 2012:32.) Alueiden ja kuntien kulttuuripalvelujen tarjonnan erilaistumisesta ja eriarvoistumisesta on osaltaan tuotettu tutkimusprojektien tuloksiin pohjautuvia politiikkasuosituksia (Lavapuro et al 2016; Lehikoinen & Rautiainen 2016). Kuntien näkökulmasta eri ministeriöistä ja muista asiantuntijaorganisaatiois-

Jotta on mahdollista tarttua muutokseen, on tärkeää ymmärtää, mitä kulttuuripolitiikassa erilaisten suositusten tuottamisen tasolla tapahtuu

ta tulevat lukuisat suositukset voivat näyttäytyä hengästyttävänä tehtävälistanä, joka peräänkuuluttaa edistämään, tukemaan ja kehittämään kulttuuriin osallistumiseen liittyviä osa-alueita monin eri tavoin. Kunnille suunnattuihin suosituksiin lukeutuu usein myös kehoitus lisätä poikkihallinnollista yhteistyötä. *KUULTO*-hankkeessa tehtyjen haastattelujen yhteydessä esitettiin kuitenkin myös vastareaktio, kutsu ministeriöille näyttää esimerkkiä sektorirajat ylittävässä yhteistyössä (Kangas 2015, 55).

Tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet

Kyse on siis siitä, että kulttuuripolitiikan toimintaympäristö on kohdannut ja kohtaamassa muutoksia, eivätkä erilaisten politiikkadokumenttien lukuisat suositukset hyvistä aikeista huolimatta näytä tukevan kuntien kulttuuritoimintaa. Aluehallintoa koskevat uudistukset osaltaan tuottavat muutos- ja uudistuspainetta kulttuuripolitiikan käytännöllisen toimeenpanon kannalta.

Jotta on mahdollista tarttua muutokseen tai ohjata muutosta suotuisaksi katsottuun suuntaan, on tärkeää ymmärtää, mitä kulttuuripolitiikassa erilaisten suositusten tuottamisen tasolla tapahtuu. Näin etenkin siksi, kun kulttuurin ja taiteen eri yhteiskuntapolitiikan lohkoihin kytkeytyvien yhtymäpintojen myötä kulttuuripolitiikka – ainakin implisiittisesti – lopulta läpäisee ja yhdistää hallinnonaloja.

Suosituksista käytäntöihin -tutkimuksessa huomio keskitettiin kulttuuri-toimintoihin liittyviä suosituksia antaviin dokumentteihin: eri ministeriöissä tuotettuihin selvityksiin, politiikkaohjelmiin ja strategioihin. Tutkimushankkeen ensisijaisena tavoitteena oli hahmottaa kulttuuritoimintoihin eri ministeriöistä kohdistuvia kehittämisen intressejä ja niiden perusteluja sekä koettuja haasteita. Tutkimuksessa pureuduttiin siihen, mitä suosituksia dokumenteissa esitettiin, miten niitä esitettiin toteutettavaksi ja millä tekijöillä kulttuuritoimintoja ja/tai niihin liittyviä toimenpiteitä perusteltiin. Kokonaisuuden hahmottamisessa välineenä hyödynnettiin strategiakarttaa, visuaalista havainnollistusta dokumenttiaineistosta nousevista tiedoista.

Oleellinen osa tutkimusta oli hahmottaa vallitsevaa tilannetta yhdessä ministeriöiden ja muiden viranomais- ja asiantuntijaorganisaatioiden työntekijöiden kanssa. Asiantuntijahaastatteluissa saatettiin strategiakartan avulla keskustelun ja reflektion alaiseksi dokumenttien suosituksia perusteluineen sekä yleisemmin politiikkaprosesseja. Haastatteluaineistoja tarkasteltiin tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta, mikä palveli tutkimuksen tavoitetta tarkastella suositusten käytäntöihin etenemistä tai sen estymistä työn arjen tasolla.

Tutkimuksen tavoitteita

- Kerätä konkreettisia suosituksia ministeriöiden dokumenteista siitä, miten kulttuuritoimintaa ja -osallistumista on niissä operationalisoitu ja implementoitu
- Havainnollistaa ja summata eri tavoin tuotettujen kehittämissuositusten, suositusten ja strategioiden elementtejä strategiakartan muodossa
- Tutkia tulkitsevan politiikka-analyysin avulla, millaisena eteneminen tai etenemisestä suosituksista käytäntöihin siirryttäessä näyttäytyy

Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Suosituksista käytäntöihin -tutkimuksessa koottiin aineisto eri ministeriöiden dokumenteista. Tätä varten tutkimuksessa käytiin läpi kaikkien nykyisten ministeriöiden julkaisuja¹ vuosilta 2010–2016. Aineistomassa käsitti alkuunsa yhteensä noin 2100 dokumenttia, joista seulottiin lähempään tarkasteluun 125 dokumenttia (Liite 1).

Näiden aineistojen pohjalta tutkimuksessa tuotettiin haastatteluita varten strategiakartta. *Strategiakartta*-ajattelu polveutuu liikkeenjohdon maailmasta (Kaplan & Norton, 2004), jossa sitä on sovellettu organisaatioiden työskentelyyn, johtamiseen ja kehittämiseen. Strategiakartta-ajattelun mukaan strategiaan merkittävät tavoitteita tulee kuvata syy–seuraus-suhteina. Dokumenttiaineistosta luotiin sisällönanalyysin pohjalta strategiakartta tätä periaatetta seuraten. Tavoitteeksi nimettiin ’kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisääminen’. Strategiakartan käyttö on tutkimuksessa ollut soveltavaa ja sen käyttöön tutkimuksen menetelmänä suhtauduttiin kriittisesti.

Strategiakarttaa sovellettiin haastattelussa asiantuntijoiden kanssa. Haastattelut tehtiin 6. helmikuuta – 13. huhtikuuta 2017 välisenä aikana. Käydyissä 28 asiantuntijahaastattelussa kysyttiin strategiakartan pohjalta muun muassa, mitä kartan koettiin havainnollistavan ja miten kartan osien välisiä suhteita tulkittiin. Näin strategiakartan kautta saatettiin hahmottaa haastateltavien omaa, tyypillisesti virkamiestyön toimintaympäristöä sekä heidän kokemuksia onnistuneista ja vähemmän onnistuneista politiikkaprosesseista.

Tutkimuksen laajempaa näkökulmana oli *tulkitseva politiikka-analyysi* (*interpretative policy analysis, IPA*). Tämän näkökulman perusteella tutkimuksen mielenkiinnon kohde ei ollut esim. päätöksentekoprosessin normatiivinen (oikeudellinen) muoto, vaan politiikkaprosessiin liittyvät valinnat, jotka perustuvat kulloistenkin toimijoiden käsityksiin, arvomaailmoihin ja näkemyksiin tavoitteista. Kiinnostus tulkitsevaa politiikka-analyysia kohtaan on kasvanut useista syistä, merkittävästi siksi, että useiden ns. vanhojen instituutioiden asema ainoana poliittisten päätösten tekijöinä ja politiikkaprosessien toimeenpanijoina ei ole itsestään selvä (Häikiö & Leino 2014, 11). Auktoriteettiin perustuvan päätöksenteon sijaan hajautuvan hallinnon kontekstissa painottuvat kyky yhteistoimintaan sekä valmius vaihtaa näkemyksiä eri toimijatahojen kanssa.

Tässä tutkimuksessa tulkinallista politiikka-analyysia käytettiin avuksi politiikan suositusten ja politiikkaprosessien jäsentämiseksi. Erityistä huomiota kiinnitettiin *politiikkakehityksen* käsitteeseen, joka ymmärretään tapana tai keinona hahmottaa ja organisoida ongelmia tai tavoitteita, joihin politiikkatoimenpiteillä pyritään vaikuttamaan. Kehykseen voi jo lähtökohtaisesti sisältyä käsityksiä ongelmaan tai tavoitteeseen liittyvistä ratkaisuksista ja niiden toteuttajista. Näin politiikkakehitys toimii myös ongelman nimeämisen välineenä. Poliitiikkakehitys voi määritellä sitä, mikä kyseisen kehityksen sisällä näyttäytyy totena, mahdollisena tai rationaalisenä toimintatapana. Tähän liittyyn politiikkakehysten politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen prosessuaalisuus: ilmiöiden ja teemojen nousu yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi (niiden kehystämisen ongelmia) sekä kysymyksiin liittyvien poliittisten avaumien ja sulkeumien ketjut. (Laws & Rein 2003; Barbieri 2015).

Tulkitsevassa politiikka-analyysissa tärkeintä ei ole kysyä ”mitä pitäisi tapahtua ja miten hallinnolliset tavoitteet saavutetaan”, vaan huomio on kiinni-

Taide- ja kulttuuri-toiminnot läpäisevät hallinnonaloja ja yhdistävät erilaisia politiikkoja

¹ Aineistot kerättiin ministeriöiden verkkosivuilta saatujen tietojen mukaan sekä Valto-palvelimelta (Valtioneuvoston yhteinen julkaisuarkisto).

tettava siihen, mitä tapahtuu ja mitä se merkitsee esimerkiksi politiikkaohjelmalle asetettujen tavoitteiden tai demokratian toteutumisen kannalta (Häikiö & Leino 2014, 19). Pyrkimyksenä on näin osaltaan edistää hallintoinstitutionien uusiutumista ja vahvistaa niiden hallintakykyä. Hyvän yhteiskunnan keskeisen osa on edelleenkin hyvä hallinto.

Maakatsaukset: Ruotsi ja Ala-Saksi

Monet kulttuuripolitiikkaan liittyvät ajankohtaiset kysymykset eivät rajoitu vain alan suomalaisten toimijoiden päänvaivaksi. Tutkimusraporttiin on sisällytetty kaksi maakatsausta koskien Ruotsia ja Saksaa Ala-Saksin osavaltion osalta. Tässä yhteydessä tehdyt maakatsaukset antavat vertailupohjaa ja siten suuntaavat huomiota paitsi vertailevan tutkimuksen myös vertaisoppimisen tarpeeseen.

Kulttuuripolitiikaltaan Suomen kaltaisessa Ruotsissa kulttuurihallinnon päätoimijoita ovat valtio ja kunnat, mutta aluetason rooli on korostunut etenkin viime vuosina. Vuonna 2009 lanseeratussa, uudessa yhteistoimintamallissa esitettiin mittavia uudistuksia kansalliseen kulttuuripolitiikkaan ja sen hallinnollisiin järjestelyihin. Tämän yhteistoimintamallin myötä aluetoimijoiden päätettäväksi on siirtynyt miltei viidennes valtion kulttuuribudjetista. Rahoituksen suuntaaminen pohjaa alueen toimijoiden välisten neuvotteluiden pohjalta luotaviin kulttuurisuunnitelmiin, joiden myötä yhteistoimintamalli on lisännyt dialogia paikallisten ja kunnallisten toimijoiden välillä.

1970–80-lukujen ”uutta kulttuuripolitiikkaa” on lähdetty uudistamaan myös Saksassa. Koska kulttuuripolitiikka on osavaltiovetoista, on muutostarpeisiin reagoitu erityisesti tällä tasolla. Brandenburgin kulttuuripolitiikan strategia valmistui vuonna 2012 ja Saksi-Anhaltissa perustettu kulttuurikonventti antoi raporttinsa suosituksineen keväällä 2013. Ala-Saksin tiede- ja kulttuuriministeriö julkaisi toukokuussa 2014 toisen kulttuuriraporttinsa (*Kulturbericht Niedersachsen 2013/2014*). Ala-Saksissa kulttuurirahoitus uudistettiin vuonna 2005 siten, että alueellisen tason painotus kasvoi. Lisäksi kulttuuripolitiikassa on siirrytty käsiteperustaiseen malliin: perustan muodostaa kulttuurikehityksen käsite (*KEK, Kulturentwicklungskonzept des Landes Niedersachsen*).

Kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa

Dokumenttiaineiston koonti

Tutkimusprojektin aluksi ryhdyttiin dokumenttiaineisto koontiin (1. elokuuta – 15. syyskuuta 2016). Aineisto koostettiin kaikkien ministeriöiden¹ julkaisemista dokumenteista, jotka olivat saatavilla ministeriöiden verkkosivuilla tai Valto-palvelimella (Valtioneuvoston yhteinen julkaisuarkisto). Aineistot haettiin vuosilta 2010–2016, ja niihin sisältyi erilaisia raportteja, selvityksiä, toimintaohjelmia ja -ohjeita sekä strategioita. Näin koottu aineistomassa käsitti yhteensä noin 2100 dokumenttia. Tämä aineisto käytiin läpi systemaattisesti *Adobe Reader* -ohjelman hakukomennoilla. Hakusanoilla² etsittiin dokumenteissa esiintyviä kytkentöjä kulttuuritoimintoihin, niiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen, niihin osallistumiseen sekä osallistumisen lisäämiseen.

Koska etuliitettä 'kulttuuri-' käytettiin dokumenteissa kuitenkin runsaasti eri johdannaisina³ (ks. myös Palviainen 2016), dokumentit käytiin läpi tarkastellen jokaisen relevanssi tutkimuksen kannalta, eikä vain sanaosumia. Ensimmäisessä vaiheessa kootusta 2100 dokumentin aineistomassasta lopulta 125 dokumenttia valikoitui lähempään tarkasteluun (n. 6 % ensisijaisesta aineistosta). Eri ministeriöitten tuottamissa erityyppisissä dokumenteissa käsiteltiin keskenään hyvin erilaisia teemoja, joihin kulttuuritoiminta tai kulttuuriosallistuminen kytkettiin. Tällöin esimerkiksi suositettiin kulttuuritoimintoihin osallistumisen edellytysten parantamista ja kehittämistä. Dokumenteissa viitattiin aiempiin ohjelmiin tai hankkeisiin, lainsäädäntöön sekä tutkimuksiin.

Dokumenttiaineiston tarkastelu osoitti, että kaikista ministeriöistä löytyi

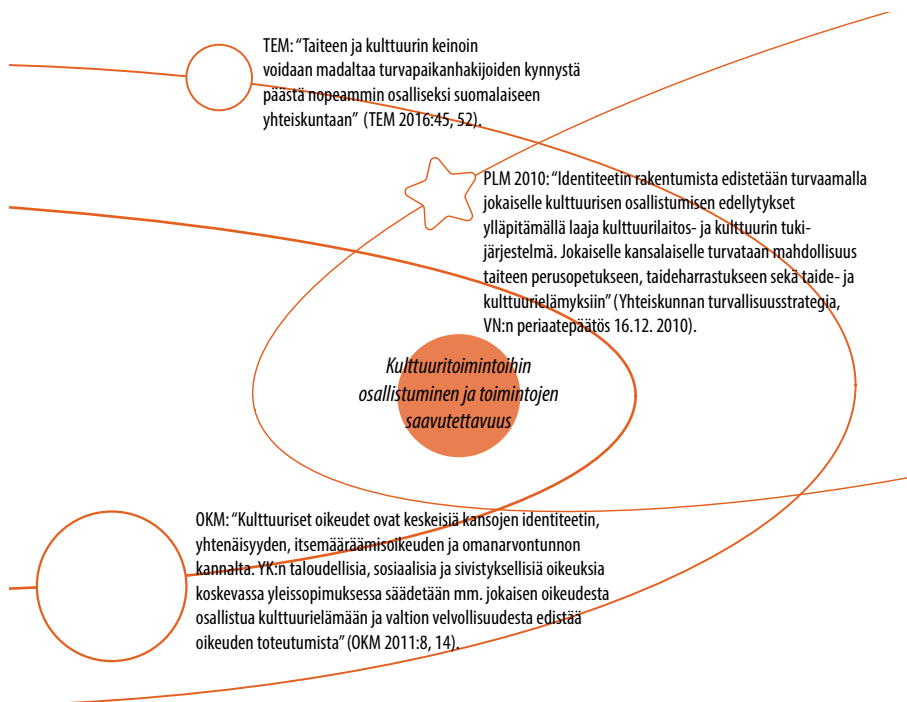
1 Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö sekä valtioneuvoston kanslia.

2 Hakusanoihin sisältyi mm. seuraavia muotoja 'kulttuuri*', 'kulttuuripal*', 'kulttuuritoi*' lisäksi tarvittaessa myös 'osallist*', 'osallistum*', 'saatavuus' sekä 'sivis*'.
3

Esimerkiksi pelkästään maininta opetus- ja kulttuuriministeriöstä tuotti dokumentissa tehtyyn hakukomentoon osuman. Samoin toistuivat sanat kuten 'työkulttuuri', 'hallintokulttuuri' ja 'kokeilukulttuuri'.

dokumentteja, jotka koskettivat kulttuuritoimintoihin osallistumista ja/tai niiden saavutettavuutta. Aineiston luokittelun varhaisvaiheessa kokonaisuutta hahmotettiin vertauskuvallisena ”dokumenttiavaruutena”, jossa osa dokumenttien tuottajista, ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö, näyttäytyi tematiikkaa toistuvasti ja käsitteellisellä täsmällisyydellä käsittelevänä toimijana. Osa dokumenttien tuottajista, kuten esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö, nostivat esiin kulttuuritoimintojen merkityksen osana politiikkatoimenpiteitä, joiden perustelut olivat kuitenkin näiden ministeriöiden politiikkasektorille ominaisempia. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön perusteluissa kulttuuripalvelut määritellään osana ekosysteemipalveluita, jotka ovat ihmisen luonnosta saamia hyötyjä. Tällöin kulttuuripalveluita ovat esimerkiksi luonnonmaisema, ulkoilu ja marjastus.

Lisäksi aineistosta erottui dokumentteja ja niiden tuottajatahoja, jotka käsitelivät kulttuuritoimintoihin liittyviä teemoja harvakseltaan. Esimerkiksi ulkoministeriön kohdalla kulttuuritoiminnot nousivat esiin pohjoismaisen yhteistyön ja YK:n ihmisoikeusjulistukseen liittyen. Käsitellyn ”dokumenttiavaruuden” harvinaisempiin vierailijoihinkin kuului puolustusministeriö. Sen johdolla laaditussa *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa* (Valtioneuvoston periaatepäätös 16. 12. 2010, PLM 2010) kulttuuritoiminnoille annetaan hyvin keskeinen rooli yhteiskunnan henkisessä kriisinkestävydessä. Henkistä kriisinkestävyyttä käsiteltiin myös Turvallisuuskomitean kutsuvierasseminaarissa (18. 5. 2015), joka järjestettiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa (*Henkinen kriisinkestävyys osana yhteiskunnan turvallisuutta*, 2015).



Kuvio 1. Esimerkki dokumenttiaineiston hahmottamisesta ”dokumenttiavaruutena” kulttuuritoimintoihin osallistumisen ja niiden saavutettavuuden kannalta.

Ministeriöiden näkökulmia kulttuuritoimintoihin

Valikoiduista dokumenttiaineistosta laadittiin tarkempi sisällönanalyysi (15. syyskuuta – 30. marraskuuta 2016). Aineistosta pyrittiin löytämään ja erottelemaan tutkimustehtävän kannalta olennaiset aiheet. Apuna käytettiin lomaketta, johon merkittiin kunkin dokumentin perustiedot sekä tietoja sisältöluokittain (Liite 2). Tutkimuksen yksi tavoite oli konkretisoida eri dokumenteissa esitettyjä määrityksiä kulttuuritoiminnoille, esitettyjä suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia sekä niihin liittyviä toimeenpano-, seuranta- ja resursointivastuita. Lomakkeen avulla dokumenttien sisältöä luokiteltiin ja järjestettiin eri kategorioiden mukaan:

- Eksplisiittiset lausumat: Miten perustellaan kulttuuriin osallistumisen käsite tai tavoite?
- Implisiittiset lausumat: Kulttuuritoimintoihin osallistumiseen liittyvät epäsuorat kytkennät
- Toimenpide-ehdotukset
- Toimijat
- Vastuutukset
- Resursointi
- Muuta huomioitavaa

Sisällönanalyysivaiheessa jokainen dokumentti käytiin läpi tämän luokittelun pohjalta. Riippuen dokumentin luonteesta saattoi sisältöä luokitella hyvinkin luontevasti lomakkeen avulla: esimerkiksi dokumentin sisällysluettelo saattoi pitkälle vastata analyysilomakkeen kategorioita. Toisaalta dokumenttien sisällössä saattoi ilmetä päällekkäisyyttä, toistoa tai teemojen yhteenkietoutumisia. Esimerkiksi julkaisussa *Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014* (SM 2015:2) taiteen ja kulttuurin tunnistettiin edistävän kotoutumista.⁴ Tässä yhteydessä nostettiin esiin muun muassa museoitien ja kirjastojen rooli:

Maahanmuuttajien kotoutumista ja osallisuutta on edistetty kehittämällä kirjastoja avoimina oppimisympäristönä ja monikulttuurisina kohtaamispaikkoina. Tavoitteena on päiväestön ja maahanmuuttajien sekä kaikkien väestöryhmien vuorovaikutuksen lisääminen, osallisuuden ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen. Kirjastojen monikulttuuristen palvelujen avulla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia sekä suomen kielen oppimiseen ja suomalaiseseen kulttuuriin perehtymiseen että oman äidinkielen ja lähtökulttuurin säilyttämiseen. (SM 2015:2, 109–110.)

Sitaattia voi tulkita eri tavoin. Siinä nimetään toimenpiteitä (kehitetään kirjastoja oppimisympäristöinä ja kohtaamispaikkoina; monikulttuuriset palvelut), mutta ne eivät kuitenkaan ole tekstiotteen keskiössä samoin kuin kotoutumisen ja osallisuuden edistäminen; vuorovaikutuksen lisääminen; osallisuuden ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen sekä; suomen kielen oppimisen, suomalaisen kulttuuriin perehtymisen ja äidinkielen ja lähtökulttuurin säilyttämisen edistäminen. Analyysilomakkeessa tekstiote on sijoitettu kategoriaan 'Vastuutukset', sillä täsmentymättömäksi jäävien tehtävien luettelemisen kautta otteessa vastuutetaan kirjastoja mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi edistämällä, lisäämällä ja vahvistamalla erilaisia palveluita ja

⁴ *Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014* -raportti oli sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen julkaisu. Sisäministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikasta kun taas työ- ja elinkeinoministeriö vastaa maahanmuuttajien kotouttamisesta.

jopa kansalaisten keskinäisiä vuorovaikutussuhteita. Tämä lueteltujen tehtävien yleisluontoisuus ja kirjastolaitoksen vastuullisen roolin korostaminen on lisäksi tulkittavissa implisiittisenä lausumana kulttuuritoimintoihin osallistumisen merkityksestä kansalaisten vuorovaikutuksen lisäämisessä ja kulttuuri-identiteetin tukemisessa.

Sisällönanalyysi, siihen liittyvä sisällön luokittelu eri kategorioiden avulla, palveli myös tutkimuksen analyttiseksi näkökulmaksi valittua tulkitsevaa politiikka-analyysia, jossa pyrkimyksenä on konkretisoida tutkittavaa ilmiötä; näkökulman kautta vastataan ensisijaisesti kysymykseen ”mitä tapahtuu?”. Sisällönanalyysi palveli tätä tehtävää: analysoitiin, mitä dokumenteissa lausuttiin ja argumentoitiin ja miten lausumia perusteltiin. Erityisesti lomakkeen ensimmäisen kategorian, Eksplisiittiset lausumat, kohdalla huomio kohdentui perusteluihin. Esimerkiksi viittaukset oikeudellisiin normeihin kohdentuivat tähän kategoriaan. Sosiaali- ja terveysministeriön *Kansallisen omaishoidon kehittämisohjelman työryhmän väliraportissa* (STM 2013:10) tarvittavia toimia perusteltiin Euroopan neuvoston taholta tulevalla normittamisella:

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa määrätään ikääntyneiden henkilöiden oikeudesta sosiaaliseen suojeluun. Artikla edellyttää sopimuspuolilta muun muassa toimia, joiden tarkoituksena on:

”tehdä ikääntyville henkilöille mahdolliseksi pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäsenenä mahdollisimman pitkään

a) riittävien voimavarojen avulla, jotka mahdollistavat sen, että he voivat viettää tyydyttävää elämää ja osallistua aktiivisesti julkiseen, sosiaaliseen ja kulttuuri-elämään,

b) antamalla ikääntyneille henkilöille tietoa heidän käytettävissään olevista palveluista ja heidän mahdollisuuksistaan käyttää niitä, ja

antaa ikääntyneille henkilöille mahdollisuus valita vapaasti elämäntapansa ja viettää itsenäistä elämää tutussa ympäristössään niin kauan kuin he itse haluavat ja ovat siihen kykeneviä:

a) huolehtimalla heidän tarpeitaan sekä terveydentilaansa vastaavien asuntojen tai riittävien asumisen tukipalvelujen saatavuudesta,

b) tarjoamalla heidän tilansa vaatimia terveydenhuolto- ja muita julkisia palveluja.” (STM 2013:10, 21.)

Politiikkakehyksen käsite on usein eksplikoidusti mukana hallinnollisissa dokumenteissa hieman huomaamattakin, joskin dokumentit näyttäytyvät myös sinänsä tietyn politiikkakehyksen tuotteina. Usein strategiadokumenttien nimenomainen tarkoitus on antaa kehys alansa politiikalle. Esimerkiksi OKM:n kulttuuripolitiikan uusimman strategian tehtäväksi on määritetty, että se ”antaa kehykset ja suuntaviivat ministeriön kehittämis- ja ohjaustyölle”, minkä lisäksi sen on määrä olla ”kuitenkin raameiltaan niin avara, että sen voi turvallisesti katsoa ylittävän yhden hallituksen ohjelman” (OKM 2017:20).

Seuraavassa tarkastellaan esimerkkien kautta eri ministeriöiden dokumenteissa annettuja perusteluja ja lausumia kulttuuripalveluista ja -toiminoista, osallistumisesta, saavutettavuudesta, annettuja toimenpide-ehdotuksia ja/tai suosituksia sekä toimijoihin liittyviä vastuutuksia. Esimerkkien kautta havainnollistuu kulttuuritoimintoihin liitettyjen erilaisten kytkeiden kirjo.

Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta — hallituksen kärkihankkeet (VNK)

Ilmeinen kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämiseen tähtäävä politiikkadokumentti oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma *Ratkaisujen Suomi* (VNK 2015:10). Osaamisen ja koulutuksen tavoitteisiin hallitus oli kirjannut pyrkimykset vahvistaa lasten ja nuorten luovuutta ja tuoda kulttuuri lähemmäs jokaista suomalaista edistämällä julkisissa tiloissa ja laitoksissa esillä olevaa taidetta. Toimenpiteinä oli parantaa taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saavutettavuutta taiteenalakohtaisesti maan eri osissa sekä laajentaa prosenttitaiteen periaatetta.

Ohjelman toimintasuunnitelmassa (VNK 2015:13, 34–35) oli kirjattuna näiden toimenpiteiden osalta kuusi tarkentavaa toimenpidettä, joista useissa toistui uusien toimintapojen tai -mallien luominen. Taiteen perusopetuksen osalta tarkentavan toimenpiteen mukaisesti ”Luodaan toimintamalleja eri toimijaryhmien ja taiteenalojen välisen yhteistyön kehittämiseen” kun taas väljemmin taiteen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön pariin innostamisen tueksi ”Kehitetään koulutuksen järjestäjien, perheiden ja kulttuurilaitosten käyttöön uusia innovatiivisia malleja ja välineitä”. Samoin monilukutaitojen edistämiseksi ”Perustetaan kokeilu- ja kehittämishanke” ja ”Vahvistetaan [...] toimijoiden rakenteita ja toimintakulttuuria”.

Prosenttiperiaatteen laajentaminen puolestaan näyttäytyi kärkihankkeen toimintasuunnitelman osalta pelkästään toimintapojen kehittämisenä: ”Luodaan nykyisen rakennushankkeisiin kytkeytyvän prosenttiperiaatteen rinnalle uusi toimintatapa” ja ”tuetaan kuntia siinä, että ne pilotoivat uutta toimintamallia” sekä lisäksi. ”Perustetaan [...] työryhmä, jonka tehtävänä on mallintaa eri toimintaympäristöihin parhaiten sopivia toimintatapoja ja tehdä ehdotus [...] toimintamallin vakiinnuttamiseksi”.

Yhteensä toimenpiteille oli suunnitelmassa merkitty panostettavaksi 10 miljoonaa euroa (VNK 2015:13, 35).

Hallituksen kärkihankkeessa hyvinvoinnin ja terveyden saralla oli asetettu tavoitteeksi edistää terveyttä ja hyvinvointia sekä vähentää eriarvoisuutta. Toimenpiteessä 1 tehtävänä on muuttaa arkiympäristöjä siten, että ne mahdollistavat aktiivisia elämäntapoja, jotka tukevat hyvinvointia ja terveyttä. Lisäksi toimenpiteessä painotetaan poikkihallinnollisuutta: ”Ministeriöt rakentavat pysyvät tavat tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä, jonka avulla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja eriarvoisuuden kaventaminen tulevat osaksi jokaisen hallinnonalan toimia ja lainsäädäntöä” (VNK 2015:13, 49). Vaikka *Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia* -toimintaohjelma oli päätynyt vuonna 2014, ei taiteella tai kulttuurilla ollut tässä kärkihankkeessa asetettujen toimenpiteiden valossa mainittavaa roolia.

Hyvinvointia kulttuurista ja kulttuurisia oikeuksia (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriön alalla lähempään tarkasteluun nousi yhteensä 19 raporttia, mukaan lukien sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia *Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020* sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma *Kaste* (2012–2015). Myös esimerkiksi selvityksessä *Psykososiaalisiin kuormitus- ja voimavaratekijöihin liittyvä työhyvinvointitutkimus Suomessa 2010–2013* tunnistettiin ”vapaa-ajan toiminnot ja harrastukset, kuten luontokokemukset ja luonnossa liikkuminen sekä kulttuuriharrastukset” osana työstä palautumisen mekanismeja (STM 2014:18, 29).

Laajemmin kulttuurin positiivisia vaikutuksia käsiteltiin *Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia* -toimintaohjelman (2010–2014) loppuraportissa (STM 2015:17). Ohjelmakaudella taide- ja kulttuuritoiminta yleistyi selvästi satojen

erilaisten hankkeiden myötä, joiden nähtiin lisänneen vuoropuhelua ja tuoneen esiin uusia toimintatapoja sosiaalialan palveluihin (STM 2015:17, 14). Ohjelmakauden tuloksina kiitettiin ohjelman laajemman toteutumisen lisäksi konkreettisia muutoksia: ”Hankkeiden kautta niin työpaikoilla kuin erilaisissa hoitolaitoksissakin on tapahtunut uudenlaisia arjen ja taiteen kohtaamisia, joista on syntynyt pieniä ihmeitä niin yksilötasolla kuin työyhteisöissäkin: voimaantumista ja itsetunnon kohoamista, luopumista mieliala- ja unilääkkeistä, ylipäättään elämänpiirin laajentumista ja elämänilon palautumista” (ibid., 48).

Toimintaohjelman arvioinnissa sosiaalineuvos Maija Perho peräänkuulutti rakenteita tukemaan hankkeessa alkuun saatua toimintaa:

Nämä myönteiset tulokset eivät kuitenkaan ole ulottuneet tasaisesti maamme eri kolkkiin, vaan ovat paljon paikallisesta innostuksesta ja yksittäisten tulielujen aktiivisuudesta riippuvaisia. Tästä syystä on ehdottoman välttämätöntä, että ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi ja saavutettujen tulosten levittämiseksi meillä on jatkossa rakenteet, jotka takaavat jatkuvuuden ja kehittymisen. Tarvitaan koordinoiva yhteistyöelin valtion tasolle ja sille tarvittavat resurssit sekä Taiteen edistämiskeskuksen sitoutuminen pitämään alueorganisaationsa avulla Taiku-lippu liehumassa. Myös muu aluetason hallinto, maakuntaliitot ja keskeiset kansalaisjärjestöt tulee saada tiiviimmin mukaan yhteistyöverkostoihin. (STM 2014:18, 48.)

Loppuraportissa esitettiin 12 ehdotusta jatkotoimiksi, joista kolmessa huomioitiin myös toimenpiteiden resursointia. Toimenpiteissä vastuutettiin eri ministeriöitä, asiantuntijaorganisaatioita, kuntia ja korkeakouluja. Kaikkien toimenpide-ehdotusten voi tulkita koskettavan vähintäänkin välillisesti kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämistä (TPE 4: ”Tulevissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa huomioidaan ennaltaehkäisevä kulttuuri- ja taidetoiminta”). Erityisesti tavoitteeseen liittyy toimenpide-ehdotus 8, jonka mukaan ”kuntien kulttuuritoimijat vastaavat yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa siitä, että erityisryhmien kulttuuripalvelujen saatavuus varmistetaan. Toiminnalle luodaan rakenteita ja sitä resursoidaan osana ennaltaehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Kulttuurisesta hyvinvoinnista raportoidaan kuntien hyvinvointikertomuksissa.” (STM 2015:17, 8)

Toimenpiteitä vammaisten ihmisten mahdollisuuksista osallistua kulttuuritoimintoihin selvitti *Suomen vammaispoliittisen ohjelman (VAMPO, 2010–2015)* loppuraportti (STM 2016:14). Ohjelman 122 toimenpidettä kohdistuivat muun muassa ’yhteiskunnallisen osallisuuden ja osallistumisen’ sekä ’kulttuurin ja vapaa-ajan’ sisältöalueille (STM2010:4). Toimenpiteet 104–106 käsittelivät jälkimmäistä sisältöaluetta. Näillä toimenpiteillä haluttiin varmistaa ja tukea vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia paitsi osallistua taide- ja kulttuuritapahtumiin myös toimia kulttuurin tekijöinä. Lisäksi esitettiin otettavaksi huomioon eri tavoin vammaisten henkilöiden tarpeet kirjasto- ja tietopalveluissa. Toimenpiteet perusteltiin YK:n vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen, perustuslain pykälien sekä valtioneuvoston vammaispolitiikasta antaman selonteon kautta.

STM:n hallinnan alaan kuuluu myös *Romanipoliittinen ohjelma (ROMPO, 2010–2017)*, johon liittyen vuonna 2013 ilmestyi ohjaus- ja seurantaraportti (STM 2013:48). Ohjelman taustalla oli valtioneuvoston periaatepäätös romanipolitiikan linjauksiksi (STM 2010:16). Ohjelmassa on kuusi painopistealuetta ja kymmenen toimintalinjausta, jotka sisältävät 147 toimenpidettä. Toimintalinjaus 7 käsittelee romanikielen ja -kulttuurin kehittämisen edistämistä. Toimenpiteissä tavoitteina on muun muassa vakiinnuttaa romanikielen

kielipesätoiminta (TP 55), selvittää mahdollisuuksia romanien kulttuurikeskuksen perustamiseksi (TP 58) ja varmistaa, että romaneilla on edellytykset toteuttaa perinteisiä taidemuotoja kuntien kulttuuripalveluissa (TP 60). Lisäksi vastuutettiin YLE:ä vahvistamaan romanivähemmistön näkyvyyttä sekä selvittämään mahdollisuuksia pohjoismaiseen yhteistyön romanikielisten ja romaneja käsittelevien ohjelmien tuottamiseksi (TP 61 ja TP 62).

Romanipoliittisen ohjelman taustalla ja perusteluissa vaikuttaa EU:n toiminta romaniasioissa, kuten Eurooppa-neuvoston kymmenen peruseriaa, jotka on tarkoitettu ottamaan huomioon politiikkoja suunniteltaessa ja toteutettaessa. Vuonna 2013 Eurooppa-neuvosto antoi suosituksensa romanien integraatiota jäsenvaltioissa edistävästä tuloksellisista toimenpiteistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoitti Ihmisoikeusliiton vuonna 2012 julkaiseman selvityksen romanien osallisuudesta ja osallistumisesta kulttuuritoimintaan Suomessa (Toivanen 2012). Selvitystä varten tehdyssä laajassa kyselyssä kysyttiin romanien kulttuuripalveluiden käyttöä. Alueetasolla romaniasioiden edistämisestä vastaavat romaniasiain neuvottelukunnat. Valtioneuvoston asetuksessa (1019/2003) valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista säädetään muun muassa tehtävästä edistää romanin kielen ja kulttuurin vahvistumista.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) (STM 2016:29) on vuoden 2015 hallitusohjelman kärkihanke, joka koskee useita hallinnonaloja. *LAPE*-ohjelman ensisijaisena perusteluna näyttäytyvät YK:n ihmisoikeusjulistus sekä sopimus lapsen oikeuksista, joka luo normatiivisen perustan alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannalle, sen kokonaisvaltaiselle edistämiseksi ja turvaamiselle. Sopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimuksen perustalta *LAPE*-ohjelma-asiakirjassa huomautetaan:

Sopimuksen läpileikkaavat yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3 artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) ja lapsen näkemysten kunnioittaminen eli lapsen oikeus osallistua ja vaikuttaa (12 artikla). Sopimuksessa tarkoitettua kehittymistä on tulkittu laajassa merkityksessä käsittäen lapsen ja nuoren fyysisen, psyykkisen, henkisen, moraalisen, psykologisen ja sosiaalisen kehityksen. Sopimuksen mukaan vanhemmilla, huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvattamisesta ja kehityksestä lapsen edun mukaisesti. Sopimus velvoittaa julkista valtaa antamaan vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan tätä tehtäväänsä.

Lapsen oikeuksien käytäntöön soveltamisen kannalta olennaista on ottaa palveluiden kehittämisessä ja päätöksenteossa huomioon erilaiset lapset ja edistää heidän yhdenvertaisuuttaan ja tasa-arvoa (etninen ja kulttuurinen tausta, uskonto, sukupuoli, vammaisuus, sairaus, vanhempien tilanne). (STM 2016:29, 14.)

LAPE-ohjelman tavoitteena on sovittaa yhteen lasten, nuorten ja perheiden kannalta tärkeitä toimintoja; näihin lukeutuvat myös kulttuuripalvelut. Ohjelmassa pidetään tärkeänä toimivaa yhteyttä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja kuntien järjestämien opetus- ja kulttuuritoimen välillä. Ohjelman aikana tehdään yhteistyötä OKM:n vastuulla olevan, taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta parantavan kärkihankkeen kanssa, etenkin sen ensimmäisen toimenpiteen osalta, jonka tavoitteena on parantaa taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta.

Metsä, ympäristö ja kulttuuriympäristö (MMM, YM)

Hyvinvoinnin tematiikka ja sen yhteys kulttuuriin on tunnistettu myös luonnonvarojen ja ympäristön hallinnon näkökulmissa. *Kansallisessa metsästrategiassa 2025* (MMM 2015:6) kulttuuripalveluilla on erityinen rooli osana ekosysteemipalveluita. Perustuen TEEB-toiminnan periaatteisiin (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, s.a.) ekosysteemipalvelut määritellään metsästrategiassa ihmisille ja muille eliöille elintärkeinä luonnosta saatavina hyötyinä. Ekosysteemipalvelut jaetaan tuotanto-, säätely-, kulttuuri- ja ylläpito- eli tukipalveluihin, jotka sisältävät niin puuntuotannon (tuotantopalvelu), hiilen sitomisen (säätelypalvelu) kuin yhteyttämisen (tukipalvelu). Kulttuuripalveluita ovat muun muassa maisema, ulkoilu ja virkistys (MMM 2015:6, 50).

Kulttuuripalveluihin ja saavutettavuuteen liittyen on hyvä kiinnittää huomiota käsitteeseen ekosysteemipalveluista, joista saatava hyöty voidaan nähdä muuna kuin rahallisena hyötynä, muun muassa terveys- tai maisema-arvona. Metsästrategiassa tieto ekosysteemipalveluista nähdään puutteelliseksi: ”Tieto erilaisten ekosysteemipalveluiden arvosta on kuitenkin sirpaleista, jolloin metsien arvo voi näyttäytyä pienenä yksittäisistä näkökulmista tarkasteltuna. [...]Jotta ekosysteemipalveluita voidaan turvata ja luoda mahdollisuuksia uusien ekosysteemipalveluiden kaupallistamiselle, ekosysteemipalveluiden kansantaloudellinen merkitys ja erilaisten metsiin liittyvien ekosysteemipalveluiden ristiinkytkennät, ts. niiden väliset riippuvuussuhteet, tulee tuntea nykyistä paremmin.” (MMM 2015:6, 34)

Metsästrategiassa metsät tunnistetaan suomalaisten henkisen hyvinvoinnin ja kulttuurin lähteenä. Metsiin liittyvät kulttuuripalvelut luetaan sosiaalisen kestävyden, joka kattaa myös kulttuurisen kestävyden, sisälle. Kestävyysajattelu tähtää luontopääoman viisaaseen hyödyntämiseen niin, että myös tulevat sukupolvet voivat nauttia ekosysteemipalveluista. (MMM 2015:6, 26.) Näkökulmaa metsiin kulttuuripalveluna syventää käsitys metsien kulttuurisista merkityksistä.

Metsät ovat olennainen osa identiteettiämme, historiaamme ja kulttuuriamme, pyyntikulttuureista nykyhetken metsien käyttöön ja teollisuuteen asti. Metsissä on runsaasti merkkejä ihmisen toiminnasta, elinkeinoista ja asumisesta. Osa niistä näkyy metsämaisemassa, osa kätkeytyy maaperään. Metsiin liittyy runsaasti tarinoita, kertomuksia ja muistoja. Kulttuuriympäristö on myös voimavara elinkeinojen kehittämisessä. Metsien kulttuuriarvot ovat siten yhteiskunnallisesti merkittävä resurssi, jonka hyödyntämistä kulttuurisina ekosysteemipalveluina on perusteltua kehittää. (MMM 2015:6, 27.)

Strategiassa viitataan tutkimuksiin metsässä oleskelun positiivisista vaikutuksista henkiseen ja psyykkiseen terveyteen, ja strategian perusteella metsä kulttuuripalveluna avautuu hyvin suosittuna. Tämän näkökulman mukaan suomalaiset osallistuvat metsän kulttuuripalveluihin aktiivisesti: Ulkoilutilaston 2010 mukaan 96.1 % väestöstä osallistuu luonnossa ulkoiluun (*Ulkoilutilasto 2010*, 2013). Metsästrategiassa myös tunnistetaan kulttuuripalveluihin kytkeytyvä saavutettavuuden näkökulma: ”Metsien saavutettavuuden kannalta avainasemassa ovat lähimetsät, hyvät reittiverkostot ja niiden ulkoilu- ja retkeilyrakenteet sekä informaation saatavuus erilaisissa ajankäytösmedioissa” (MMM 2015:6, 27). Metsien saavutettavuus nähdään hyvin tärkeäksi metsäsuhteen rakentumiselle.

Kansallisen metsästrategian toimenpiteistä on muodostettu hankesalkku (MMM 2015:6, 29–35). Hankkeessa I, Talousmetsien luonnonhoito, tunnistetaan metsien kulttuuriperinnön ja ekosysteemipalvelujen turvaaminen.

Tässä yhteydessä strategia tunnistaa kansallisen *Kulttuuriympäristöstrategian 2014–2020* (2014), ja huomauttaa etteivät ”metsäiset kulttuuriympäristöt” sisälly strategiaan. Hankkeen J (Muut kuin puuntuotannolliset ekosysteemipalvelut – turvaaminen ja markkinoiden kehittyminen) tavoitteena on tuottaa tietoa, jota hyödynnetään edelleen *metsäkulttuuriohjelman* laatimiseksi. Tämän ohjelman on tarkoitus esimerkiksi määrittellä ”miten metsien kulttuuriperintöä tulisi hoitaa vastuullisen ja suunnitelmallisen omistajuuden näkökulmasta” (MMM 2015:6, 34). Hankkeessa K, Suomalaisten metsien arvostus, on tarkoitus vahvistaa etenkin lasten ja nuorten metsäsuhdetta, jossa keskeisinä tekijöinä nähdään tekeminen, kokeminen ja metsässä oleminen (ibid., 35). Metsäkulttuuriohjelman valmistelussa on ilmestynyt selvitys *Merkityksellinen metsäkulttuuri* Tapio Oy:n julkaisemana (Karhunkorva et al 2016). Metsäsuhte puolestaan on tunnistettu osaksi suomalaista aineetonta kulttuuriperintöä (*Suomalainen metsäsuhte* 2017).

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksytyssä *Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020* -julkaisussa ei esiinny termejä kulttuuritoiminnot tai -palvelut eikä termiä saavutettavuus. Sen sijaan ’osallistuminen’ löytyy kulttuuriympäristön säädösperustaa käsittelevästä luvusta, jossa viitataan julkisen vallan perustuslailliseen tehtävään edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan (PL 14 §). Strategiassa esimerkiksi toiminta kotiseutuyhdistyksissä nähdään tärkeänä kulttuuriympäristön arvonsäilymiseksi. Samoin todetaan, että kansalaisyhteiskunnan asema korostuu julkisen resursoinnin supistuessa. Siksi pidetään tärkeänä, että ”ihmiset tuntevat osallistumismahdollisuutensa ja osaavat käyttää niitä”. (*Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020*, 2014, 26) Strategian toimeenpanosuunnitelmassa, *Kulttuuriympäristö yhteisenä voimavarana*, 17. toimenpide tähtää tähän tavoitteeseen: ”Lisätään julkisen hallinnon, kansalaisten ja elinkeinoelämän toimijoiden välistä vuoropuhelua kulttuuriympäristöä koskevissa asioissa ja vahvistetaan siten eri tahojen keskinäistä ymmärrystä.” Toteutuskeinoiksi on kirjattu muun muassa ministeriöiden pyrkimys tukea järjestöjen ja yhdistysten toimintaa sekä kannustaa kehittämään uusia yhteistyön muotoja ja kanavia. (*Kulttuuriympäristö yhteisenä voimavarana*, 2015, 19–20.)

Kulttuuri ja matkailu — aineeton arvonluonti (TEM)

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2015 julkaisema strategia-asiakirja, *Matkailun tiekartta 2015–2025. Yhdessä enemmän – kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun* (TEM 2015:4) kirjaa kulttuuripalvelut tärkeäksi matkailun toimialaksi. Kulttuuripalveluihin tunnistetaan tapahtumat, museot ja historialliset nähtävyydet (TEM 2015:4, 9). Kulttuuri nousee esiin perusteluna matkailuun panostamiseksi, kun Suomen yhtenä vahvuutena nähdään ”omaperäinen kulttuuri”. Toisaalta matkailun nähdään tuottavan kulttuurista omaperäisyyttä identiteettityön muodossa: ”Matkailu vaikuttaa myös kulttuurisen identiteetin vahvistumiseen. Kulttuuriperinnön ja -ympäristön säilymistä tukeva ja kulttuuria arvostava matkailu vahvistaa paikallisia tapoja ja alueen omaa kulttuuri-identiteettiä.” (ibid., 11; 14.) Matkailun tuottavuutta havainnollistetaan myös perustelemalla valtion rahoitusta virkistyspalveluihin: ”rahasumma, jonka valtio sijoittaa kansallispuistoihin ja retkeilyalueisiin, palautuu yhteiskunnalle moninkertaisesti takaisin paikallisena yritystoimintana ja työpaikkoina” (ibid., 13–14). Tämä on huomionarvoista, koska valtion metsien käyttö virkistyspalveluna tulkitaan ekosysteemipalvelujen näkökulmasta kulttuuripalveluna.

Matkailun tiekartassa esitetään useita toimenpiteitä matkailun kasvattamiseksi, ja näissä kulttuuri toistuu monin tavoin, muun muassa yhtenä tuotekehitystoiminnan painopistealueena, mikä toimenpiteissä näkyy kulttuuriin

perustuvien elämyspalveluiden kehittämisenä (”Kehitetään ja tuotteistetaan kulttuuriin sekä kulttuuri- ja luonnonperintöön pohjaavia temaattisia matkailureittejä” (TEM 2015:4, 26)). Tässä suhteessa korostuu kulttuuripalvelujen saatavuus matkailijalle. Toisaalta kulttuuritoiminnot avautuvat matkailun kannalta tärkeänä resurssina, joiden saatavuus tulisi turvata – joskin kehitys näyttäisi tapahtuvan matkailijoiden tarpeiden ehdolla. Kulttuurin merkitystä perustellaan kulttuurisesti kestävä matkailun yhteydessä: ”Paikallisen kulttuurin on pysyttävä elävänä ja erityispiirteiden säilyttävä. [...] Kulttuurisesti kestävä matkailu pyrkii säilyttämään paikallisia arvoja. Kuluttajien valinnoilla on ratkaiseva merkitys siihen, mitä yritykset kehittävät ja kuluttajat ostavat. Kysyntä luo ja muokkaa tarjontaa.” (ibid., 28.)

Matkailun tiekartta on esimerkki kulttuurisiin merkityksiin ja sisältöihin perustuvasta aineettoman arvon luonnista. Tarkemmin teemaa on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa *Aineeton arvo – talouden uusi menestystekijä* (TEM 2015:22), jossa kulttuuri ja taide tunnustetaan. Sen sijaan julkaisusta ei löydy mainintoja taide- tai kulttuuripalveluista, kulttuuritoiminnoista tai näiden saatavuudesta, saavutettavuudesta tai niihin osallistumisesta.

Taide- ja kulttuuritoiminta kotoutuspolitiikassa (TEM, SM)

Strategiadokumentissa *Maahanmuuton tulevaisuus 2020* (SM 2013:5) osallisuuden tunne kulttuurielämässä nähtiin kotoutumisen ehdoksi. Viitaten Elinkeinoelämän Valtuuskunnan analyysiin (Haavisto 2012) dokumentissa tunnustettiin myös huoli suomalaisen kulttuurin kansainvälistymisestä. Taide ja kulttuuri nähtiinkin strategiassa yhteiskunnallista vuorovaikutusta tukevana foorumeina (SM 2013: 5, 18, 23). Myöhemmät kotouttamispoliittiset dokumentit ovat vahvistaneet kulttuuritoimintoihin osallistumisen positiivisia vaikutuksia. *Maahanmuuton ja kotoutumisen suunta 2011–2014* arviointiraportissa toistettiin kotouttamispoliittinen tavoite, jonka mukaan maahanmuuttajien kotoutuminen on tehokkaampaa taiteen ja kulttuurin avulla (SM 2015:2, 109). Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä kuntien kiintiöpakolaisten vastaanoton edellytyksistä, mahdollisuuksista ja haasteista *Vastaanotto tietyillä, kotouttamistyö kaikilla* (TEM 2014:10) raportoitiin myönteisenä kuntien poikkihallinnollinen yhteistyö:

[M]jonissa kunnissa yleensä sosiaalipalveluihin sijoittuneet pakolaispalvelut tekevät yhteistyötä liikunta- ja kulttuuritoimen kanssa. Tällainen hyvinvointia ja arkielämän jaksamista tukeva toiminta on koettu hyödylliseksi kotouttamisessa. Maahanmuuttajabarometrin mukaan suurimpien maahanmuuttajakansalaisuuksien edustajat arvostavat etenkin näitä kuntien palveluita kuten kirjastoa, liikuntapalveluita, kulttuuripalveluita ja nuorten harrastustoimintaa. (TEM 2014:10, 43.)

Raportin johtopäätöksissä kuitenkin kävi ilmi, että kulttuuriselle oppimiselle on tarvetta esimerkiksi peruspalvelujen työntekijöiden keskuudessa (TEM 2014:10, 59). Kulttuuritoiminta ei kuitenkaan merkittävästi nouse esiin raportin suosituksissa. Sen sijaan joulukuussa 2016 ilmestyneessä *Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016–2019* (TEM 2016:45) taide- ja kulttuuritoiminnot näkyivät toimenpiteissä. Ohjelman mukaan taidelaitosten ja muiden taide- ja kulttuurialan toimijoiden palvelutarjontaa, joka on suunnattu turvapaikanhakijoille ja maahanmuuttajille ja joka edistää kotoutumista, vahvistetaan. Näiden palvelujen lisäksi pyrkimyksenä on huolehtia ”omakielisen kirjallisuuden saatavuudesta ja mahdollisuudesta oman tarinan kertomiseen omalla kielellä”. Enemmän tulkinnanvaraa jättää toimenpide 45,

joka päämerkityksessään ”lisää toimintaa”: ”Lisätään yhteisöllistä ja luovaa eri taiteen lajeihin liittyvää vapaa-ajan toimintaa, joka tukee kotoutumiseen tarvittavaa ihmisten välistä kohtaamista, yhdessä tekemistä sekä tutustuttua maahanmuuttajat suomalaiseen kulttuuriin” (TEM 2016:45, 53). Näiden toimenpiteiden osalta politiikkaohjelmassa on vastuutettu opetus- ja kulttuuriministeriö niin toimeenpanon kuin rahoituksenkin osalta.

Kielen ja kulttuurin arvostus – oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (OM, VNK)

Perustuslain 17 § turvaa suomen ja ruotsin kielten aseman kansalliskielinä sekä eri kieliryhmien (saamelaiset alkuperäiskansana; romanit; muut ryhmät) oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi siinä säädetään viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkisemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla. Kansalliskielten asemaa on pyritty parantamaan viranomaistyössä valtioneuvoston *Kansalliskielistrategian* (VNK 2012:4) avulla. Tämä strategia lukeutui pääministeri Kataisen hallituksen (2011–15) kärkihankkeisiin. *Kansalliskielistrategian* 28 toimenpidettä ja 6 suositusta kohdentuivat toisaalta hallinnon prosesseihin ja toisaalta suomen ja ruotsin kielen taidon vahvistamiseen sekä kielten ja kulttuurin arvostamiseen. Siten toimenpiteet kytkeytyvät kattavasti kulttuuritoimintojen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Jotkin toimenpiteet kohdentuivat tiiviimmin tiettyihin kielellisiin ja kulttuurisiin toimintoihin tai palveluihin kuten kielikylpyopetukseen, lasten ja nuorten lukemisharrastukseen (Lukuinto-ohjelma) ja kieli- ja kulttuurivaihtoon (VNK 2012:4, 43–46). Strategiaan liittyen oikeusministeriö julkaisi väliraportin vuonna 2015 (OM 2015:34), jossa suositeltiin kansalliskielistrategian voimassaolon jatkumista myös hallituskaudella 2015–2019. Alkuvuodesta 2017 oikeusministeriö julkaisi *Kansalliskielistrategian toimintasuunnitelman* (OM 2017:13).

Kielipolitiikka oli esillä tarkasteluvälin 2010–2016 useissa dokumenteissa, jotka usein olivat oikeusministeriön julkaisuja. Mahdollisesti tästä aiheutuu, että kielipoliittisten toimenpide-ehdotusten perusteena on selvitetty monipuolisesti niiden oikeudellista perustaa. Perustuen oikeusministeriön vuoden 1996 viittomakielen oikeudellista asemaa kartoittaneen työryhmän mietintöön selvitettiin vuonna 2011, miten tuolloin annetut suositukset olivat käytännössä toteutuneet. Mietinnön (OM 2011:24) eksplikoituna lähtökohdaksi oli perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Tämän jälkeen ilmestyi viittomakielilakia valmistelevalle työryhmän mietintö (OM 2014:42), jonka pohjalta säädettiin viittomakielilaki.

Vuonna 2016 valmistui puolestaan selvitys suomenruotsalaisen viittomakielen kokonaistilanteesta (OM 2016:2). Selvityksen taustavaikuttimena oli 1. toukokuuta 2015 voimaan astunut viittomakielilaki (359/2015), jonka tarkoituksena on edistää viittomakieltä käyttävän henkilön kielellisten oikeuksien toteutumista. Selvitys esitti johtopäätöksensä, että suomenruotsalaisen viittomakielen elvyttämistä varten tarvittaisiin kokonaisvaltainen ohjelma, koska kieli on erityisen uhanalainen.

Osana romanipoliittista ohjelmaa (*ROMPO*) sekä kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa (2012–2013) valmistui vuonna 2014 selvitys *Romanien perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen* (OM 2014:11). Selvityksessä ei nähty perustetta erillislain säätämiseksi vaan tarpeelliseksi katsottiin puuttua niihin käytännöllisiin ongelmiin, jotka estävät nykyisten, jo vahvistettujen oikeuksien toteutumista.

Valtioneuvosto antaa joka neljäs vuosi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta; tutkimuksen tarkasteluvälille osui vuoden 2013 kertomus (*Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta*, 2013). Julkai-

sussa esiteltiin laajasti kielellisten oikeuksien toteutumista eri hallinnon aloilla erityisesti kansalliskielten osalta sekä aiempaa laajemmin myös muiden kieliryhmien osalta. Lisäksi esiteltiin monipuolisesti kielellisten oikeuksien perustaa kansainvälisissä velvoitteissa, alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevassa puiteyleissopimuksessa. Kertomuksessa toistettiin muun muassa saamelaisjärjestöjen huoli saamenkielisten kulttuuripalvelujen saatavuudesta ja todettiin radion ja television merkitys tiedon välityksessä ja kulttuuristen sisältöjen jakamisessa saamenkielisinä (ibid., 94–95).

Digitaalisuus muuttaa mediaa ja osallistumista (LVM, YLE)

Erilaisten medioiden saatavuus ja saavutettavuus taiteiden ja kulttuurin muotoina, osallistumisen ja osallisuuden muotona sekä kielten ja kulttuurien ylläpitäjänä ja uusintajana tunnistettiin useissa dokumenteissa. Liikenne- ja viestintäministeriön osalta tässä suhteessa kattavana dokumenttina näyttäytyi *Kohti esteettöntä tietoyhteiskuntaa* -toimenpideohjelma vuosille 2011–2015⁵, jonka tavoitteena oli parantaa tietoyhteiskunnan esteettömyyttä kaikkien kansalaisten kannalta (LVM 2011:1). Ohjelman lähtökohtina tunnistettiin toisaalta digitalisoitumiskehityksen edut ja toisaalta siihen liittyvät ongelmat, joita kuvattiin digitaalisena kuiluna. Ohjelmassa liikenne- ja viestintäministeriö sitoutui tukemaan ”digitalisoitumisen kehitystä, koska sillä tehostetaan palveluiden saatavuutta”.

Ohjelmassa esitettiin 20 toimenpidettä, joista toimenpiteessä seitsemän huomioitiin televisiosisältöjen esteettömyyteen liittyvät palvelut, kuten viittomakieliset sisällöt, selkokieli ja tekstityksen eri muodot (LVM 2011:1, 38). Sen sijaan strategiadokumentissa *Tuottava ja uudistuva Suomi – Digitaalinen agenda vuosille 2011–2020* (2010) taide, kulttuuri tai luovan alan sisältötuotantoihin liittyvät palvelut eivät nousseet esiin. Julkaisussa annetuista 58 toimenpide-ehdotuksesta kahdessa on mainittu kirjastojen toiminta, mutta muutoin suositukset näyttäytyvät kulttuuritoimintojen kannalta jokseenkin etäisinä ja parhaimmillaankin abstrakteina⁶.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2013 julkaisemassa selvityksessä *Lehdistön tulevaisuus* (LVM 2013:35) huomioitiin mediakulttuurin muuttumista osallisuuden kulttuuriksi. Tämän mukaisesti ymmärrettiin, että median sisältöjä ovat tuottamassa myös kuluttajat ja käyttäjät itse, eivät pelkästään tuotantoyhtiöt. Dokumentissa viitattiin pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan ja sen tavoitteeseen taata jokaiselle lapselle ja nuorelle edellytykset ja pääsy osallisuuteen tietoyhteiskunnassa. Tämä tavoite kytkettiin edelleen lasten ja nuorten medialukutaitojen vahvistamiseen, joka liittyi silloisen lapsi- ja nuorisopoliittisen kehittämisohjelman (*LANUKE 2012–2015*) tavoitteisiin.

Osallisuuden perusteluna on median näkökulmassa usein perustuslain 12 §, joka takaa sananvapauden. Lainkohdan mukaan ”sananvapauden sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita

5 Toukokuussa 2017 liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi *Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi* -toimenpideohjelman vuosille 2017–2021 (LVM: 2017:8)

6 Esimerkiksi toimenpide 2 kohdassa 1.3 (Kestävän kehityksen kärkimaa): ”Käynnistetään yhteiskunnallisesti ja vaikutuksiltaan merkittäviä kärkihankkeita tieto-, viestintä- ja ympäristörajoilla ja turvataan näiden hankkeiden riittävä resursointi” (*Tuottava ja uudistuva Suomi* 2010, 22) ja toimenpide 4 kohdassa 1.4 (Kasvu toimivista sisämarkkinoista): ”Tunnistetaan keskeisiä rajat ylittäviä palveluita, joihin Suomi voi tuottaa lisäarvoa ja joita voidaan hyödyntää omassa palvelukehityksessä” (*Tuottava ja uudistuva Suomi* 2010, 27).

viestejä kenenkään ennakolta estämättä” Median murrosta lehdistön kannalta jäsentänyt selvitys korosti myös kielten ja kulttuurien merkitystä. Teema toistui vuoden 2014 *Median murros* -selvityksessä, jossa painotettiin oikeutta vastaanottaa viestintää ja huomautettiin ongelmista lehtien saatavuudessa. Selvityksen toimenpide-ehdotukset koskevat suoraa mediatukea ja lehtien jakelua. (LVM 2014:7, 8, 14–17).

Vuonna 2014 julkaistiin *Suomalaisen radioalan toimintasuunnitelma* (LVM 2014:18). Työryhmän perustana oli hallitusohjelman viestintäpoliittinen kirjaus, jonka mukaan laaditun toimenpideohjelman pohjalta suomalainen radiotoiminta säilyisi korkealaatuisena, monipuolisena ja kansainvälisesti kilpailukykyisenä viestintäkanavana. Raportissa todettiin Suomen korkeat radion kuuntelijaluvut; raportti kuitenkin ehdotti toimenpiteitä nuorten mediakasvatukseksi, jotta ”radiokuuntelun laskeva trendi saadaan pysäytettyä”. Erittelemättä toimenpiteitä tarkemmin raportissa summaattiin niiden sisältöä: ”Näiden toimenpiteiden tulee kattaa sekä jakeluteiden moninaisuus, sisältöasiat että toimijoiden kustannusten huomioiminen” (LVM 2014:18, 3).

Mediatuotantojen saatavuus ja saavutettavuus, uudet jakeluteknologiat mukaan lukien, sekä osallistuminen ja/tai osallisuus kulttuuritoimintoihin on tunnistettavissa Yleisradion toimintasuunnitelmassa vuodelle 2016. Marraskuussa 2015 hyväksytyn *Yle 2020* -strategian pohjalta painotetaan kulttuuria kaikille -ajattelutapaa: ”Yle tuottaa ja tallentaa tarinoita, kuvia ja säveliä, joita ilman emme voi elää. Luomme yhdessä kulttuuria kaikille” (*Yle 2020*, 2015, 4). Vuoden 2015 toimintasuunnitelmassa Ylen vastuuksi määritettiin ”monipuolinen rooli kulttuurin luojana, kehittäjänä, säilyttäjänä, tilaajana ja jakelijana” ja tehtäväksi ”taata suomalaisille iästä ja asuinpaikasta riippumatta tasa-arvoinen mahdollisuus tietoon, sivistykseen, elämyksiin, yhteisiin hetkiin ja jaettuihin kokemuksiin” (*Yleisradio Oy:n toimintasuunnitelma*, 2015, 3). Tässä toimintasuunnitelmassa näkyivät erikseen mainittuina myös vähemmistö- ja erityisryhmien palvelut. Ne kattoivat saamenkielistä tarjontaa, selkokieliset uutiset, romanikielisiä ohjelmia, näkövammaisille lapsille tuotettuja ohjelmia, sekä viittomakielisiä uutisia ja tulkkauksia. Lisäksi Svenska Ylen tehtävänä oli tutkia mahdollisuuksia tulkata sisältöjä suomenruotsalaiselle viittomakielelle (ibid., 2015, 11–12).

Kulttuuripalvelujen vakaus osana turvallista ja kestävää yhteiskuntaa (PLM, OM)

Puolustusministeriön julkaisema *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* (2010) muodostaa yhteiskunnan kaikille toimijoille yhteisen perustan kriisijohtamiselle ja varautumiselle. Tässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä (16. 12. 2010) nimetään tavoitteeksi valtion keskeisiä tehtäviä: ”Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen” (*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, 2010, 3). Perustuen laajaan turvallisuuskäsitykseen strategia määrittää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niiden tavoitetilat.

Turvallisuusstrategian mukaisesti elintärkeisiin toimintoihin sisältyy henkinen kriisinkestävyys. Strategian mukaisesti ”henkisellä kriisinkestävyydellä tarkoitetaan kansakunnan kykyä kestää turvallisuustilanteiden aiheuttamat henkiset paineet, selviytyä niiden vaikutuksilta ja nopeuttaa kriiseistä toipumista”, minkä ymmärretään edellyttävän kehityksen pitkäjänteisyyttä (*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, 2010, 48). Dokumentin mukaisesti strategisiin tehtäviin luetaan ”kansakunnan kulttuuri-identiteetin vahvistaminen ja kulttuuriomaisuuden suojeleminen” mikä edellyttää myös toimivia kulttuuripalveluita.

Periaatepäätöksellä strategiassa on vahvistettu seuraavat toimet:

Identiteetin rakentumista edistetään turvaamalla jokaiselle kulttuurisen osallistumisen edellytykset ylläpitämällä laaja kulttuurilaitos- ja kulttuurin tukijärjestelmä. Jokaiselle kansalaiselle turvataan mahdollisuus taiteen perusopetukseen, taideharrastukseen sekä taide- ja kulttuurielämyksiin. Edistetään kulttuuristen ryhmien vuorovaikutusta ja kohtaamista. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 50.)

Osana henkistä kriisinkestävyyttä kulttuuritoiminnot on sisällytetty yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin, jotka on säilytettävä kaikissa olosuhteissa (ks. myös *Yhteiskunnan turvallisuus*, s.a.). Kulttuuriomaisuuden suojelun lisäksi strategiassa turvataan kansainvälinen toiminta kulttuurin ja tieteen aloilla: ”Kansallisen identiteetin vahvistamisen kannalta on olennaista, että suomalaiset toimivat yhä enenevässä määrin kansainvälisissä tieteen ja kulttuurin verkostoissa ja että suomalaiset luovan talouden tuotteet menestyvät maailmalla.”

Oikeusministeriön kesällä 2016 julkaisema kansallinen rikosentorjuntaohjelma *Turvallisesti yhdessä* (OM 2016:30) vahvistaa paikallisen osallistumisen merkityksen turvallisuuden lisäämisessä ja rikollisuuden ehkäisyssä: ”Yhdessä tekeminen lisää yhteenkuuluvuutta ja turvallisuuden tunnetta, vähentää rikoksen uhriksi joutumisen riskiä ja rikoksista aiheutuvia haittoja” (OM 2016:30, 10).

Ohjelmassa kuntien kulttuuritoimi kirjattiin osaksi niitä toimintoja, jotka vaikuttavat paikallisesti turvallisuuteen. Huomioiden suunnitteilla olevaa aluehallintouudistusta ohjelmassa todettiin kunnilla säilyvät vastuut muun muassa osaamisen, sivistyksen, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, nuorisotoimesta, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista sekä kaupunkisuunnittelusta: ”Kunta tekee siis osana omaa toimintaansa päätöksiä, joilla on suuri vaikutus turvallisuuteen nyt ja tulevaisuudessa” (OM 2016:30, 20). Ohjelmaan kirjatun toimenpiteen 28 mukaan tarkoitus on osaltaan ”edistää järjestöjen yhdenvertaisia mahdollisuuksia hakea rahoitusta hankkeisiin, joilla pyritään ehkäisemään rikollisuutta ja lisäämään turvallisuuden tunnetta”. Tässä yhteydessä on muun muassa mainittu koulutilojen hyödyntäminen iltaisin tapahtuvaa harrastuskäyttöä varten, joka ”antaa mahdollisuuksia asukkaille ja nuorille osallistua ja positiivista tekemistä” (ibid., 34).

Tutkimuksen aikana käynnistyi oikeusministeriön koordinoima *TRUST – hyvät väestösuhteet Suomessa* -hanke, jonka tarkoituksena on edistää eri väestöryhmien keskinäistä yhteiseloja ja luottamusta. Osaksi hyviä väestösuhteita on tunnistettu turvallisuuden kokemus, johon on sisällytetty myös mahdollisuudet ylläpitää omaa kulttuuria (OM 2017:17, 16). Kesäkuun 2017 alussa ilmestyi kartoitus väestösuhteiden tilasta Suomessa *Miten meillä menee?* (OM 2017:32). Julkaisussa tunnistettiin muun muassa vuorovaikutuksen ja osallisuuden tunteen tärkeys, ja näihin liittyen dokumentissa huomautettiin kuntien karsituista harrastustoimintamahdollisuuksista: ”Kuntatalouden strategisessa suunnittelussa tulisi myös tarkastella eri väestöryhmien tarpeita ja pohtia kerrannaisvaikutuksia hyvien väestösuhteiden näkökulmasta” (OM 2017:32, 94).

Kulttuuri ihmisoikeutena ja demokratian lähteenä (OM)

Oikeusministeriön dokumenteissa kulttuuritoiminnot, niihin osallistumien ja niiden saavutettavuus tulivat esille useissa dokumenteissa. Keskeiset teemat joiden yhteydessä kulttuuri-osallistuminen nousi pintaan, koskivat demokrati-

aa, ihmisoikeuksia ja kielellisiä oikeuksia.

Demokratiapolitiikan suuntaviivat (OM 2010:14) julkaisussa kulttuuri luettiin mukaan hyvinvointipalveluihin, joiden kattava tarjonta perusteltiin tärkeäksi demokratian kannalta. Asiakirjassa nähtiin, että koulutus-, kansalais- ja kulttuuritoiminta ovat keinoja tukea aktiivista kansalaisuutta. Seppo Niemelään⁷ viitaten asiakirjassa todettiin:

Demokratia tarvitsee aktiivisia, luovia ja osallistuvia kansalaisia. Toisen maailmansodan jälkeen käydyssä demokratiakeskustelussa arvioitiin, että hallitsemistapana demokratia on niin vaativa, että se voi menestyä ainoastaan onnistuessaan kasvattamaan ihmisiä, jotka pystyvät ylläpitämään demokratiaa. (OM 2010:14, 18.)

Demokratiapolitiikka puolestaan määriteltiin julkisen vallan ohjelmaksi, jonka kautta demokratiaa edistetään. Tämä pohjaa perustuslain pykälään vaali- ja osallistumisoikeudesta (14 §), julkisen vallan tehtävään edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Asiakirjassa vedottiin myös useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka liittyvät demokratiaan ja kansalaisvaikuttamiseen ja joihin Suomi on sitoutunut. Näihin sisältyi muun muassa YK:n sopimuksia sekä Unesco:n ja Euroopan neuvoston suosituksia.

Vuonna 2010 annettiin *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa* (OM 2010:17). Periaatepäätös sisälsi 32 toimenpidekokonaisuutta kuudelta aihealueelta, joista yhden muodosti *uudet osallistumistavat*. Toimenpidekokonaisuudessa 16 esitettiin, että kuntia kannustetaan ”kehittämään alueellista, kunnan- tai kaupunginosien puitteissa tapahtuvaa osallistumista sekä rohkaistaan niitä vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa” (OM 2010:17, 15). Kuitenkaan mainintoja kulttuuritoiminnasta ei periaatepäätöksestä löytynyt, joskin erilaiset harrastus- ja kulttuurijärjestöt tunnistettiin elinvoimaiseksi osaksi suomalaista yhdistyskenttää.

Vuonna 2012 valtioneuvosto hyväksyi *Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013* (OM 2012:18), joka oli laatuaan ensimmäinen. Suomen perustuslain pykälän 22 mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeuksilla turvataan yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia, ja ne perustuvat kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin, jotka määrittelevät yksilön oikeuksille kansainvälisesti noudatettavan vähimmäistason. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa lähtökohdaksi ilmoitettiin oikeusperustainen lähestymistapa: ”hankkeet kytketään selvästi perusoikeussäännöksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä sopimusvalvontaelinten oikeus- ja muuhun käytäntöön. Eri-tyistä huomiota kiinnitetään haavoittuvimmassa asemassa olevien yksilöiden ja ryhmien oikeuksien toteutumiseen.” (OM 2012:18, 11.)

Toimintaohjelman hankkeet koottiin temaattisiksi kokonaisuuksiksi, joista kulttuuritoimintojen kannalta relevantteja olivat ’Kieli ja kulttuuri’ ja ’Sivistys ja koulutus’. Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin turvataan Suomen perustuslain 17 pykälässä, joka kirjattiin toimintaohjelman Kieli ja kulttuuri-hankekokonaisuuden aluksi. Toimintaohjelmahankkeen 40, Lehdistötuki, tarkoituksena oli edistää, ylläpitää ja vahvistaa kulttuurista monimuotoisuutta sekä sananvapauden toteutumista tukemalla ruotsin, saamen ja romanin kielen sekä viittomakielellä julkaistuja sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja sekä ruotsinkielistä uutispalvelua. Toimintaohjelmahankkeen 42 tarkoituksena

⁷ ”Vuosina 2003–2007 toimineen, Seppo Niemelän johtaman kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tehtävänä oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta.” (OKM 2010:14, 19)

oli perustaa työryhmä selvittämään romaniväestön kielellisten oikeuksien edistämistä⁸ (OM 2012:18, 50–51).

Perustuslain 16 pykälä turvaa jokaiselle sivistykselliset oikeudet. Tähän kytkettiin Sivistys ja koulutus -hankekokonaisuus. Tässä kokonaisuudessa Toimintaohjelmahanke 60 tähtäsi kaikkien lasten ja nuorten (ml. vähemmistöryhmiin kuuluvat, köyhyydessä elävät ja syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret) harrastusmahdollisuuksien tasa-arvon ja osallistumisen edistämiseen taide-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoiminnassa kun taas Toimintaohjelmahankkeen 63 tarkoituksena oli edistää eri väestöryhmien (ml. vähemmistöryhmiin kuuluvat, köyhyydessä ja syrjäytymisvaarassa olevat ihmiset sekä ikääntyneet) osallistumista taide-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimintaan. Sisältökuvauksessa määriteltiin tavoitteeksi valmistaa ja toteuttaa linjaukset ja toimenpiteet taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden ja moninaisuuden edistämiseksi taiteen ja kulttuurin saavutettavuustyöryhmän (OPM 2006:6) ehdotusten pohjalta. Tavoitteessa määriteltiin tarkemmin myös kohderyhmiä, joiden kohdalla nähtiin erityisesti tarvetta parantaa saavutettavuutta. Näitä ryhmiä olivat kieli- ja kulttuurivähemmistöt (mm. saamelaiset, romanit, viittomakieliset ja maahanmuuttajat) sekä vammaisvähemmistö. Lisäksi tarkoituksena oli kohdentaa tukea urheiluseuroille vähävaraisten perheiden urheiluun osallistumisen mahdollistavien mallien kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. (OM 2012:18, 63–64.)

Toimintaohjelmahankkeessa 64 tavoitteena oli Maahanmuuttajien (kaksisuuntaisen) kotoutumisen edistäminen taiteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön avulla. Tässä erityiskohteeksi määritettiin maahanmuuttajanaiset ja -tytöt. Sisältökuvauksessa hankkeen toteutuksesta kirjoitettiin

Toimintaa edistetään pääasiassa tukemalla maahanmuuttajien kotoutumista edistävää toimintaa kansalaistoiminnan resurssiohjauksella ja informaatio-ohjauksella. Lähtökohtina tuettavalle toiminnalle ja avustusten myöntämiselle ovat opetus- ja kulttuuriministeriön linjausten mukaisesti inklusioperiaatteen toteutuminen sekä maahanmuuttajien ja kantäväestön vuorovaikutus. (OM 2012:18, 64.)

Kulttuuritoimintoihin osallistumisen kehystäjä (OKM)

Valtioneuvoston selonteossa kulttuurin tulevaisuudesta (OKM 2011:8) kulttuuripalvelujen saatavuus, saavutettavuus ja osallisuus kytkettiin osaksi yhteisöllistä vastuuta. Taustalla vaikutti näkemys *reilusta kulttuurista*, jonka merkityssisältö tiivistyi ihmisten kulttuuristen oikeuksien toteutumisena. Vuosina 2009–2013 toimi *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus* -työryhmä, joka antoi raporttinsa vuonna 2014. Työryhmän tehtävinä oli muun muassa edistää taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta tiedotuksen, tapahtumien ja koulutuksen keinoin, parantaa sektorirajat ylittävää yhteistyötä tavoitteen saavuttamiseksi ja valmistella taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta koskevia indikaattoreita. Kulttuuristen oikeuksien rooli korostui työryhmän työskentelyssä, sillä siinä haluttiin nimenomaan ”syventää ja laajentaa saavutettavuustyötä kulttuuristen oikeuksien toteutumisen kannalta” (OKM 2014:15, 10).

Kulttuuritoimintojen saavutettavuuden legitimaatio kytkettiin raportissa vahvasti lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Saavutettavuutta osana kulttuurisia oikeuksia perusteltiin myös yhteiskunnan tasapainoisuuden ja koheesion lisäämisellä:

⁸ Selvitys valmistui helmikuussa 2014, ja se huomioitiin osana tämän tutkimuksen aineistoa (OM 2014:11).

Kulttuuriset ja kielelliset oikeudet ovat osa sekä perusoikeuksia että yleisiä ihmisoikeuksia, joita suojaavat monet kansainväliset sopimukset. Jokaisella kansalla, ryhmällä ja ihmisellä on oikeus omaan kulttuuriinsa ja jokaisen kansan yksittäisellä jäsenellä on oikeus omaan äidinkieleen tai -kieliinsä. Oikeus omaan kieleen, kulttuuriin ja identiteettiin ei ole pelkästään ihmisoikeuskysymys, vaan myös yhteiskunnan rauhaa, toimivuutta ja sopusointua lisäävä tekijä. (OKM 2014:15, 10.)

Taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuus määriteltiin tässä raportissa eksplisiittisesti. Määrittelyssä avattiin saavutettavuuden eri aspekteja:

Taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan työryhmän raportissa sitä, kuinka hyvin taide- ja kulttuuripalvelut ovat kaikille avoimia ja monenlaisia yleisöjä huomioivia ja miten taide- ja kulttuuritoimijat huomioivat palveluissaan seuraavia saavutettavuuden osa-alueita: viestinnän saavutettavuus, sosiaalinen ja taloudellinen saavutettavuus, rakennetun ympäristön saavutettavuus, saavutettavuus eri aistien avulla ja ymmärtämisen tukeminen. Lisäksi taide- ja kulttuuritoimijoiden asenteet sekä saavutettavuusnäkökulmien näkyminen toimijoiden päätöksenteossa ja strategisessa työssä liittyvät siihen, millaiset valmiudet toimijoilla on huomioida palveluissaan saavutettavuutta. (OKM 2014:15, 15.)

Saavutettavuuden lisäksi raportissa korostui moninaisuuden käsite, joka määrittyi erilaisuuden vaalimisena yhteisöissä ja yhteiskunnassa: ”Moninaisessa yhteiskunnassa erilaisten ihmisten muodostamia yhteisöjä kannustetaan toimimaan vuoropuhelussa yhteiseksi parhaaksi” (OKM 2014:15, 15). Yhteenvedossaan työryhmä totesi, että siihenastiset toimenpiteet olivat olleet oikeansuuntaisia mutta riittämättömiä; raportissaan työryhmä antoi 56 toimenpide-ehdotusta. Työryhmän toimenpide-ehdotukset kohdentuivat ’Asenteisiin, päätöksentekoon ja strategiseen työhön’ (4 toimenpide-ehdotusta), ’Oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen’ (15), ’Taide- ja kulttuuripalvelujen saavutettavuuteen ja moninaisuuteen’ (20), ’Taide- ja kulttuurialalle kouluttautumiseen ja työllistymiseen’ (10) sekä ’Saavutettavuuden ja moninaisuuden mittaamiseen’ (7).

Perus- ja ihmisoikeudellinen perustelu kulttuuritoimintoihin osallistumiselle oli julkilausuttu myös *Lastenkulttuuripoliittisen ohjelman toteumassa* (OKM 2010:6, 7), minkä lisäksi painotettiin YK:n lasten oikeuksien sopimusta, jossa lasten oikeus osallistua kulttuurielämään ja taiteisiin erityisesti todetaan. Lastenkulttuurin edistämisen tavoitteeksi määriteltiin, että jokaisella lapsella olisi asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta mahdollisuus nauttia taide- ja kulttuuripalveluista sekä mahdollistaa lapsen oma luova toiminta. Dokumentissa muistutettiin myös, että taide- ja kulttuuripalvelut (teatteri-, orkesteri- ja museopalvelut, kirjastopalvelut) ovat lähtökohtaisesti sivistyksellisiä peruspalveluita (ibid., 14).

Politiikkaohjelman arviointiraporttina julkaisussa ei varsinaisesti esitetä uusia toimenpide-ehdotuksia. Arviona (OKM 2010:6, 26–28) dokumentissa lausutaan, että toimenpiteet oli saavutettu hyvin tai erinomaisesti ja että lastenkulttuuripalveluiden saavutettavuus oli ohjelman myötä parantunut, samoin lasten ja nuorten mahdollisuudet itseilmaisuuksiin, tehdä taidetta itse. Näiden lisäksi lastenkulttuuri oli ohjelman myötä noussut yhteiskunnalliseen keskusteluun ja osaaminen toiminnan järjestämisessä ja toteuttamisessa oli parantunut. Toimijoiden roolista arvioinnissa todettiinkin: ”Yhteistyöstä on tullut ’helpompaa’, kun erilaiset toimijat ja henkilöstö ovat tutustuneet toisiinsa. Voisi väittää, että osaamisen kasvaessa ja vahvistuessa myös lastenkulttuuritoiminnan ammatillisuus vahvistuu.” (ibid., 28).

Kulttuuritoimintoihin osallistuminen oli korostuneella sijalla opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksessa *Osaava ja luova Suomi* (OKM 2010:15). Dokumentin toimenpide-ehdotukset perustuivat suomalaisen yhteiskunnan kehitysnäkymiin. Näin ollen kulttuuritoimintoihin osallistumisen oikeutuksessa, tai osallistumisen edellytyksessä, korostuivat yhteiskunnalliset (yhteiskuntapoliittiset) perustelut. Sivistyksellisten perusoikeuksien turvaaminen ja alueellisten koulutus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden saatavuus korostui dokumenttiin kirjattuna keskeisenä tavoitteena.

Näkökulmia toimintaympäristön kehitykseen vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessa olivat 'Suomen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyen edistäminen', 'Tietoyhteiskuntakehityksen mahdollisuuksien hyödyntäminen', 'Väestökehityksen ja alueellisen erilaistumisen vaikutusten huomioiminen palveluissa' ja 'Kansalaisten osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen'. Osallistuminen kytkeytyi läheisesti hyvinvoinnin takeeksi nähtyyn osallisuuteen ja edelleen etenkin nuorten osallisuuteen: "Nuorten yhteiskunnallinen osallisuus on edellytys aktiiviselle kansalaisuudelle, kouluttautumiselle ja työllistymiselle sekä syrjäytymisen ehkäisemiselle" (OKM 2010:15, 8).

Osana tulevaisuuskatsauksen toimintaehdotuksia kulttuuripoliittisena ratkaisumallina esitettiin toimenpiteitä kulttuuriosallistumisen edistämiseksi ja alueellisen tasa-arvon turvaamiseksi:

Kulttuuripalveluiden saatavuus ja yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet kaikille kuntalaisille on turvattava osana sivistisyhteiskunnan kansalaisen perusoikeuksia ja -palveluja. On kehitettävä kuntien ja alueellisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä palvelujen tuottamiseksi. (OKM2010:15, 17.)

Ratkaisumallin yhteydessä esitettiin kymmenen toimenpide-ehdotusta, joihin muiden muassa sisältyi ehdotus kuntien kulttuuri- ja taidekasvatuspalveluiden tarjonnan, saatavuuden, saavutettavuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi sekä ehdotus tukea kulttuurin integroimista alue-, maakunta- ja kuntastrategioihin.

Osaava ja luova Suomi -dokumentin toimenpide-ehdotuksiin sisällytettiin *Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia* -ohjelman toteuttaminen. Ohjelman lähtökohdaksi esitettiin visio, jonka perustana olivat YK:n ihmisoikeuksien julistuksen artikla 24, Unescon kulttuurista moninaisuutta koskeva yleismaailmallinen julistus sekä TSS-oikeuksien mukaisesti kulttuuriset oikeudet. Yksilötason visiona esitettiin:

Jokaisella on oikeus ja tasa-arvoinen mahdollisuus itse tehdä taidetta ja osallistua kulttuuritoimintaan riippumatta asuinpaikasta, elin- tai työympäristöstä; halunsa, toimintakykynsä ja luovien voimavarojensa mukaisesti; koko elämänsä aikana, myös vaihtuvissa elämäntilanteissa ja yhteisöissä (OKM2010:1, 10).

Lisäksi yhteiskunnan tasolla visioksi kirjattiin:

Kulttuurin vaikutukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi on tunnustettu poliittisella, hallinnollisella ja rakenteiden tasoilla. Kulttuurilla on paikkansa osana kansallista, maakunnallista ja kunnallista hyvinvointipolitiikkaa; kulttuurin hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia on edistetty saumattomassa yhteistyössä kolmannen sektorin ja yksityisten toimijoiden sekä elinkeinoelämän kanssa osana hyvinvointivastuuta; kulttuuriin liittyvää yhteistä opetusta on lisätty kulttuuri- ja opetusalan sekä sosiaali- ja terveysalan ammatteihin johtavassa koulutuksessa; alan tutkimustoiminta on aktiivista ja pitkäjänteistä; hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kulttuurin ja taiteen keinoin on käytettävissä riittävästi resursseja. (OKM2010:1, 11.)

Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toimintaohjelmaehdotuksen taustamuistioon on kerätty hyvin laajat perustelut kulttuuritoimintoihin osallistumisen ja niiden saavutettavuuden lisäämiseksi, tavoitteena erityisesti hyvinvointi. Asiakirjan laatija, Hanna-Liisa Liikanen, esitti tutkimukseen perustuvan kymmenen kohdan listan kulttuuritoimintojen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista:

1. Koettu hyvinvointi ja elämänlaatu lisääntyvät kulttuuritoiminnan myötä.
2. Kulttuuri lisää sosiaalista yhdessäoloa, sosiaalista pääomaa ja aktivoi kanssakäymiseen.
3. Osallistumalla kulttuuriharrastuksiin ihminen tuntee kuuluvansa johonkin itseään tukevaan yhteisöön.
4. Osallistumalla kulttuuritoimintaan ihminen tuntee saavuttavansa jotakin sekä hallitsevansa tilanteita ja ympäristöään paremmin.
5. Itsetunto vahvistuu taide- ja kulttuuriharrastusten myötä saatujen uusien kokemusten, kommunikoinnin, avoimuuden ja empatian tunteiden myötä.
6. Aktiivinen kulttuuriharrastaminen vaikuttaa elinajan odotetta pidentävästi.
7. Kulttuuriin osallistumisen seurauksena on mitattu fysiologisia muutoksia stressitasossa, verenpaineen laskuna ja hormonaalisina tasoina.
8. Kulttuuri, taide ja sosiokulttuurinen toiminta vaikuttavat myönteisesti muisti- ja aivotoimintoihin.
9. Työhyvinvointi lisääntyy kulttuurin myötä.
10. Luonnolla ja rakennetulla ympäristöllä (myös hoitoympäristöllä) on vaikutuksia hyvinvoinnille. (OKM2010:1, 65–66.)⁹

Toimintaohjelmaehdotuksessa esitettiin kolme painopistealuetta ja 18 toimenpide-ehdotusta. Toimintaohjelman loppuraportti, joka laadittiin vuonna 2015 ja julkaistiin sosiaali- ja terveysministeriön julkaisusarjassa (STM 2015:17), sisältyi tämän tutkimuksen dokumenttiaineistoon.

Laajasti kansainvälisiin sopimuksiin perustui myös kansallinen maailmanperintöstrategia 2015–2025 *Yhteinen perintömme* (OKM 2015:14), jossa keskeisin sopimus luonnollisesti on Unescon yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta. Suomi on ratifoinut myös Unescon yleissopimuksen kulttuuriomaisuuden suojelestusta aseellisen selkkauksen sattuessa (Haagin sopimus) sekä tuoreimpana, vuonna 2013, Unescon yleissopimuksen aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta. Sen sijaan Unescon yleissopimukseen vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelemisesta Suomi ei vielä ole liittynyt. Luonnonperintöä koskevat myös muut kansainväliset sopimukset, kuten Ramsar-sopimus kosteikkojen ja vesialueiden suojelestusta; tähän kytkeytyy ympäristöministeriön *Suomen Ramsar -kosteikkotoimintaohjelma 2016–2020* (YM 2016:21).

Vuoden 2014 opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksessa kulttuuritoimintoihin osallistumisen perustelut painottuivat laajoihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, viime kädessä koko yhteiskunnan menestykseen: ”Hyvinvoiva ja osallistuva kansa menestyy” (OKM 2014:18). Pohjoismaisen demokratian perustaksi määriteltiin aktiiviset ja osallistuvat kansalaiset sekä elävä järjestöelämä. Etenkin nuoriso- ja liikuntapolitiikalla nähtiin merkittävä rooli ”osallisuuden, yhteisöllisyyden ja demokratian kannalta välttämättömien toimintavalmiuksien kehittäjänä” (OKM 2014:18, 17). Toimenpide-ehdotuksissa edellytettiin muun muassa seuraavaa: uusien vuorovaikutteisten, kansalaisten aktiivisuutta tukevien toimintamallien luomista, hallinnonalojen välistä yhteistyötä liikunnan edistämiseksi sekä kaikille lapsille ja nuorille mahdollisuutta vähintään yhteen maksuttomaan kulttuuri-, liikunta- tai muuhun harrastukseen.

9 Sitaatti ei sisällä alkuperäisessä tekstiyhteydessä olevia kirjallisuusviitteitä.

Lisäksi edellytettiin monikulttuurisuuden parempaa näkyvyyttä liikunta- ja kulttuuripolitiikoissa sekä toimintaa demokratiakasvatuksen vahvistamiseksi: ”aktiivisena kansalaisena toimiminen edellyttää kansalaisyhteiskunnan areenoiden, kuten liikunnan, kirjastojen, kulttuurin ja nuorisotyön mahdollisuuksien hyödyntämistä” (OKM 2014:18, 17–18).

Tulevaisuuskatsauksen yksi alaluku oli omistettu resurssien ja rahoituksen tilanteen, tulevaisuusnäkyvien ja tarvittavien toimenpiteiden käsittelyyn. Kuntien välisen eriarvoistumisen uhka nähtiin ja kuntien kulttuuritoimen aseman ymmärrettiin olevan paikoin huolestuttavan kehnolla tolalla. Kuntien, alueiden ja valtion välisten suhteiden muutosta ennakoitaessa esitettiin merkittävänä kysymyksenä, ”miten kansallisia sektoripolitiikkoja kuten koulutus- tai kulttuuripolitiikkaa ohjataan tulevaisuudessa” ja lisättiin: ”Aluepolitiikassa on pyrittävä mahdollisuuksien politiikkaan” (OKM 2014:18, 20). Alueellisen taide- ja kulttuuripalveluiden saavutettavuuden vuoksi ehdotettiin kehitettäväksi uusia toimintamalleja sekä taide- ja kulttuurilaitosten paitsi keskinäisen yhteistyön edistämistä myös toimintaa muiden tahojen, kuten vapaan kentän toimijoiden kanssa.

Kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämisen politiikan jatkona näyttäytyy Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeisiin sisältyvä tavoite taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantamiseksi. Hankkeen kaksi toimenpidettä fokuoivat toisaalta lasten ja nuorten luovuuteen parantamalla taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta ja toisaalta prosentitaiteen laajentamiseen taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. (VNK 2015:13, 34–35.) Hallituksen strategisessa ohjelmassa perusteluiksi kirjattiin tavoitteet, joiden mukaan Suomi on vuonna 2025 ”avoin ja kansainvälinen, kieliltään ja kulttuuriltaan rikas maa”, jonka kilpailukyky rakentuu korkean osaamisen, kestävän kehityksen ja ennakkoluulottoman uudistumisen varaan, ja jossa ”kannustetaan uusiutumiseen, luovuuteen ja uteliaisuuteen” (VNK 2015:10, 7). Kieli- ja kulttuuriperinnön vaalimisen perusteena mainitaan Suomen perustuslaki ja arvot (ibid., 8). Kuitenkin sekä perusteluiden että toimenpiteiden avaaminen jää merkittävästi suppeammaksi kuin opetus- ja kulttuuriministeriön tuottamissa ohjelma- tai strategiapapereissa. Tämä on ymmärrettävissä dokumenttien laatimisen kontekstin erilaisuutta vasten; hallitusohjelmaa on tavoitellusti pyritty esittämään hyvin tiivistetyssä muodossa (ks. VNK 2014:14).

Strategiakartta

Edellä tarkastellun dokumenttiaineiston pohjalta merkillepantavaa on eri tavoin kulttuuritoimintoihin, niihin osallistumiseen, niiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvien perustelujen kattavuus ja painokkuus. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli tämän monipuolisuuden havainnollistaminen. Tätä varten sovellettiin liikkeenjohtamisen alalta omaksuttua strategisen mallintamisen välinettä ja työstettiin visuaalisena havainnollistuksena strategiakartta (1. joulukuuta – 15. joulukuuta 2016). Strategiakartta perustuu Kaplanin ja Nortonin (2002; 2004) kehittämään menetelmään työstää yritysten ja organisaatioiden toimintaa tavoitetietoisemmaksi. Tässä tutkimuksessa menetelmää sovellettiin kuvaamaan kytkentöjä dokumenttiaineistosta poimittujen eri osien, legitimaatioiden, toimenpiteiden ja toimijoiden (palvelujärjestäjät, osallistujat / ei-osallistujat), välillä.

Strategisen ajattelun mallintamiseen kartaksi liittyy olennaisesti *Balanced Scorecard* -mittaristot. Mittareita käytetään tavoitteen onnistumisen seurantaan, siis osana prosessia, jonka tarkoitus on saavuttaa toiminnalle asetettu tavoite. Mittariston kehittäjät ovat myöntäneet, että yleishyödyllisten organisaatioiden usein abstraktien tavoitteiden, kuten hyvän opetuksen, elämänlaadun tai turvallisuuden saavuttamisen mittaamisessa mittaristojen käyttö on vaikeaa, sillä mittarit perustuvat mitattavuuteen. Kaplan ja Norton huomauttavatkin, että ”tuotetun arvon sijaan voitaisiin puhua esimerkiksi tietyt tiedot ja taidot hankkineiden opiskelijoiden määrästä, veden, ilman tai maa-alueen saastemäärästä, tietyn väestönosan terveydentilasta, rikostilastoista ja yleisestä turvallisuudentunteesta”, mistä edelleen näyttäisi seuraavan, että julkisen sektorin toimijat ”saattavat havaita käyttävänsä enemmän suorite- kuin tulosmittareita” (Kaplan & Norton, 2002, 147).

Kaplan ja Norton (2002, 145) pitävät järkevänä, että julkisen sektorin organisaatiot, jotka eivät ensisijaisesti tavoittele taloudellista voittoa, asettavat ylimmäksi tavoitteeksi pitkän aikavälin tavoitteen, kuten ”syrjäytymisen tai työttömyyden alentaminen tai ympäristön kohentaminen”, ja toteavat edelleen, etteivät pelkästään taloudelliset mittarit riitä kertomaan, ”toimiiko organisaatio toiminta-ajatuksensa mukaisesti”. *Balanced Scorecard* -mittariston on siksi ollut tarkoitus toimia työkaluna myös organisaation aineettoman pääoman mittaamiseen.

Kehittämässään strategiakartta-mallissa Kaplan ja Norton toivat yhteen

neljä *Balanced Scorecard* -näkökulmaa, joita ovat 'Oppimisen ja kasvun näkökulma', 'Sisäinen näkökulma', 'Asiakasnäkökulma' ja 'Taloudellinen näkökulma'. Neljän näkökulman pohjalta tuotetun strategiakartan kautta laaditaan mallin kehittäjien mukaan noin 20–30 mittaria. Tässä yhteydessä strategiakartan on tarkoitus olla ”integroitu järjestelmä”, joka kuvaa tavoitteeseen johtavat syy–seuraus-suhteet. (Kaplan & Norton, 2004, 52–54; 76.)

Tämän tutkimuksen yhtenä lähtökohtana on ollut ilmiö, jossa lukuisten strategioiden ja toimintaohjelmien hyväntahtoisten tavoitteiden ja niiden käytäntöön saattamisen välillä on ollut nähtävissä ja koettavissa katkoksellisuutta siitäkin huolimatta, että liikkeenjohtamisen maailmasta omaksuttuja toimintamalleja strategioineen, indikaattoreineen ja mittareineen on sovellettu julkisessakin hallinnossa yli kaksikymmentä vuotta. Ministeriöiden dokumenttiaineiston läpikäyminen osaltaan havainnollisti lukuisten ohjelmien vielä lukuisempia hankekokonaisuuksia ja toimenpide-ehdotuksia.

Tutkimuksessa dokumenttiaineistosta koottiin toimenpiteitä, jotka liittyivät kulttuuritoimintoihin osallistumisen lisäämiseen ja/tai kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämiseen – tämä siis muodostui strategiakartan pitkän aikavälin tavoitteeksi, mitä se onkin kansallisessa kulttuuripolitiikassa jo vuosikymmeniä ollut. Koska toimenpiteitä kerättiin eri hallinnonaloilta, kulttuuritoimintoja perusteltiin eri tavoilla, eli kulttuuritoiminnoilla tyypillisesti tavoiteltiin jotain muuta tulosta, kuten hyvinvointia, kilpailukykyisyyttä, demokratiaa tai henkistä kriisinkestävyttä.

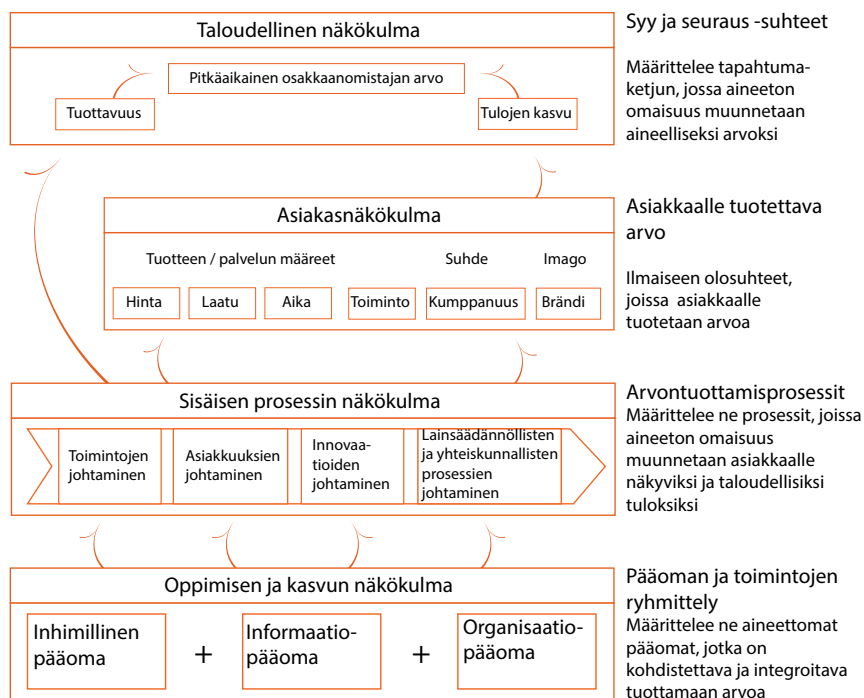
Koska strategiakartta on välineenä joustava, kulloisenkin organisaation tarpeisiin muokattava menetelmä, suhtauduttiin tutkimuksessa siihen soveltavasti, ennen kaikkea dokumenttiaineiston sisältöjen visuaalisen havainnollistamisen keinona. Kartan rakenne perustui yksinkertaiseen arvon tuottamiseen malliin julkisen sektorin ja yleishyödyllisissä organisaatioissa (Kaplan & Norton, 2004, 30). Tässä mukana olivat kaikki *Balanced Scorecard* -näkökulmat, kuitenkin sovelletusti. 'Oppimisen ja kasvun näkökulma' tulkittiin legitimaatio- ja arvoperustaksi, 'sisäinen näkökulma' avattiin toimenpiteiden kirjoksi ja 'asiakasnäkökulma' jätettiin avoimeksi niin, että siihen voi kytkeä sekä toimijoiden (toimeenpanijoiden) että osallistujien (käyttäjien) näkökulman.



Kuvio 2. Yksinkertainen arvon tuottamisen malli julkisen sektorin ja yleishyödyllisissä organisaatioissa Kaplanin ja Nortontin mukaan (Kaplan & Norton 2004, 30).

Strategiakartta luotiin tutkimuksessa välineeksi, jonka avulla tutkimusta varten koottu dokumenttiaineisto vietiin käsiteltäväksi haastatteluihin. Strategiakarttaa ei siis sellaisenaan tarjottu eikä tarkoitettu ratkaisuksi ongelmaan, vaan sen kautta havainnollistettiin vallitsevaa tilannetta sellaisena, kuin se dokumenttiaineistosta tehdyn sisällönanalyysin perusteella näyttäytyi. Strategiakartta luotiin keskustelun pohjaksi ja haastatteluissa kommentoitavaksi.

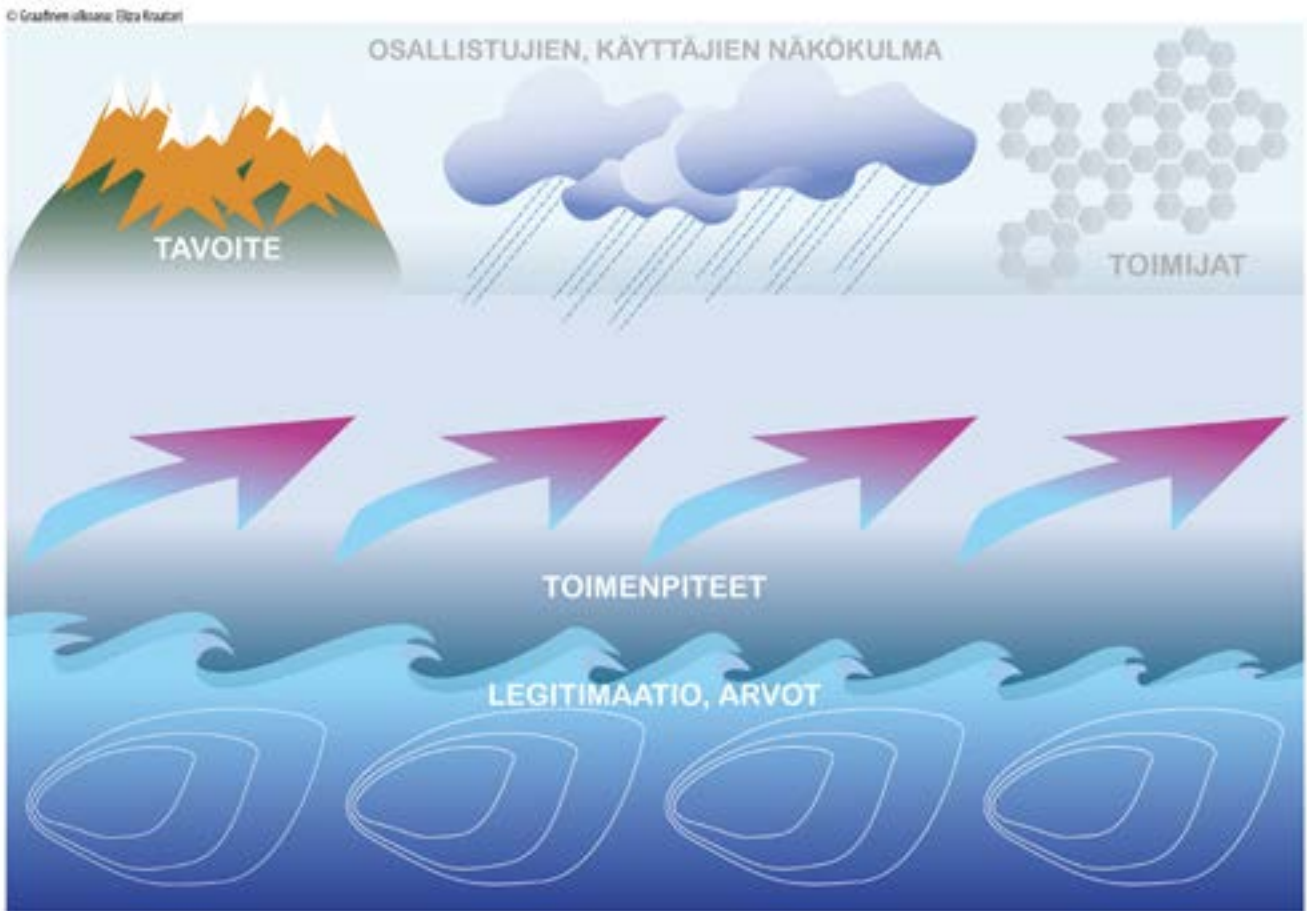
Kaplanin ja Nortonin (2004) strategiakartat ovat tyypillisesti prosessi-kaavioita, joissa erilaisia (tuotannon)tekijöitä sisällytetään eri näkökulmiin, jotka kytetään toisiinsa yksisuuntaisilla nuolilla hierarkkiseksi rakenteeksi. Tutkimushaastatteluja valmisteltaessa tällaisen yksinkertaistetun prosessi-kaavion ajateltiin olevan omiaan jäykistämään näkemyksiä tai mielikuvia politiikkaprosesseista. Tutkimuksessa suhtauduttiin kriittisesti siihen, voiko tavoitteita, kuten syrjäytymisen ehkäiseminen tai ympäristön kohentaminen, ylipäänsä yksinkertaistaa *Balanced Scorecard* -mittaristoon perustuvaksi strategiakartaksi, josta kiistat, tulkintaerot, tai vaalikausien syklisyyden tuoma poliittinen kontingenssi on siivottu pois. Sen sijaan näyttää kyllä siltä, että useat ministeriöiden strategiat on tuotettu tällaisen managerialistisen ajattelutavan kehityksessä. Tutkimuksessa haluttiin tuottaa yksinkertaistettu kuvaus siitä, miltä dokumenttiaineisto näyttää strategiakartaksi visualisoituna.



Kuvio 3. *Balanced Scorecard* -malli (Kaplan & Norton 2004, 53).

Koska strategiakartta tuotettiin haastattelumateriaaliksi, pidettiin tavoiteltavana, että kartan visualisoinnissa jäisi tulkinnan varaa niin, että se herättäisi mielleyhtymiä tai kannustaisi pohtimaan. Strategiakarttaan tavoitteeksi merkittiin kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisääminen, mutta tämä tavoite – samoin kuin kartta kokonaisuudessaan – oli altis palautteelle: kriittiselle arvioinnille ja ilmiökentän kokonaisuuden arvioinnille.

Kartan pohjaksi valittiin metaforinen visualisointi sateen syntymisestä. Soveltamalla strategiakarttaan vahvasti metaforista visualisointia haluttiin korostaa, ettei prosessikaavio ole tyhjentävä kuvaus jatkuvasti muutoksille alttiista toimintaympäristöstä (todellisuudesta). Metaforinen kuva kulttuuri-toimintojen saavutettavuuden lisäämisestä ”sateen tekemisestä” mahdollisti



Kuvio 4. Sateen tekijät, strategiakartan kansikuva. Tutkimusta varten laadittu sovellus strategiakartasta. Kartta muodostuu viidestä osasta (Legitimaatio ja arvot, Toimenpiteet, Toimijat, Osallistujien ja käyttäjien näkökulma, Tavoite). Visualisoinnin metaforana sovellettiin väljästi orografisen sateen syntymistä. Tässä dokumenttiaineistosta poimitut legitimaatio ja arvot muodostavat valtameren erilaisine merivirtauksineen. Toimenpiteitä havainnollistetaan ilmapirtauksina, jotka kuljettavat merestä haihtunutta vettä. Toimijat esitetään vesihöyrynä, joka osallistujien näkökulman kautta tiivistyy sateeksi. Näin merestä haihtunut vesi saavuttaa tavoitteen, jota kuvataan vuorenrinteenä. Hydrologisen kierron mukaan sadanta palautuu mereen, mikä toimii vertauskuvana sille, että kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisääminen lopulta palautuu takaisin arvopohjaan.

kaavion tekijöiden keskinäisen riippuvuuden hahmottamisen. Tavoitteena oli myös kannustaa pohtimaan pidemmälle, mitä muita tekijöitä, joita karttaan ei kuvattu, voisi olla vaikuttamassa ilmiöön. Strategiakartan sisällöt on esitetty yksinkertaistetusti taulukoina liitteenä (Liite 3).

Haastattelut, joissa strategiakarttaa sovellettiin, tehtiin 6. helmikuuta – 13. huhtikuuta 2017 välisenä aikana. Haastatteluita tehtiin eri ministeriöissä ja eräissä muissa viranomais- ja asiantuntijaorganisaatioissa niin, että haastateltavina oli yhteensä 30 henkilöä. Haastateltavien asiantuntijuudessa painottui opetus- ja kulttuuriministeriön ala siten, että noin kolmannes haastateltavista oli ministeriön tai siihen läheisesti liittyvien organisaatioiden edustajia.

Asiantuntijoita ja viranhaltijoita tavoiteltiin haastatteluihin sähköpostitse lähetetyllä kutsulla, jossa kerrottiin lyhyesti tutkimushankkeen taustasta ja tavoitteesta. Samalla kutsun saajalle annettiin mahdollisuus ehdottaa sijastaan jotakuta muuta tai muita henkilöitä haastateltavaksi organisaatiostaan. Kun haastatteluaikankohdasta oli sovittu Doodle-kyselyn avulla, lähetettiin haasta-

teltavalle etukätehen tutustuttavaksi strategiakartta sekä sähköpostin liitteenä (12-sivuisena pdf-tiedostona) että linkkinä *Prezi*-esitysökalun verkkosivulle, jolla strategiakarttaa saattoi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.¹⁰

Kartan ohella haastatteluisa sovellettiin puolistrukturoitua haastattelumenetelmää, joten haastattelun tueksi laadittiin kysymysrunko (Liite 4). Haastatteluisa pyydettiin strategiakarttaa koskien vastaamaan muun muassa kysymyksiin, mitä kartta havainnollistaa, tuliko kartasta haastateltavalle uutta tietoa, mitä kartasta puuttuu tai miten karttaa voisi käyttää. Lisäksi kartta-kuvaan viitaten haastateltavilta kysyttiin kartan osien (Legitimaatio / arvot, Toimenpiteet, Toimijat, Osallistujien / käyttäjien näkökulma, Tavoite) välisiä suhteista ja rakenteista. Näiden kysymysten kautta tutkimuksen haastatteluaineistossa lähestyttiin näkemyksiä haastateltavien toimintaympäristöstä: siitä, millaisina politiikkaprosessit sekä toiminta- ja vaikutusmahdollisuudet strategiakarttaan merkityn tavoitteen suhteen nähtiin ja millaisina mahdollisuudet kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämiseksi näyttäytyivät. Haastateltavia pyydettiin myös kertomaan käsityksistään kulttuurin, osallistumisen ja ei-osallistumisen merkityksistä sekä ja kokemuksia kulttuuritoimintojen saavutettavuuden tavoitteesta.

Yksittäinen haastattelukerta kesti keskimäärin 1 ½ tuntia. Haastattelut äänitettiin sanelimelle ja audiotiedostot litteroitiin analyysia varten. Haastateltavien nimi- ja yhteystiedot ovat olleet ainoastaan haastattelijoiden tiedossa. Raportissa käytetyissä sitaateissa litteroidusta haastatteluaineistosta on poistettu kaikki henkilöiden tunnistettavuuteen mahdollisesti viittaavat elementit.

10 [Strategiakartta Prezi-esityksenä](#)

Asiantuntijoiden tulkintoja kulttuuritoiminnasta

Kulttuuripolitiikkaa on ollut tapana hahmottaa sen kulloisenkin instituutionalisoitumiskehityksen vaiheena. Toisaalta kulttuuripolitiikka on tarjottu ymmärrettäväksi yhteiskunnallisten toimijoiden välisenä sopimuksena, jota alan lainsäädäntö ja institutionaaliset rakenteet kuvastaisivat. Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategiassa vuoteen 2025 kulttuurin infrastruktuuri todetaankin vahvaksi ja alan rahoitusjärjestelmä vakiintuneeksi (OKM 2017:20, 19–22). Toisaalta dokumentissa huomautetaan, että rahoituskehityksessä on 2010-luvun taitteessa tapahtunut käänne, joka on aiheuttanut säästöjä ja siten toiminnan supistamisia ja hallinnon rakenteellisia muutoksia.

Hallinnon eri rakenteissa ja tasoilla on kuitenkin jo pitkään jatkunut uudistamisten trendi. Laws ja Rein (2003, 172) ovat todenneet, että institutiot, jotka on totuttu näkemään vakaina ja turvallisina, ovat voineet itsessään muuttua epävarmuuden lähteiksi. Hallinnon purkautuminen hierarkioista horisontaalisemmaksi on usein tuonut mukanaan verkostomaisia hallintakäytäntöjä. Perusteluna on usein kansalaisten aktiivisen osallistumisen lisääminen osallistavien toimintamallien kautta. Yhtäältä hallintorakenteiden purkautuminen ja toisaalta hallinnon ja hallinnan kietoutumiset haastavat myös tutkimusta soveltamaan uusia näkökulmia ja laajentamaan tarkastelualoja (Häikiö & Leino 2014: 11–13).

Tulkitsevan politiikka-analyysin avulla pyritään jäsentämään monimuotoisia ja usein muuttuvia poliittisia prosesseja tarkentamalla tutkimushuomiota toiminnan merkityksiin (Wagenaar 2011, 14). Tutkimuksen mielenkiinnon kohde ei ole niinkään esimerkiksi päätöksentekoprosessin normatiivisessa (oikeudellisessa) muodossa, vaan politiikkaprosessiin liittyvissä valinnoissa, jotka perustuvat kulloistenkin toimijoiden käsityksiin, arvomaailmoihin ja näkemyksiin tavoitteista. Haastatteluiden mukaan toimijoiden nähtiinkin muokkaavan näkemyksiään suhteessa toimintaympäristöönsä. Erään haastateltavan sanoin ministeriöiden työntekijät ”tulkitsevat suhteensa sekä ministeriöön, muihin ministeriöihin että siihen politiikkalohkoonsa”.

Tämän tutkimusnäkökulman kannalta politiikkakehityksen analyysi tarkoittaa tällöin niiden käsitysten ja arvojen erittelyä, jotka vaikuttavat mieli-

Politiikka-kehys voidaan ymmärtää omaksuttujen tietojen, uskottomusten, käsitysten, arvojen ja asenteiden kokoomana

piteenmuodostukseen ja päätöksentekoon. Yanow (2011, 11) havainnollistaa, että politiikkakehitys on ymmärrettävissä samanaikaisena huomion kiinnittämisenä yhtäälle ja joidenkin muiden asioiden tai kysymysten häivyttämisenä. Se, mihin huomio kiinnitetään, usein osoittaa, mitkä asiat nostetaan yhteiskunnalliselle ongelma- tai tavoiteagendalle. Poliitiikkakehitys omaksuttujen tietojen, uskomusten, käsitysten, arvojen ja asenteiden kokoomana tyypillisesti sisältää myös viitteet siihen, miten ongelma pitäisi ratkaista tai miten tavoite voitaisiin saavuttaa.

Toistuvissakin hallintouudistuksissa politiikkakehykset voivat osoittautua pysyviksi. Etenkin useita politiikkakehyksiä yhdistävä kokonaiskehitys toimii ikään kuin mentaalisenä kompassina, joka ohjaa toimintaa muuttuvissa tilanteissa. Tällaisena kokonaiskehityksenä voi nähdä esimerkiksi *uuden kulttuuripolitiikan* tai *pohjoismaisen mallin*, jotka ovat vaikuttaneet kansallisiin kulttuuripolitiikoihin. Kuten Laws & Rein (2003, 202) ovat huomauttaneet politiikkakehyksiin liittyen, on kuitenkin tavanomaista niin arkielämässä kuin politiikkanteossa, että ihmiset muuttavat mieltään. Tämä tarkoittaa, että ennemmin tai myöhemmin vakiintunutkin politiikkakehitys tulee haastetuksi, mikä parhaimmillaan johtaa sen reflektiiviseen tarkasteluun ja kriittiseen arviointiin, mahdollisesti myös uudelleenkehystämisen (*reframing*) prosessiin. Katalonian kulttuuripolitiikan muutoksia tutkinut Barbieri on tulkinut politiikkakehykseen liittyvän muokkaamisen dynaamisena prosessina, joka voi johtaa kehityksen laajentamiseen (*frame amplification*) tai sen muokkaamiseen (*frame alignment*) (Barbieri 2015, 448).

Seuraavassa tarkastellaan, miten haastateltavat tulkitivat eri ministeriöiden dokumenttien pohjalta tuotettua strategiakarttaa, eli miten eri politiikkakehysten kautta nähty tavoite kulttuuritoimintoihin osallistumisesta ja niiden toimintojen saavutettavuudesta haastateltaville näyttäytyi.

”Hirvittävä suo” — politiikkakehysten kirjo

Strategiakarttaa luotaessa myönnettiin, että se on ainoastaan tiivistys ja visuaalinen tulkinta tarkastellusta aineistosta. Useat haastateltavat kokivat kartan silti monimutkaiseksi tai hämmentäväksi. Kun haastateltavilta kysyttiin, miten he mahdollisesti käyttäisivät karttaa, esitettiin tällöin toivomus, että kartta olisi yksinkertaisempi ”rautalankamalli”. Tämä toisaalta pakottaa pohtimaan, missä määrin aineiston monipuolisuutta havainnollistamaan tarkoitettua kuvaa voi yksinkertaistaa ilman, ettei se pelkisty mitäänsanomattomaksi yleistyksiksi. Kartan monipolvisuus herätti ihmettelyä, mutta sellaisena se myös toteutti tutkimuksellisen tarkoituksensa eli muodosti pohjan haastateltavien keskusteluille. Haastateltavia pyydettiin kommentoimaan strategiakarttaa vapaasti ja antamaan kehitysehdotuksia.

K: Mitä se [strategiakartta] sinulle havainnollistaa eli mitä välittömiä reaktioita sulla tuohon tulee ja tuliko sen kautta uutta tietoa ja onko se käyttökelpoinen jotenkin?

V_{xy}: No mun mielestä siinä on kauheesti asiaa. [...] Mä mietin, että voiko tätä jotenkin hallita tai hahmottaa – te ootte ainakin yrittäneet hahmottaa sitä – mutta voiko siitä saada mitään otetta? [...] Tämä justiin nämä toimenpiteet ja nämä herättää mussa vaan sellasta, että oi kamala, että mitä kaikkea tässä pitäisi tehdä ja kuka näitä kaikkia tekee ja kuka tämmöstä kokonaisuutta hallitsee. Sellasia ajatuksia mulle tuli.

Strategiakartta tarjottiin haastateltaville tutustuttavaksi sekä pdf-tiedostoksi koottuina kuvina että *Prezi*-ohjelmalla tehtynä virtuaalisena esityksenä. Perinteisempi pdf-tiedosto kattoi 12 A4-sivua, kun taas *Prezi*-esityksessä oli vain yksi kuva, jonka eri kohdat saattoi lähentää tarkasteltavaksi siirtymien

avulla. On mahdollista, että suhteellisen uutena esitystyökaluna tämä havainnollistuksen muoto, etenkin dynaamiset siirtymät kohdasta toiseen, saattoivat lisätä kokemusta strategiakartan monimutkaisuudesta.

V_{xxi}: Siis se mikä ensimmäisenä tuli mieleen, että tää on ihan liian monimuotoinen, että ”keep it simple”. [...] Ensimmäisenä tuli mieleen, että tuota... kyllä tää on hirvittävä suo!

Haastattelutilanteissa kerrottiin analysoidusta dokumenttiaineistosta ja huomautettiin, että lähestulkoon kaikki ministeriöt olivat julkaisuissaan ehdottaneet toimenpiteitä, jotka liittyivät kulttuuritoimintoihin osallistumiseen ja niiden kehittämiseen. Keskusteluissa nostettiin esiin näkemys, että laajan aineistopohjan voisi tulkita positiivisena reaktiona, joka osoittaisi, että tavoite kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämisestä olisi laajasti jaettu eri politiikkasektoreilla. Kun tätä tulkintaa tarjottiin haastateltavalle näkökulmaksi aineistoon, hän huomautti tavoitekirjausten ja niiden toteuttamiseksi tarvittavan resursoinnin välisestä tyypillisestä epäsuhdasta.

V_{xxii}: Ainut sitten vaan on, että kun niistä resursseista keskustellaan, niin siinä sitten niitä vetäytyjiä jo löytyykin. Että tää on kyllä hyvä asia, että kiinnostusta on ja näin sen pitäis ollakin, ett se nähtäis tällasena mahdollisuutena [luoda uutta toimintaa]. Mutta ei se ihan pyhästä hengestä toimi sekään, ja vaatii kyllä aikamoista johtajuutta myös tämän tyyppinen toiminta.

Toimenpidekirjausten ja usein ohueksi jäävän resursointikuvauksen lisäksi epäilyksiä herätti strategiakartan esittämän kokonaisuuden mielekkyys toimijoiden moninaisuuden suhteen. Dokumenteista kerätty toimijoiden joukko näyttäytyi runsaana ja monimuotoisena. Eri tahoilla ja hallinnollisilla tasoilla toimivien erilaisten toimijoiden joukko tulkittiin toimijakentän hajanaisuutena. Toimijoiden väliset valta- ja valtuuttamissuhteet nähtiin epämääräisinä, mikä aiheutti epäröintiä yhteisen tavoitteen asettamisen ja kokonaisuuden ohjaamisen suhteen.

Laaja ja monimuotoinen toimijakenttä herätti keskustelua, mutta enemmän huomiota kohdistettiin dokumenteista poimittuun erilaisten toimenpiteiden kirjoon. Strategiakartassa toimenpiteitä luokiteltiin niiden konkreettisuuden ja velvoittavuuden mukaan. On kuitenkin huomattava, että toimenpiteet on esitetty kulloisenkin dokumentin tekstiyhteydessä. Tällöin on ilmeistä myös se, että toimenpiteet heijastavat ministeriöiden erilaisia politiikkakehyksiä, joissa kussakin on omia painotuksiaan ja perusteluja. Kulttuuritoimintaa kytkettiin näihin eri kehyksiin, jolloin siitä esitettiin erilaisia tulkintoja ja painotuksia. Selkeä esimerkki tavasta, joka eroaa kulttuuripolitiikan kehykselle tavanomaisemmista tulkinnoista tunnistaa ja tulkita kulttuuritoimintaan osallistumista, löytyy *Kansallisesta metsästrategiasta 2025*, jossa metsä sinänsä tulkittiin kulttuuripalveluksi osana laajempaa ekosysteemipalveluna tunnistettua kokonaisuutta.

Myös *Puolustushallinnon kestävä kehityksen ohjelman* (2010) maininnat sotilaskulttuurista osana varuskuntapaikkakuntien kulttuurista kokonaisuutta¹ saattoivat näyttäytyä yllättävinä. Haastatteluissa avautui näkökulma kulttuuritoimintojen tunnistamisen ja tulkitsemisen kaksisuuntaisuudesta: miten eri politiikkalohkoilla tunnistetaan ja tulkitaan kulttuuria ja/tai kulttuuritoimintaa, ja tuleeko eri alojen tulkinnat tunnistetuksi opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan alalla. Vaikka kulttuuripolitiikan sisällä jaettaisiinkin laaja ymmärrys kulttuurin käsitteestä, myös kulttuuripolitiikan kehys on siksi vakiintunut, että yleensä vain tietyt toiminnot tunnistetaan kulttuuritoiminnoiksi.

1 ”Sotilasalueilla on myös merkittävä kulttuurinen ja ekologinen merkitys. Varuskunnat luovat ja ylläpitävät sotilaskulttuuria (ml. museotoiminta, järjestötoiminta) ja lisäävät siten myös sijaintipaikkakuntiansa kulttuurista monimuotoisuutta” (Puolustushallinnon kestävä kehityksen ohjelma 2010, 6–7).

V_{xiv}: Ehkä tässä vähän paljastuu se jako, että on tää hallintoalueiden välinen jakautuneisuus, että on kulttuuripoliittikkaa hoitava ministeriö ja sitten on muita ministeriöitä, jotka hoitaa muita asioita. [...] Ett jos aattelee sitten niitten toimenpiteitten kannalta ja ohjelmien kannalta mitä tuotetaan, niin voi ihan hyvin kysyä, että tunnistaako sitten nää tämmöset ulottuvuudet, jolla voikin olla sen esimerkiks sen paikallisen [...] elävyyden kannalta tai identiteetin kannalta ja sitä kautta varmaan jopa palveluihin liittyvää vaikutusta, niin tunnistetaanko näitä nyt sitten riittävän hyvin sitten niissä dokumenteissa, joissa sitten linjataan niitä ikään kuin kulttuuripoliittisia tavoitteita [...] tai niitä kulttuurin saavutettavuuden tavoitteita sen kulttuuripoliittisen ytimen näkökulmasta [käsin].

Toisin sanoen voi kysyä, nähdäänkö eri kehysten sisällä tuotettuja toimenpiteitä ja suosituksia ylipäätään kulttuuripoliittisesti relevanteiksi. Tämä puolestaan ohjaa kysymään, millaiseksi, miten ja minkä tahojen välillä kulttuuripoliittikan kehys määrittyy. Haastattelujen perusteella poliittikkalohkojen rajanvedot vaikuttavat kuitenkin vakiintuneilta. Poliittikkakehysten vakauden tunnistaminen ei sinänsä tuo uutta tietoa, kuten eräs haastateltava totesi: ”Ei nää ministeriöt paljoo toistensa kanssa keskustele, ett sehän me tiedetään, ett jokainen toimii omista lähtökohdistaan ja omista näkökulmistaan” (V_{xxi}). Kuitenkin eri näkökulmien havaitseminen johtaa jäsentämään uudestaan, millaisten poliittikkakehysten kesken kulttuuripoliittikkaa tehdään.

Haastatteluissa vastaajien käsityksiä kulttuuritoiminnasta kerättiin muun muassa kysymällä, miten ja milloin he olivat kohdanneet strategiakartassa mainitun, kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämisen tavoitteen. Vastauksissa luonnollisesti löytyi suuria eroavaisuuksia siinä, kuinka hyvin tavoite näin muotoiltuna tunnistettiin. Vaikka kulttuuriin liittyvät aktiviteetit tunnistettiin analysoidussa dokumenttiaineistossakin eri ministeriöiden taholla, vaikuttaa kulttuuritoimintoihin osallistuminen ja siihen liittyen saavutettavuus olevan suhteellisen tiukasti sidoksissa nimenomaan kulttuuripoliittikan kehukseen.

Tavoitteena kulttuuriosallistumisen ja saavutettavuuden lisääminen — käänne vai reliikki?

Haastatteluissa kysyttiin vastaajien näkemyksiä paitsi strategiakartasta sinänsä myös kartan tavoitteesta sekä kulttuuritoiminnoista ja kulttuurista yleisemmin. Haastatteluvastauksista kävi ilmi, että kulttuuritoimintojen saavutettavuus oli tavoitteena toisille vastaajille huomattavasti tutumpi ja siten helpommin lähestyttävä teema kuin toisille. Vastaukset vahvistavat tulkintaa, että tämä tavoite kytkeytyy elimellisesti kansallisen kulttuuripoliittikan vakiintuneeseen poliittikkakehukseen, jolloin tuon kehysten parissa työskentelevät tunnistavat tavoitteen muita useammin.

Pitkään kulttuurialaan liittyvissä asiantuntijatehtävissä toimineille asia oli tuttu uran alkuvaiheilta, 1980-luvulta lähtien. Tällöin tavoite tunnistettiin niin olennaisena osana kulttuuripoliittikkaa, että oli mahdoton paikallistaa, milloin tavoite olisi noussut kulttuuripoliittikassa esille; pikemminkin näytti siis siltä, että tavoite on ollut läsnä ”aina” tai ainakin useita vuosikymmeniä. Sen sijaan muille haastateltaville, jotka tyypillisesti toimivat muilla kuin kulttuurin hallinnonalalla, asia oli tullut esiin esimerkiksi vuoden 2015 hallitusohjelman kärkihankkeen välityksellä tai vasta tutkimuksen haastattelupyynnön yhteydessä.

K: No miten sä oot, ootko sä törmännyt tähän tavoitteeseen?

V_{xxvii}: En oo törmännyt muuten kun nyt teidän hankkeen kautta. Ja toki mä tunnistan ton niinku hallitusohjelmasta tän teeman.

K: Miten, mitä, mitä sä niinkun ajattelet tuon sisältävän, mitä sillä mielestäsi tarkotetaan?
 V_{xxvii}: Ensimmäisenä kun mä ajattelin sitä sisältöä niin mä pidin sitä itselleni vieraana. Mutta kun mä hetken paneuduin siihen ajatukseen... Siis... lähinnä mä ajattelen sitä kansalaisena. Ja tota... mä pidin sitä mun toimialalle vieraana, kunnes mä rupesin miettimään sitä [...]. Mut ett ensimmäinen reaktio oli se, ett uu, miten tää meihin liittyy! [nauraa]

Osa haastateltavista kiinnitti huomiota siihen, että kulttuuritoimintojen saavutettavuuteen liittyvät näkökulmat ovat korostuneet 2000-luvun alkuvuosista pitäen. Kuitenkin jo *Kulttuuritoimintakomitean* mietinnössä vuodelta 1974 korostuivat erityisesti taiteen saavutettavuuden edistäminen, kulttuurin demokratisointi ja kulttuuridemokratia. Pääsy taiteen äärelle haluttiin yhtäältä tehdä kaikille mahdolliseksi ja toisaalta lisätä mahdollisuuksia vaikuttaa taiteen ja kulttuurin sisältöihin. Tavoitteita vahvistettiin lainsäädännön avulla, joka vahvisti kulttuuritoiminnan edistämisen, tukemisen ja järjestämisen kuntien tehtäväksi (säädös 728/1992).

1970-luvulta lähtien vakiintuneessa kulttuuripoliittisessa kehyksessä on painottunut taide- ja kulttuuritoiminnot palveluina, jotka on saatettu kansalaisten saataville. Tämän kehyksen rajoissa kansalainen osallistuu palveluun yleisönä tai asiakkaana. Näin hän toteuttaa kulttuuriosallistumisen tavoitteen vahvistaen toiminnallaan, että palvelu on saatavilla. Tämä vakiintunut kehys tunnistettiin haastatteluissa ”koneiston” toimintana: ”[...] poliittishallinnollinen koneisto, on se valtio tai kunta tai mikä tahansa toimija, tuottaa palveluja, jotka sitten saatetaan kattavasti ulottuville” (V_{xiv}).

Taide- ja kulttuuripalvelujen saatavuuden sekä laajemmin kulttuuritoimintoihin osallistumisen tavoite tunnistetaan osina kulttuuripolitiikan ”toista pitkää linjaa” (Kangas & Pirnes, 2015, 25). Tämän linjan voisi tulkita myös vakiintuneena kokonaiskehystenä, jäsenyneenä, Unescon ja Euroopan yhteisön kautta kansainvälisesti jaettuna tavoitteen asetteluna ja toimintaa ohjaavana kulttuuripoliittisena sulkeumana, jonka raameissa kansallista kulttuuripolitiikka on tehty. Kun yhteiskunnassa harjoitettavaa kulttuuripolitiikkaa on kuvattu eri toimijoiden välisenä yhteiskunnallisena sopimuksena (Kangas & Pirnes 2015, 23), olisi siksi olennaista kysyä, mitä tai keitä oletetut toimijat o(li)vat, missä ja koska sopimus tehtiin. Yleistävässä konsensus-kuvauksessa katoavat herkästi määrittelyiden problematiikka, politiikkakehysten väliset ristiriidat – tai se, että kansallisen tason ”sopimus” perustuukin politiikkakehysten sisällä käytävään yksinpuheluun. Kokonaiskehysten vakiintumista ja edelleen temaattisten ja toiminnallisten raja-aitojen vakiintumista luonnehdittiin haastatteluissa muun muassa ”siunattujen puheena toisille siunatuille” (V_{xxviii}) eli asiantuntijoiden keskinäisenä puheena hallinnonalan muodostaman ”kuplan” sisällä. Kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämisen tavoite pitkäaikaisena kulttuuripoliittisen sulkeuman osana tunnistettiin haastatteluissa:

V_{xxviii}: [...] sit on ollu ehkä tämmöstä, jotenki liikehdintää niinku muuten, ett vaikkei ehkä kulttuuripolitiikassa oo ollu hirveen paljon muutoksia ja näin niin.. sit jotenkin jos samast asiasta puhutaan pitkään niin tulee tietty tällanen niinku väsymys tai fatigue, ett ehkä puhutaan samoist asioist mut vähän eri nimikkeillä. [...] Että ehkä me ollaan hieman niinku byrokraatoiduttu täällä.

Erityisesti 2010-luvulla vahvistunut puhe kulttuuritoimintojen saavutettavuudesta ja keskustelu saavutettavuuden määritelmästä on siis osin tunnistettavissa diskursiivisena käänteinä, jonka perustana kuitenkin on 1970-luvulta lähtien vakiintunut kulttuuripoliittinen kokonaiskehys. Saavutettavuuden käsitettä jäsennettiin haastatteluissa monien aspektien kautta, joita olivat muun muassa fyysinen, digitaalinen, taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen saavutettavuus. Osana saavutettavuutta vastauksissa korostui va-

kiintuneiden, institutionaalisten palveluiden rinnalla myös vapaaseen itseilmaisuun, kokemuksellisuuteen ja vuorovaikutukseen perustuvat tekemisen ja tuottamisen näkökulmat.

V_{xiii}: Tähän on uutta sanastoa tavallaan tuo muotoilu [...] Sanotaanko että tätä saavutettavuus-sana on mun mielestä, oiskohan se sellanen, ett se on ollu sellai aktiivisesti sanastossa tommoset viisitoista vuotta valtionhallinnossa. [...] On puhuttu yleensä palvelujen saavutettavuudesta ja... Aluksi sillä tarkotettiin jopa fyysisiä etäisyyksiä, että nykyäänhän se sana pitää aina kysyä, että kumpaa tarkoitat, koska sillä on ne kaksi merkitystä, ett sillä on myös sitte tää niin sanottu immateriaali, tämmönen henkinen saavutettavuus ja sitten että se palvelu. Että miten se yleensä, [miten] siitä jaetaan tietoa ja muuta, että sitä kohtamiseen liittyvää asiaa. Ja sitten siihen on kasvanu mukaan nykyään se osallisuus tai osallistaminen sillä tavalla että... Mietitään myös sitä, että se ei ole vain tarjonta, vaan siitä saatu kokemus ja se vuoropuhelu siinä välissä.

Useissa haastatteluissa painotettiin saavutettavuuden kokonaisvaltaista merkitystä, joskin samalla tunnistettiin erityisryhmien tarpeet. Tämän hyväntahtoisen ”kaikkea kaikille -tavoitteen” nähtiin kuitenkin hyvin nopeasti törmäävän etenkin resurssien, mahdollisesti myös uusien toimintojen puutteeseen, jolloin tavoite näytti helposti kutistuvan siihen, että edes lasten, nuorten ja vanhusten tarpeet saataisiin huomioitua kulttuuritoimintojen saavutettavuutta kehitettäessä. Tämä kuitenkin helposti näyttäytyisi jo vakiintuneen tavoitteen kierrättämisenä. ”Mutta sit me ollaan taas siinä, mitä me on tehty tässä tosi pitkään”, haastattelussa (V₁) todettiin.

Kulttuuritoimintojen ja -palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden tavoite tunnistautui haastatteluissa ”klassisena” kulttuuripolitiikan tavoitteena. Saavutettavuus jää kuitenkin tyhjäksi tai vähintään tekniseksi merkitsijäksi ilman osallistumista. Kulttuuritoimintoihin osallistumisen lisääminen on myös osa vakiintunutta kulttuuripoliittista kehystä. Saavutettavuuden lisäksi toimenpiteet liittyen osallistumiseen, osallistamiseen, tarkastelut ei-osallistumisen syistä sekä osallistamiskeinoista sekä – kaikkiin edellisiin liittyen – keskustelu osallisuudesta, osattomuudesta ja syrjäytymisestä ovat korostuneet 2010-luvulla. Osallistuminen ja sen vastapoolina ei-osallistuminen on herättänyt viime aikoina runsaasti tutkimushuomiota (Brandrup Kortbek et al 2016; Stevenson et al 2015; Virolainen 2015). Haastatteluissa kysyttiin vastaajien näkemyksiä kulttuurista ja kulttuuritoimintojen sisällöstä sekä käsityksiä osallistumisesta ja ei-osallistumisesta.

Kulttuuri ja osallistuminen — pohdintoja virallisen ja todellisen suhteesta

Kulttuuritoimintoihin osallistumista tulkittiin haastatteluissa hyvin laeasti. Tämä perustui ennen kaikkea laajaan käsitykseen kulttuuritoimintojen sisällöllisestä kattavuudesta. Vastauksissa kulttuuri ymmärrettiin laajasti, ei vain tiettyihin taidemuotoihin rajoittuvana ilmiönä vaan myös elämäntapoja, tapakäytäntöjä ja perinteitä kattavana käsitteenä. Kulttuuritoimintoja määriteltäessä haastateltavat kuitenkin hakivat usein eroa julkisesti rahoitettujen toimintojen tai palvelujen sekä ihmisten omaehtoisen kulttuuritoiminnan ja eletyn kulttuurin välillä. Haastatteluissa vastaajat arvioivat myös omaa osallistumistaan tai rooliaan kulttuuripalvelujen kuluttajana. Tässä suhteessa korostui myös vastaajien oma virkatyön ja kulttuuriosallistumisen välinen kontrasti. Eronteko havainnollistaa, miten politiikkakehitys voi raamittaa toimistoympäristössä tehtävää virkatyötä, mutta ei välttämättä kosketa vapaa-ajan valintoja. Toisin sanoen vastaajat saattoivat hahmottaa oman

kulttuoriosallistumisensa alueena, jolla ei ole kosketusta valtion- tai kunta-hallintoon.

K: Miten sä määrittelet tässä yhteydessä kulttuuritoiminnot? Miten kulttuuritoiminnot sulle jäsenyy?

V_{xiii}: Mää käsitan kulttuurin aika laveasti, että se ei ole pelkästään museot, teatterit, taidelaitokset. [...] No sitten yks asia, mikä kulttuurista aika usein helposti mielestäni unohdetaan, [...] on käsityötaidot. [...] Ne on hirveen vahvoja! Tällasia perinteitä. Kulttuuri kulkee siellä perheessä ja suvussa, jotka on hyvin tällasia niin kun ihmistä lähellä olevia, ja sitten tämä, joka on tavallaan yhteiskunnan rakenteiden tarjoamaa, että nämä molemmat mä niinkun erittelin. Ja silloin ku me puhutaan kulttuuritoimintojen saavutettavuudesta, silloin me mennään varmasti tähän yhteiskunnan tarjoamiin palveluihin.. ja tota.. jotenkin näin.

Laaja kulttuurikäsite näytti haastatteluissa kytkeytyvän paikoin hankalasti kulttuuripoliittisiin toimenpiteisiin. Kuitenkin esimerkiksi *Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016–2019* (TEM 2016:45) toimenpide 45 painotti taiteeseen liittyvää toimintaa melko väljästi ihmisten välisenä kohtaamisena ja yhdessä tekemisena², siis sinänsä samankaltaisena toimintana, joka liittyy vaikkapa käsityötaitojen jakamiseen kanssakäymisen ja yhdessä tekemisen muotona. Kulttuuritoimintojen hankalasti määriteltäväksi ”harmaaksi alueeksi” hahmottuu näin ollen moninainen kirjo toimintoja, jonka vaihteluvälin toisessa päässä on arkinen elämismailma ja toisessa päässä institutionalisoituneet palvelujärjestelyt, ”koneisto”.

K: Miten kulttuuritoiminnot sulle jäsenyy?

V_{xiv}: [S]iinä on tää paitsi se palvelun tuottajan näkökulma [...] siihen kuuluis sekä ne palvelut, jotka tarjotaan niinkun täältä poliittishallinnollisen koneiston kautta [...] mutta myös sitten tähän kuuluu myös se ihmisten elämän todellisuus, miten he elävät, koska ihmiset elävät mun nähdäkseni keskellä kulttuuria joka tapauksessa, myös riippumatta siitä, käyttivätkö he niitä tiettyjä palveluita aktiivisesti vai ei. Ne tietyt palvelut määritellään tietysti enemmän täältä palveluiden tuottajien näkökulmasta, ne on näitä tiettyjä, ne on niitä museopalveluita, konsertteja ja muita tällasia niinkun toimintoja, jotka tarjotaan saataville.

Kulttuuri-instituutioihin sidotut kulttuuritoiminnot altistuivat jopa tulkinnalle ”virallisesta kulttuurista”, joka näyttäytyi jokseenkin erillisenä ihmisten arkielämästä. Kuitenkin myös esimerkiksi verkkopohjaiset digitaaliset palvelut (jakelukanavat kuten Spotify tai Netflix) tunnistettiin monissa keskusteluissa olennaiseksi osaksi kulttuuritoimintoja. Vastaavasti bloggaminen ja tubettaminen nähtiin omaehtoisina kulttuurisen ilmaisun ja osallistumisen muotoina. Etenkin tietoverkkoihin liittyvät kulttuoriosallistumisen muodot, niiden sisällöt ja niihin liittyvät toimijat nähtiin uusina ilmöinä, joiden muotoutumiseen kulttuuripolitiikalla ei katsottu olevan mitään osuutta.³ Tietoverkkoihin ja digitaalisiin sovelluksiin liittyvien palveluiden käyttöä arvioitiin osana omaa arkeaa, jota politiikkatoimenpiteet eivät juuri kosketa. Samoin arkiset kohtaamiset ja yhdessä tekeminen näyttäytyi yksityisen piirin toimintana. Eräässä haastattelussa kulttuuriaktiiviteettien eri puolia luonnehdittiin suoraan ”virallisen ja todellisen” välisenä suhteena.

2 ”Toimenpide 45. Lisätään yhteisöllistä ja luovaa eri taiteen lajeihin liittyvää vapaa-ajan toimintaa, joka tukee kotoutumiseen tarvittavaa ihmisten välistä kohtaamista, yhdessä tekemistä sekä tutustuttaa maahanmuuttajat suomalaiseen kulttuuriin.” (TEM 2016:45, 53.)

3 Kuitenkin lukemattomat verkkopalvelut alkaen yleisten kirjastojen aineistojen hakupalveluista lukeutuvat osaksi kulttuuritoimintoja. Näiden saavuttamiseksi puolestaan on merkitystä kansalaisten verkkoyhteyksillä ja niiden saatavuudella; siten esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön laajakaistahankkeilla on vaikutusta kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisäämiseen.

V_{VI}: Esimerkiksi tällöinen Youtube-kulttuuri, niin sehän ei oo niinku ministeriöiden muistioista peräisin, vaan mikä niinku spontaanisti syntyy, ja tavallaan tässä vähän tällöinen, ehkä jos aattelee laajasti, niin virallisen ja todellisen suhde tulee mieleen, ett jos nyt vaikka ajattelee omii lapsii niin heille kulttuuri on sitä, että he pelaa pelejä ja kattoo Youtube-videoita ja tota... mää uskosin, ett nää mitä tässä [strategiakartassa] on ministeriöistä, niin ei juuri mitenkään liity siihen. Ja sit kulttuuri on sitä, ett mitä me jutellaan kotona, tavallaan, se ett käydään saunassa tai jotain tommosta ja se niinkun... Ainaki mää aattelin, ett tääl [strategiakartassa] on jotain semmost kulttuuria, ku tauluja ja teatteria ja jotain tommosta [nauraa].

Verkkopalvelujen ja saunomisen lisäksi esimerkkinä omaehtoisesta, ”koneiston” ulkopuolisesta kulttuuri-osallistumisesta nähtiin luonnossa liikkuminen ja oleminen. Metsän merkitystä arvioitiin henkilökohtaisena kulttuurisena kokemuksena, jota vastaaja pyrki suhteuttamaan ”viralliseen” kulttuurin määrittelyyn:

V_{XVII}: [...] [M]ä en oikeen tiedä, että määrittelettekö te kulttuuriksi ja mitenkä se, kuka sen yleensä voi määritellä mutta mä sanosin, että esimerkiksi luontokokemus osana liikuntaa, niin se on suomalaiselle kyllä niin vahva, ett vaikka siinä ei olisi ketään muita kuin sinä ja luonto, niin mä pitäsin sitä myös niinkun kulttuurina, ett mä aattelen, ett se on, ett jos sul on tapa mennä metsään, niin se on sun tapa toimia, ja silloin se on kulttuuria, mutta se ei varmaan [naurahtaa] virallisen määritelmän mukaan ehkä ole.

Kulttuuritoimintojen uusien tai heikosti tunnistettujen muotojen nähdyksi ja kuulluksi tuleminen voi haastaa aikaisemmat, ”virallisena” pidetyt muodot. Ongelmallisena nähtiin luutuneet käsitykset siitä, mitä kulttuuritoiminta on, ja etteivät poliittishallinnolliset toimijat tai tutkijatkaan tunnista muutoksia, vaan takerrutaan vakiintuneisiin muotoihin, ”tiettyihin palveluihin, jotka on niinkun järjestelmätasolla luokiteltu palveluiksi ja joita tuotetaan palveluina” (V_{XIV}). Kysymys on silloin, vastaako resurssien allokointi muuttuvia kulttuuriin osallistumisen muotoja ja tulisiko sen muuttua. Haastattelussa pohdittiin myös, johtavatko väljemmät käsitteelliset tulkinnat kulttuuriin osallistumisesta hallinnonalojen limittymiseen: ”Musta tuntuu että kulttuuri, nuoriso ja liikunta -käsitteet on tällä hetkellä ajautumassa iloisesti toistensa lomiin limittäin ja lomittain” (V_{XIV}).

Ei-osallistuminen — yksilöllisiä valintoja vai syrjäytymisriski?

Kulttuuritoimintoihin liittyvien, monin tavoin liudentuvien rajanvetojen lisäksi haastatteluissa keskusteltiin osallistumisen ja ei-osallistumisen määrittymisistä. Vastauksissa tunnistettiin kytkös ei-osallistumisen ja syrjäytymisriskin tai osattomuuden välillä. Haastatteluissa oli toisaalta tunnistettavissa kriittisyys koskien hallinnollisten toimenpiteiden oikeutusta puuttua yksilön elämään ja valintoihin ja toisaalta huoli ei-osallistumisesta yhteiskunnallista välinpitämättömyyttä indikoivana signaalina, joka voi vahvistaa yhteisyyden tunteen rapautumista ja edelleen yhteiskunnan jakautuneisuutta.

K: Mitä sitten on osallistuminen ja ei-osallistuminen?

V_{XVII}: No, se on ehkä nyt se tärkein kysymys, että meidän intressinä on tukea sellasta osallistumista yhteisössä, koska se on se tapa, jolla ihmiset sitte haluaa osallistua yleensä siihen hyvän rakentamiseen. Tää ei-osallistuminen on meille hyvin vakava merkki [...]. Se on ehkä niinku se pahin asia mitä voi tapahtua.

K: [...] Että kulttuuritoimintaan osallistuminen tai ei-osallistuminen niinkun indikoi jotain?

V_{XVII}: Kulttuuritoimintaan osallistuminen varmasti indikoi sitä, että halutaan osallistua ja että yhdessä tekeminen ja yhteinen sisältö on merkityksellistä. Että enhän minäkään mee

semmoseen kulttuuritoimintaan maksavana asiakkaana tai osallistujana, jota mä en voi mitenkään hyväksyä. Niin.. tavallaan kun sä osallistut siihen yhteisen kulttuurisen, kulttuurin tekemiseen ja jakamiseen niin sillon sä jaat sen, sen jonkulaisen arvon, mitä siellä tehdään, sä siis hyväksyt sen. Ja jos et sä osallistu mihinkään, kaikki on epämieluisaa, en pidä mistään, niin kyllähän se kertoo jostain, että nyt on niinku jakolinja, ett tää ei, tää ei toimi tää yhteisö. Ett jos kukaan ei koe mitään yhteisöä, tai yhteisyyttä merkittäväks. Kyl mä näkisin ett se kulttuuri on sitä semmosta arkipäivän yhdessä tekemistä ja jakamista. Ja.. jos sitä ei ole niin, mitä me sit niinku yhteisönä tehdään? Käydään töissä, istutaan rinnakkain, mut ei tehdä mitään yhdessä. Ett se, mitä mä tarkoitan, ett tehdään yhdessä, eihän se tarkota, että kaikki tekee jotain kivoja teatteriprojekteja.. vaan jaetaan kokemus siitä yhteisöllisyydestä.

Haastatteluissa pohdittiin monin tavoin osallistumista, ja sitä käsittelevää tutkimusta toivottiin lisää, mutta myös ei-osallistumista tulkittiin erilaisilla painotuksilla. Ei-osallistuminen ymmärrettiin osin neutraalina ilmaisuna sille, että ”jos ei kiinnosta, niin sitten ei kiinnosta” (V_{XI}), mutta ilmeiseksi kävi myös käsitteiden moniselitteisyys. Huomio kiinnittyi siihen, mihin tai millaiseen osallistumiseen politiikkatoimenpiteillä voi olla vaikutusta tai mikä rajautuu ihmisten yksityisyyden piiriin. Kysymys on siis siitä, missä määrin kulttuuripoliittinen vallankäyttö ihmisten elämismailman normittamisessa on legitimiä ja mikä vallankäyttöä legitimoii.

V_{XI}: [. . .][N]yt sitten tän niinku hyvinvointityön kautta, siellä on tullu enemmän semmosena niinku hoidollinen puuttuminen, ett jos se 'ei-kiinnosta' on osa sitä että on syrjäytymisvaarassa, niin silloin siihen tulee tota niin puuttua. Mut jos se on sellasta tervettä [naurahtaa] 'ei-kiinnosta', niin sit se ei oo ongelma, että se, siinä varmaan on vielä jotain.

K: Tuleeko nämä yksityisyyden ja riippumattomuuden asiat esille?

V_{XI}: Ei oikeestaan. [. . .] [E]tt heille tarjotaan jotain siihen, että tästä elämään syrjään kiinni tai että tästä jotain lisäaktivointitoimenpiteitä.. niin halutaan että sellanen kulttuurin käyttäjä ei koe olevansa jotenkin leimautunut, että mä sain nyt tämmösen sosiaalikutoutujan kortin, vaan että heidät halutaan, ett se olis siinä samassa massassa kuin se kaikki muukin kulttuuri... väki, joka käyttää sitä palvelua, ett siihen kiinnitetään nyt paljon huomiota, ett mitenkä sen saa, ett- ja mikä se on se paras toimintatapa että he eivät niinku stigmatisoidu [...].

On ajateltavissa, että kulttuurikortti-mallit ovat esimerkki yrityksestä lisätä sekä saavutettavuutta että osallistumista samaan aikaan. Haastateltava nimesi osallistumisen lisäämisen tässä tapauksessa ”hoidolliseksi puuttumiseksi”, jossa kortteja käytetään saavutettavuuden lisäämisen välineenä. Tavoitteena on hyvinvoinnin lisääminen ja/tai syrjäytymisen ehkäiseminen. Nämä tavoitteet legitimoivat kulttuuripoliittista epäsuoraa vallankäyttöä, jolla pyritään vaikuttamaan ihmisiin siten, että he muuttaisivat omia toimintamallejaan tai käyttäytymistään niin, että se vastaisi tiettyihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Strategiakartan legitimaatio-osa kuvaa niitä eri perusteluja, joita kulttuuritoimintojen saavutettavuuteen – että ihmiset pääsevät ja osallistuvat kulttuuritoimintoihin – liitetään. Samalla strategiakartta on analyttisesti kytkettävissä laajempaan keskusteluun kulttuuriosallistumisesta ja kriittisiin analyyseihin siitä, *kenen* osallistumisesta ja osallistumisesta *mihin* on kyse ja kenelle tai mille taholle ei-osallistuminen on ongelma. Osa haastateltavista näki ei-osallistumisen vakavana ongelmana, kun taas toisaalta huomautettiin myös, että ei-osallistumisen konsepti ajatellen kulttuuria laajemmin on tulkintakysymys. Haastatteluissa keskusteltiin myös siitä, onko ei-osallistumista kulttuuriin ylipäätään olemassa.

K: No sitten.. ei-osallistuminen, siitä puhutaan nyt paljon, ei-osallistuvista. Keitä, tai miten sä määrittelet sitä ryhmää?

V_{XXVI}: No, sit pitää palata askel taaksepäin, siis osallistuminen mihin. Mä luulen, ett suurin osa, ainakin jos puhutaan Suomesta, niin suurin osa ihmisistä lukee jotain lehteä, tuli se sitten paperilla tai luetaanko se tietokoneelta tai pädiltä. Aika moni katsoo televisiota nyt sitten

niinku netin kautta ja kuuntelee jollain tavalla musiikkia.. kaikki tää, niin tota, kaikkihan se on osallistumista. Usein ei-osallistuminen tarkoittaa, jos ei käy jossain tiettyssä fyysisessä tilassa vaikka katsomassa jotain esittävää taidetta tai kuvataidetta, visuaalista taidetta, niin se sanotaan, se on ei-osallistumista. Se on ei-osallistumista johonkin! Mutta varmasti on osallistumista – jokainen osallistuu johonkin kulttuuritoimintoon, jollain tavalla. Eli mä en oikein usko, että sellasta ei-osallistumista on.

Kulttuuritoimintoihin osallistumisen puute on yleensä ottaen nähtävissä poliittisena ongelman nimeämisenä, joka kytkeytyy osaksi laajempaa kulttuuripolitiikan kokonaiskehystä, vakiintuneisiin tavoitteisiin kulttuuridemokratiasta ja kulttuurin demokratisoimisesta, minkä legitimaatio viime kädessä perustuu YK:n ihmisoikeusjulistukseen.

Kuitenkin osallistumattomuus nähdään ongelmana jopa silloin, kun osallistumisaste on selvitysten mukaan todettu hyvin korkeaksi (Stevenson et al 2015, 89–90). Skotlannin ja Tanskan kulttuuripolitiikkaa vertaileessa artikkelissa tunnistettiin molempien sitoutuminen kulttuuriosallistumisen lisäämiseen erilaisten interventoiden avulla. Nämä kohdentuvat osallistumisen erilaisten esteiden purkamiseen. Stevenson, Balling ja Kann-Rasmussen (2017, 94) kuitenkin huomauttavat, että kansalliset ja kansainväliset survey-tutkimukset eivät anna viitteitä taloudellisista, maantieteellisistä tai psykologisista esteistä, vaan esteitä ovat lähinnä ajan ja kiinnostuksen puute. Osallistumistutkimusten pohjalta kirjoittajat esittävätkin, että kulttuuriosallistumisen diskurssi tuottaa kategoriaa, jossa kansalaisen odotetaan käyttävän vapaa-aikaansa osallistumalla ennen kaikkea valtion rahoittamien kulttuuri-instituutioiden toimintaan. Kytkeytyminen näiden tahojen tarjoamaan ohjelmaan nähtäisiin kulttuuriin osallistumisena ja näin myös kulttuurin arvostamisena.

Ei-osallistuminen ja vastaavasti tarve lisätä kulttuuritoimintoihin osallistumista havainnollistaa kulttuuripoliittisen kehyksen puitteissa tapahtuvaa arvottamista. Näin on etenkin silloin, jos osallistumiseksi tunnistetaan käyntikertoina tai pääsylippuina laskettavissa oleva toiminta; osallistumista tapahtuu, mikäli se on tilastoitavissa. Ongelmalliseksi haastatteluissakin nähtiin se, että tällainen kalkuloiva näkökulma osallistumiseen ei huomioi käyttäjän näkökulmaa, jossa osallistumisen motiivi todennäköisesti on jokin muu kuin kävijätilastoihin vaikuttaminen. Myös tarkastallut dokumentit osoittivat selvästi, että kulttuuriin osallistuminen tunnistetaan hyvin monimuotoisena ilmiönä, joka on huonosti laskettavissa.

V_{xiv}: [...] jotenkin siitä on tullut vähän sellanen ongelma, koska jos katsoo niitten ihmisten omasta näkökulmasta, niin he tuskin ajattelevat sitä kulttuurista osallistumistaan siitä näkökulmasta, että on kysymys siitä, että käytätkö [jotain tiettyä palvelua], vaan he voivat olla osallisia ja jopa osallistuvia mun mielestäni myös silloin, kun he eivät käytä ja kuluta vaan niitä tiettyjä palveluita, jotka määrittellään kulttuuripalveluiksi. He ovat kulttuurisia kansalaisia, jos nyt tämmöstä hienoa sanaa uskaltaa käyttää, voi sanoa että joka tapauksessa, niinkun jokapäiväisessä elämässään, myös muunlaisissa tilanteissa kuin silloin, kun he käyttävät niitä tiettyjä palveluita, jotka määrittellään palveluiden käyttämiseksi tai kuluttamiseksi.

Skotlannin osalta kulttuuriin osallistumista analysoinut Stevenson onkin huomauttanut, ettei kyse niinkään ole kulttuuriin osallistumisen puutteesta sinänsä vaan osallistumattomuudesta tiettyihin kulttuuritoiminnan genereihin: ”Rather than lack of engagement with culture, it is arguably more accurate to state that there is a lack of engagement with *specific genres* of culture” (Stevenson 2013, 80, kursivi alkuperäisen muotoilun mukainen). Näin kulttuuripoliittisessa kehyksessä *tiettyihin* toimintoihin osallistuminen jäsenyy kulttuuriosallistumisena; vastaavasti kehyksen puitteissa näihin toimintoihin osallistumattomuus näyttäytyy politisoitavana ongelma, jonka

ratkaisuna osaltaan nähdään saavutettavuuden lisääminen. Saavutettavuuden ja osallistumisen ristiinkytkentä on kuitenkin ollut läsnä kulttuuripolitiikan tavoitteena yli neljäkymmentä vuotta; tavoite tunnistettiin haastatteluissa kulttuuripolitiikan ”klassiseksi, miltei pyhäksi” tavoitteeksi (V_{XIV}).

Strategiakarttaan merkitty tavoite näyttöytyi toisille vuosikymmenien ajan tavoiteltuna, vakiintuneena tavoitteena, kun taas useille vastaajille tavoite oli tuttu vasta vuoden 2015 hallitusohjelman kärkihankkeesta. Sen sijaan kulttuurin laaja käsite oli yleisesti jaettu vastaajien kesken. Tämä havainnollistaa, että kulttuuriin osallistumisen politiikka edelleen näyttöytyy hallinnollisen siilon sisäisenä poliittisena sulkeumana, etenkin kun muiden politiikkasektoreiden toimenpiteet, jotka liittyvät kulttuuritoimintoihin ja joissa kulttuuri ymmärretään laajasti, voivat näyttöytyä kulttuuripolitiikan kehyksestä tarkasteltuna tangentialisina, jolloin niitä ei välttämättä aina edes tunnisteta.

Kuten Stevenson, Balling ja Kann-Rasmussen artikkelissaan huomauttavat, kulttuuritoimintoihin osallistumisen lisääminen kansallisen kulttuuripolitiikan intressinä hahmottuu ennen kaikkea osallistumisena julkisrahoitteisten instituutioiden toimintoihin. Kun tätä ymmärrystä kulttuuritoimintoihin osallistumisesta kuitenkin täydentää ihmisten omaehtoisen arkitoiminnan kulttuurisuudesta, käy ilmeiseksi ei-osallistumisen termin suorastaan eksistentiaalinen paradoksaalisuus – kuinka voi olla osallistumatta omaan elämäänsä? Entä mitä voisivat olla siihen liittyen kulttuuripoliittiset suositukset? Eräässä haastattelussa leikiteltiin ajatuksella kulttuuritoimintoihin osallistumisen vuositaisesta normaaliannoksesta, jonka perusteella voitaisiin osaltaan mitata kulttuuritoimintojen saavutettavuuden toteutumista. Kulttuuritoimintoihin osallistumisen hallinnollinen monitorointi – tapahtuuko osallistumista ja onko se riittävää – näyttöytyy kuitenkin hyvin sattumanvaraisena, kun kulttuuri ymmärretään laveasti.

K: [...] että mitä sinä ymmärrät tällä käsitteellä kulttuuritoiminta?

V_{xy}: Kun mä ymmärrän, että se on aika vaikea. [...] Tuntuu helpolta, että voidaan mitata niiden laatua, mutta sitten kun niitä katsotaan vähän tarkemmin. [...] Se pitäs muodostaa ehkä mallikäsitteitä siitä, mikä on tämmönen ihmisen normaaliannos, mikä pitäis saada, jos näin niinku ajattelee, että jokaisen pitäis saada viisataa grammaa kulttuuria vuodessa, ja sit varmaan totuus on se, että viis prosenttia väestöstä saa sitä viiskyt kiloa ja sitte siellä toisessa päässä on aika iso joukko, jotka ei saa sitä.

Vastaaja pohti myös kulttuuritoimintoihin liitettyjen erilaisten, lähinnä terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien vaikutusten tieteellisen todentamisen mahdollisuuksia. Vastauksessa kuitenkin puntarointiin kulttuuritoimintojen välineellistä, instrumentaalista käyttöä sekä kulttuurin itseisarvoa. Kun kulttuuri vielä määrittyi vastauksessa ”kaikkena”, on tietysti vaikea määrittellä, mikä ylipäätään voi olla este kulttuuriin osallistumiselle tai sen saavuttamiselle.

V_{xy}: [...] Se on varmaan semmonen asia, joka vaatis aika paljon lisää vielä tutkimusta että [...] toisaalta näen hirveen tarpeen siinä, että näitä pitäis myöskin tieteellisellä tasolla osottaa näitä vaikutuksia, toisaalta mä nään, että siinä on hirveän suuret riskit mennä tavallaan ojasta allikkoon ja ett pitäiskö sittenkin kuitenkin lähteä siitä, että kulttuuri on ihmisoikeus, kysymys josta ei kannata keskustellakaan, että se on vaan lähtökohtaisesti sellanen ja ihmisillä jotka on.. joilla on jotakin esteitä itse saada sitä [kulttuuria], on se fyysisiä tai jopa henkisiä esteitä, niin heille pitää sitten pystyy sitten jollaki lailla tarjoamaan ja tuomaan eteen.. täst näkökulmasta.

K: Juuri näin, ja mitä silloin on se kulttuuri?

V_{xy}: Se on kaikkea sitä mikä tota tässä meidän ympärillä on.

Kulttuuritoimintoihin osallistumattomuus näyttöytyy politisoitavana ongelmana, jonka ratkaisuna saavutettavuuden lisääminen osaltaan nähdään

Sekä analysoidun dokumenttiaineiston että haastattelujen perusteella ihmisten osallistuminen ja pääsy sellaisiin kulttuuritoimintoihin ja -palveluihin, jotka he katsovat itselleen merkitykselliseksi, on hyvin yleisesti jaettu tavoite. Kulttuuritoimintojen saavutettavuus ja niihin osallistuminen eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä asioita. On syytä pohtia, onko teemaan liittyvissä ongelmissa kyse pelkästään suositusten saattamisesta käytäntöön, vai onko tarpeen avata kulttuuripoliittinen sulkeuma uudelleen tarkasteluun ja kysyä, mistä ongelma tuottuu. Missä määrin tavoitteet tuottuvat kansainvälisistä kokonaiskehyksistä ja missä määrin kyse on kansallisten toimijoiden välisestä vuorovaikutuksessa muodostuvasta tavoitteenasettelusta? Onko tarvetta kulttuuripoliittikan uudelleen kehystämiseksi (reframing)? Entä mitä ovat ne yhteiskunnalliset tahot tai toimijat, jotka ”sopivat” kulttuuripoliittisista tavoitteista – kenen määrittelyillä on painoarvoa, mitkä tahot jäävät ulossuljetuiksi? Haastattelujen ydintä olivat kysymykset toimijoiden välisistä suhteista, kuten valtuuttamisen auktoriteetista ja toimeenpanon velvollisuudesta. Kuka johtaa, kuka ohjaa, kuka tekee – vai ovatko näin suoraviivaiset hallinnon kompetenssit jo hälventyneet hallinnallisen itsesäätelyn sekaan? Haastatelussa keskusteltiin kulttuuripoliittikan marginaalisesta roolista, poikkihallinnollisen yhteistyön ongelmista sekä koetuista valta- ja arvotyhjiöistä.

Kulttuuripoliittikan paikat ja sen sumuiset suhteet

Kulttuuritoimintoihin liittyvä saavutettavuuden ja edelleen osallistumisen lisääminen näyttäytyi vakiintuneena, mutta suhteellisen rajatun asiantuntijapiirin tunnistamana tavoitteena. Tavoitteen jäämistä pienten piirien asiantuntemuksen sisään kuvastaa kaksijakoisuus kulttuurin yleisesti tunnustetun merkityksellisyyden ja kulttuuritoimintoihin liittyvien politiikkatoimien hallinnollisen ja poliittisen marginaalisuuden välillä. Kulttuuriin yleensä suhtaudutaan positiivisesti, mutta toiminnan tasolla näyttää ratkaisevassa roolissa olevan ”toinen” – joku toinen, joka voi valtuuttaa; joku toinen, joka rahoittaa; joku toinen, joka toimeenpanee; joku toinen, joka arvioi. Suosituksen ja käytännön välinen arkinen kohtaamattomuus tunnistettiin useissa haastatteluisissa:

V_{iv}: Siit on helppo puhua juhlapuheissa, kirjottaa siitä ministerille puhe, että tää on periaate, mutta sitten ei oikeestaan oo ollut sellast vankkaa näyttöä siitä, että toteutuuko se asia ollenkaan tai mitä se tarkoittaa käytännössä.

V_{xxvi}: [...] Usein tuppaa vaan olemaan niin että isot poliitikot, pääministerit, ministerit ja muut arvostaa kulttuuria sit ku ne on eläkkeellä, sit ne kertoo, ett ne on aina ollu sitä mieltä, ett se on todella hienoo ja tärkeä, mut ei se siinä päätöstentekovaiheessa oo paljon näkyny.

V_{vi}: [...] jos heidät [ministerit] pannaan selkä seinää vasten, ja sanotaan, että luettele kymmenen asiaa mistä sinun hallitus muistetaan, niin mä uskoisin että ei lueteltaisi kulttuurin saavutettavuutta.

Ristiriitainen asennoituminen kulttuuriin ja kulttuuritoimintaan kävi ilmi tilanteissa, joissa haastateltava määritteli antavansa vastauksia eri rooleissa. Kulttuuripoliittikkaa marginalisoivaa puhuntaa jopa oikeutettiin omalla viranomaistehtävänsä kuvalla. Kulttuuritoiminnoista voitiin näin ollen puhua kahden eri kehyksen kautta: yleisvirkamiehenä ja siviiliminänä saatettiin ajatella, että kulttuuri on aivan keskeinen toimivan ja mielekkään yhteiskunnan elementti, mutta lojaliteetti työtehtävän kehystä kohtaan aiheutti sen, että kulttuuritoiminnot oli vallitsevassa tilanteessa nähtävä yksityiskohtana,

jolla ei muiden, tärkeämpien asioiden rinnalla ole merkitystä. Seuraavassa otteessa haastateltava kertoi vastaavansa yleisesti virkamiehenä:

K:[...] kenen intressi se sitten on tämmönen tavote?

VVI: Kulttuurin saavutettavuus. Meiän yks tavote – nyt puhun virkamiehenä – on että olisi jatkuvuutta yli hallituskausien [...] ettei tärkeet asiat unohu. [...] jotta meiän yhteiskunta vois pitkällä aikavälillä hyvin, niin me tarvitaan sitä kulttuuria. [...] Kulttuuri on aika tärkeä, semmonen, mitä ei yleensä mielletä, koska nyt se fokus on tuolla, että mistä rahaa.

Kysyttäessä oliko tässä tavoitteessa onnistuttu tai päästy eteenpäin kulttuuritoimintojen saavutettavuuden osalta, huomio kääntyi vastaajan tehtäväalueeseen, jossa tavoite menisi ”syvälle yksityiskohtiin”.

V_{vi}: [...] En pysty arvioida, että meidän työn näkökulmasta tää on niinku yksityiskohta, [...] että mitkä on niin sanotusti kansallisen menestyksen ajureita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, ja se että mikä on kulttuurin saavutettavuuden osuus siitä, niin se menee sinne yksityiskohtiin.

K: Vaikka kulttuuri-käsite määritellään noin laajasti? Onks se jotenkin, ett se kulttuuri jää sanana pois näistä keskusteluista, niin onko se jotenkin tämä suomalainen kulttuurinen tapa puhua kulttuurista?

V_{vi}: Mahdoton sanoo. Kyllähän tässä varmaan on siis se ja tietenki, mikä aika on menossa, että kyllähän se ... Jos ajattelee, että tässä on valtionvelka, tää on se ongelma [...] ja siinä tavallaan, jos mä katon näin, että kärkihanke, on laitettu muutama miljoona nyt kulttuurihankkeisiin, niin se ei oo niinku se, mikä on suomalaisen yhteiskunnan selviytymisen kysymys.

Haastattelun perusteella kävi ilmi, että vaikka kulttuuri nähtiin yhteiskunnallisen kestävyuden yhtenä kulmakivenä, näyttäytyivät kulttuuritoimintojen saavutettavuutta tukevat toimet vähämerkityksisinä. Tämä näkemys vahvistettiin uudelleen haastattelun edetessä. Vastauksissa sanallistettiin se, että kulttuurin paikka nähdään marginaalissa ja sen vaatimat poliittinen painoarvo kääntyy hallinnolliseksi oheistoiminnaksi.

K: Miten sä ajattelisit, ett mikä on sit se keino, millä tää marginaalinen mutta tärkeä teema vois niinkun... olla osa sitä maailmankuvaa tai suodattua siihen maailmankuvaan? Jos siis nykytilanne on se, ett meillä on tämmönen suomalainen politiikkakulttuuri, jossa ei ole kulttuurilla sijaa [naurahtaa], jos karrikoidaan.

V_{vi}: No kyllähän se nyt– Niin no musta, niinku– onhan sillä sija, mut sillä on se oma paikkansa että [...] ett tavallaan niinku musta– [...] kyllä minusta voi ajatella, että kulttuurilla on se sija siellä, mutta että ei, ei, ei sitä minusta oo mitään järkee, ett tavoitellaan ett sen pitää olla niin, että tyyliin kaikki hallituksen istunnot alkaa jollain kulttuurikatsauksella, ett se on niinku absurdi ajatus, jollonka niinku kysymys on enemmän niinku siitä, ett se saadaan kokonaisuudessa, ettei se unohdu ja sillan, sillonhan se on niinkun vähän sitä että– jos mä niinku kärjistän, ett miten sitten ministeriöt ja ministerit edistää sitä niinku sen muun toiminnan ohessa. Ja sitte, sitten on se kysymys tavallaan, että miten se on yhteiskunnassa järjestetty, ett ett tota tässä on hirveesti yksityisellä sektorilla kans roolia ja kansalaisyhteiskunnalla ja niinku tän tyyppistä ja ja tota ... ett [...] tavallaan koko ajan se vähän se hallituksen niinku isoimmat kysymykset ja siinä ei nyt oo, tällä hetkellä se [kulttuuritoimintojen saavutettavuus] ei oo se ett.

Kulttuuripolitiikan marginaalista asemaa yleisemmin suomalaisessa politiikkakulttuurissa – politiikkakehityksenä politiikkakehysten joukossa – määritettiin haastatteluissa myös kulttuuriin liitetyillä, toimintojen vähäpätöisyyttä korostavilla assosiaatioilla sekä vaikeuksilla osoittaa politiikka-toimenpiteiden vaikuttavuutta. Näkemyksen taustalle hahmottui toisaalta kulttuuripoliittisen kokonaisuuden jäähmettyneisyys ja toisaalta legitimaatioperustan ongelmat. Tällöin näyttäisi siltä, että kulttuuripolitiikan vakiintunut politiikkakehitys on muodostanut sulkeuman, jonka puitteissa vaali- ja ministerikaudet vaihtuvat.

V_{xxvi}: Mun mielestä suoraan sanoen kulttuurilla on vakava imago-ongelma. Siis ei pelkästään niinkun politiikkojen kesken vaan laajemminkin. Ett se.. kulttuuri jotenkin saanu semmosen.. leiman, että se on vähän niinkö jotain piiperrystä. [...] Tää varmaan tulee siihen.. niinku.. miten ministereiden vaihdokset näkyy ja mikä tää kulttuuripolitiikan kehityskaari on, se on ollu niin jähmeätä ja mitään muutosta ei oo tehty, ett se näyttättyy sellaselta, ei-kiinnostavalta niinku ett... Siinä on *jotain* [painottaa] ja se liittyy tähän, siihen yleiseen käsitykseen kulttuurista.. [...] Ja koska nyt on näkyny.. ministeriöstä.. niinkun.. jotain.. vahvaa.. yhteiskunnallista puheenvuoroo, varmaan Kalevi Kivistöllä⁴ on ollu sellasta.

Haastatteluissa keskusteltiin usein opetus- ja kulttuuriministeriön toiminnasta, jota – muiden ministeriöiden ohella – luonnehti hallinnon traditioista juontava jähmeys. Organisaatiouudistukset eivät ole jähmeyttä vähentäneet, vaan esimerkiksi kulttuuritoimintojen saavutettavuuteen liittyviä asioita koettiin hoidettavan muutoksiin sopeuduttaessa ”business as usual”-tavalla (V_v). Organisaatiouudistuksille tyypilliseksi nähtiin ylhäältä sanelu, ”että palikat laitetaan näin ja sitten ajatellaan, ett nyt se alkaa toimimaan” (V_{xiv}). Sanelupolitiikka liitettiin myös saavutettavuuden tavoitteluun, jossa yhtäläisesti nähtiin ongelmallisena dialogisuuden puute.

Suosituksista käytäntöihin -tutkimuksen yksi lähtökohta oli välittää kuntatason toimijoiden terveisiä ministeriöihin ja pyytää näiden asiantuntijoita pohtimaan, miten ministeriöiden välistä yhteistyötä voisi lisätä. Parempien kommunikaatiotaitojen tarve hallinnon työntekijöiden keskuudessa nousi esiin useissa haastatteluissa. Dialogisuutta ja verkostotyöskentelyä pidettiin tärkeinä, ei vain politiikkasektoreiden välisessä yhteistyössä vaan erityisesti erilaisten politiikkaohjelmien ja suositusten käytäntöön viemisessä. Vastaa- jien monipuolinen pohdinta hallinnon käytännöistä yleensä ja kulttuuripolitiikan ongelmista erityisesti ilmentää haastateltavien refleksiivisyyttä työnsä ja toimintakenttensä suhteen. Osana refleksiivisyyttä nousi esiin myös suora kritiikki opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaa kohtaan koskien esimerkiksi epäselviä tehtävän- ja vastuunjakoja mutta myös laajempaa toiminta- ja vastuualueen hahmottamista.

K: [KUULTO-projektiin liittyen] kentältä tuli [...] tällanen ajatus esiin [...], että jos ministeriöt näyttäisivät mallia, että kuinka tämä yhteistoiminta oikein hoidetaan, niin sit lähdettiin tästä ideasta tätä jatkamaan.

V_v: Eipä tunnu olevan näkemystä. Se on helppo sanoo, ett on työryhmä – . Tossa on kaappi täynnä tavaraa, muistioita ja tutkimusta ja selvitystä ja raporttia ja lausuntoa ja kannanottoa, joka ei johda mihinkään. Mä oon siis todella pettynyt siihen, ett miten oikeeta asioita niissä papereissa on, mutta se seuraava askel, se on ihan tämmöstä utuista.

K: Minkälaisena sä tällä hetkellä näet sen ministeriön ja kunnan kulttuuritoimen välisen suhteen tai millä tavalla sitä vois luonnehtia?

V_{xxi}: En mä tiedä onko sitä. [...] Jotenkin musta tuntuu ett se on aika sumuinen, ja vähän tuntuu siltä, että kunnat on ikään kuin tuuliajolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriöön kohdistettiin odotuksia kulttuuri-osallistumisen konkretisoimiseksi, sillä osallistumisen lisäämisen koettiin jääneen vain otsikkotason maininnoiksi. Haastatteluissa otettiin kantaa myös OKM:n rooliin meneillään olevassa sote- ja maakuntauudistuksessa. Ministeriön toivottiin ”asemoivan itsensä vähän paremmin” (V_{xx}) maakuntien ja kuntien välisessä tehtäväjaossa. Erilaisia toimenpiteitä perustelevien hyvinvointivaikutusten suhteen pohdittiin mahdollista kilpailuasetelmaa kulttuuri- ja liikuntatoimintojen välillä, minkä arveltiin ruokkivan ministeriön sisäisiä jännitteitä. Tarkkaan kohdistettujen ja konkreettisten ulostulojen puuttumi-

4 Kalevi Kivistö (s. 1941) toimi ministerinä opetusministeriössä vuosina 1975–76 (Miettunen II), 1977–79 (Sorsa II), 1979–82 (Koivisto II; Sorsa III).

sen lisäksi ministeriötä kritisoi toiminta-alueen kokonaiskuvan hahmotamisen puutteista. Toisaalta tämä kritiikki kohdistui yleisempään julkiseen keskusteluun.

V_{vii}: Mä oon ehkä vähäsen myös pettynyt jossain määrin opetus- ja kulttuuriministeriöön, ett siellä on mun mielest liian kapee se ison kuvan hahmotus, [...] että me pystyttäs hahmottamaan sitä isoo kuvaa tän yhteiskunnan kannalta, ett mikä on oleellista ja mihin meidän pitäs sitten sen yhteiskunnan hyvän ja demokraattisen tulevaisuuden tai demokratian toimivuuden kannalta tulevaisuuteen mennä, mihin pitäs panostaa, ett tääl [strategiakartta] on – nää on äärimmäisen tärkeitä meidän yhteiskunnan kannalta, tää on ihan siis ydintä meidän yhteiskunnan olemassaololle ja näitä tekijöitä, näist ei puhuta, näitä ei ymmärretä ja näiden suhdetta muihin asioihin ei riittävästi nähdä.

Kritiikin taustalla voinee tunnistaa kommunikaatio- tai tietokatkoksia hallinnonalojen välillä, yleistä turhautumista politiikkaprosesseihin sekä erityisesti epäselvyyksiin toimijasuhteissa ja toimeenpanovastuissa. Kulttuuri-toimintoihin liittyvän käsitteellisen väljyyden lisäksi vaikeutta sitoa poliittisia suosituksia käytäntöihin näyttää lisäävän poikkihallinnollisten yhteistyömuotojen hampaattomuus, mikä osittain johtuu hallinnon aikasykleistä. Yhtäältä työntekemistä vaivaa jatkuva kiireen tunne ja toisaalta hallinnolliset laivat näyttävät kääntyvän äärimmäisen hitaasti, kun yhteistyömalleja rakennetaan ja jälleen puretaan. Erilaisia kokemuksia yhteistyöstä käsiteltiin haastatteluisissa monissa asiayhteyksissä. Onnistumisten ja kasvaneen yhteistyön lisäksi runsaasti huomiota sai osakseen hallinnon siiloutumiseen liittyvät ilmiöt. Monien ongelmien kuvaamisen ohella vastaajia pyydettiin kuitenkin kertomaan myös politiikkaprosesseista, joissa ohjelma tai toimenpidesuositus oli edennyt käytäntöön saakka, sekä erittelemään, miten tässä oli onnistuttu.

Poikkihallinnollista yhteistyötä ja ”hallintosoppaa”

Dokumenttiaineistojen perusteella näyttää useinkin siltä, että politiikkaohjelmia on tehty yhteistyössä sektorirajat ylittäen, sillä työryhmien nimilistoissa ovat edustettuna useat eri tahot. Myös haastatteluissa todettiin, että keskustelua ja tiedonvaihtoa eri hallinnonalojen välillä käydään, mutta toisaalta huomautettiin yhteistyön liittyvän kulloisiinkin työtehtäviin, jolloin kyseessä ei ole jatkuva käytäntö. Mielenkiintoa eri sektoreiden toimintaan on. Strategiakarttaa tarkastellessaan useat vastaajat pohtivat eri toimenpiteiden motiiveja ja pyrkivät tunnistamaan niiden lähdeministeriöitä.

Poikkihallinnollinen yhteistyö ja sen tarve nousi esiin monissa haastatteluissa. Yhteistyössä tunnistettiin kuitenkin monia hankaluuksia, ja muun muassa hallinnonalojen siiloutumisesta keskusteltiin lähes jokaisessa haastattelussa. Tätä ilmiötä toisaalta perusteltiin asiantuntijoiden keskinäisellä työnjaolla, mutta selkeästi useammin olivat esillä siiloutumiseen liittyvät ongelmat. Kehysanalyysin kannalta siiloutumisen voi tulkita ajattelu- ja toimintatapojen luutumisena tai peräti vakiintuneeseen kehykseen takertumisena. Haastatteluissa keskusteluihin nousi myös hallinnollinen asianomistajuus, jonka nähtiin myös olevan omiaan tekemään joidenkin suositusten painoarvo velvoittavuuden kannalta tyhjäksi.

V_{vii}: Tää on niin kaameeta tää, ett kehitetään, monipuolistetaan, tehostetaan, seurataan, kannustetaan, otetaan huomioon, siinä ei oo mitään konkretiaa, ja joka kerta kun näitä strategioita kirjoitetaan, niin pyritään siihen, että voitaa olla konkreettisempia siinä asioiden kirjaamisessa, mut sillon kun sitä tehdään täällä ministeriötahollla, niin ei voida, koska meill ei oo tavallaan mandaattia olla konkreettisempia, ett heti jos me täällä omaan paperiimme [...] [yritetään kirjoittaa] jotain konkreettisempaa, sielt tulee heti toiselta ministeriöltä, ett tää ei oo

teidän mandaatilla, te ette voi tämmöstä tehdä, ett [siksi] me voidaan ainoostaan kehottaa tai ehdottaa tai kannustaa johonkin.

V_x: [S]iellä [työryhmässä] on annettu sellasia suosituksia, että esimerkiks [...] kuntien tulis tehdä yhteistyötä siinä kulttuuritoiminnassa. Mut ku se ei oo niinku meidän [...], niin silloin se tavallaan ei velvoita [...], vaikka minä sen sinne olen kirjoittanut! Ministeriön virkamiehenä! Ett se on aina näissä poikkihallinnollisissa, kun sinne kirjottaa jotain, niin se riippuu sitten siitä että no, mitä minä tässä oman työn ohella niinku mukana pystyn masinoimaan sitä eteenpäin.

Rinnakkaisena esitettyjen suositusten velvoittavuuden puutteelle näytetään suositusten kierrättäminen ja ristiviittaaminen. Kiireiset aikataulut näyttävät olevan yksi syy siihen, miksi poikkihallinnollinen yhteistyö jää ohueksi niin, ettei todellista keskusteluyhteyttä synny, vaan ohjelmadokumentit lähtevät rakentumaan keskinäisten viittausten varaan. Edelleenkin toimenpiteiden velvoittavuus jää hämäräksi.

V_w: [T]ää on hyvin tyyppillinen esimerkki työurani ajalta, [...] tulee tieto, tämmönen [dokumentti] on valmisteilla, mitä meil on sanottavaa tähän, kaks tuntia aikaa reagoida, sit selataan [...] etsitään tyyliin, etsi sanalla [haastateltavan hallinnonala], ei löydy mitään, sitten laitetaan sinne, että tässä on meidän toimenpiteet, mitä me teemme siitä aihepiiristä. Mut mun kysymys kuuluu, mitä uutta syntyy siitä, että se meidän kirjaus kirjataan sinne, miten se lisää sitä, se tehtäs joka tapauksessa täällä. [...] Vaikka se meidän toimenpide on eri paikoissa, no okei, se voi lisätä sitä että tiedetään, että kaikkee tätä on menossa ja ei siinä mitään, mutta eihän se mitään uutta sille asialle tuo [...] Ett se on niinkun itsepetosta sinällään.

Väitöstutkimuksessaan valtionhallinnon ohjelmaohjauksen merkityksessä Heinämäki (2012, 201) on luonnehtinut haastattelussa kuvattua, syntyvää viittaamisten ketjua pyramidiharhana. Poliitiikkaohjelmia luotaessa kytketään yhteen temaattisesti toisiaan lähellä olevia ohjelmia ja, haastattelussa kuvattuun tapaan, toimenpiteitä kopioidaan ohjelmasta toiseen. Näin syntyy politiikkaohjelmien pyramidimainen kokonaisuus, jossa viittausketjut linkittävät ohjelmia toisiinsa.

Ongelmallista on se, että osa toimenpiteistä on suunnitelmavaiheessa epävarmoja eikä niihin ole kirjattu toimeenpanevaa vastuullista tahoja. Vaikka ohjelmien laatimiseen käytetään paljon voimavaroja, tuloksena on näennäistä poikkihallinnollisuutta, jolla ei ole käytännöllistä kytkentää esimerkiksi kuntatason toimijoihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon alaa tarkastellut Heinämäki summasi: ”Valtion suunnasta katsottuna asiat etenevät laajalla rintamalla, mutta kuntien sosiaali- ja terveysjohdossa ei ohjelmatyötä edes huomata, eli tämä aktiivinen kansallinen verkostotyö ei päädy ohjausprosessissa eteenpäin kohti kuntaa” (Heinämäki 2012, 201).

Useissa keskusteluissa pohdittiinkin strategioiden ja ohjelmien merkitystä ja painoarvoa toisaalta hallinnon toimintaympäristön kannalta ja toisaalta suhteessa alati muuttuviin yhteiskunnan elämismailmoihin. ”Virallisen ja todellisen” välinen etäisyys näytti nyt hallinnon dokumenttien etäisyytenä arjen toimintatasosta.

V_{xviii}: Ja mikä on se kaikkein isoin ongelma, ett ikään kuin koetaan, että kun tehdään joku tämmönen – tää on ehkä vähän tämmöst epäortodoksista hallintovirhamiehen puhetta – mut se ett ikään kuin se paperi tai tuotos olisi jo ikään kuin tulos, vaikka se tulos pitäis olla se, mitä siellä yhteiskunnassa sitten oikeesti tapahtuu. Ja tota, sitten nää rupee nää hienot paperit ja muut ikään kuin elämään omaa elämänsä ja sitten kun niitä päivitetään ja arvioidaan niin sekin irtaantuu sieltä tosiasillisesta elämästä. Ja sit tietysti, kun tehdään vielä samoista asioista rinnakkaisia [dokumentteja], niin sithän se soppa on ihan valmis.

Dialogisuutta ja verkostotyökentelyä pidettiin tärkeinä sekä sektorit ylittävässä yhteistyössä että politiikkaohjelmien ja suositusten käytäntöön viemisessä

Tällä hetkellä näyttäisi siis siltä, että hallintokulttuurissa korostuneella sijalla on politiikkadokumenttien materiaalisuus: sisältöä tärkeämpää on, että on dokumentteja, joihin viitata. Tämä vahvistaa vaikutelmaa valtionhallinnon aktiivisesta implementointityöstä. Argumentteja tärkeämpää ovat tarvittavat virkkeet, jotka voi kopioida ja liittää strategiasta ja toimenpideohjelmasta toiseen.

K: Ajatellaan tämmösiä työryhmäraportteja versus sitten tämmösiä nimetyksi strategiapapereita, niin onko niillä erilainen merkitys näitten käytäntöjen aikaan saamiselle, näissä eri tason politiikkaprosesseissa?

V_{xi}: Enemmän se on varmaan hyvin paljon viestinnällinen kysymys. ... Usein tulee [...] maakunnalta viestiä, että he kaippaa sitä, he kaippaa sen jonkun ylätason paperin, mihinkä he voi viitata, kun he perustelee omia tekemisiään. [...]. Ett siellä pystytään perustelevaan siellä maakunnassa, kunnassa tai organisaatiossa, miks me tehdään näin, no siks kun tota ylätasolla on linjattu näin. [...]. [S]e pitää tietenkin ottaa huomioon, että miten se kieli sinne tuotetaan, että ett se on niinku helposti laitettavissa, ett he pystyy kopioida sieltä sen tekstin, ettei se oo semmonen, ett täytyy lukee se kaikki viiskyt sivuu ennen ku he pystyy sen lainauksen tekemään vaan siellä pitäis olla, että siinä on se viistoista rivii tekstii, ett tästä, tällä pärjää.

Epäsuhtainen asetelma hallintotyöskentelyn ja ”todellisen elämän” välillä näyttää siis kärjistyvän erilaisten politiikkadokumenttien laadinnassa. Eräs vastaaja ihmettelikin haastattelussa, ”ollaanko me olemassa täällä sitä varten, että kulttuurijärjestelmä voi hyvin vai siks ett ihmiset harrastaa kulttuuria?” (V_{iv}). Haastatteluisia korostettiin ihmisen – osallistujan, käyttäjän, asiakkaan, palvelun kuluttajan – näkökulmaa suhteessa kulttuuritoimintoihin. Tämä asemoitui kritiikkinä suhteessa palveluntarjoajan mutta myös rahoittavan viranomaisen toimintaan. Huomiota kiinnitettiin kulttuuritoimintojen palveluketjujen rakentumiseen asiakkaan kannalta sekä ihmisten kiinnostuksen-kohteiden, näkemysten, tarpeiden ja toiveiden kuulemiseen.

V_{xxiii}: [...] Ovatko kulttuurin toimijat sellaisia, ett ne haluavat niinku avata itsensä käyttäjille? Ovatko kulttuurin toimijat sellaisia, että heidän asiantuntijuutensa rinnalla ja monessa asiassa tasavertaisena, on ihmisten tarpeet ja mielipiteet ja näkemykset ja täydentävyys? [...] Usein ajatellaan, ett se ei kiinnosta käyttäjiä. [...] Toisaalt me tiedetään hyvin, tavallaan kansainvälisten esimerkkien ja osittain kansallisenkin toiminnan kautta, että kiinnostaaahan se [...] ne haluaa olla toimijoina ja silloin ne käyttää niitä mahdollisuuksia mitä niil on. [...] Meill’ on vaikeuksia hahmottaa niitä palveluketjuja sieltä käyttäjän näkökulmasta. Meillä on niinku koko ajan ongelma hahmottaa mitään käyttäjän näkökulmasta. Meidän on aika helppo hahmottaa asioita instituutioiden näkökulmasta, jolla me usein strukturoidaan näitä. Meillä on aika helppo jotenkin palvelujen tarjonnan näkökulmasta, paljon vaikeempaa hahmottaa ihmisten näkökulmasta. Oikeasti ihmisten näkökulmasta. Me saatetaan tehdä hirveen kalliilla ja hirveen huolella asioita puoliväliin, mut se ei tarkota ett se ihminen saa sitä palvelua.

Haastatteluesimerkkien valossa huomio kohdistuu siis hallinnon prosesseihin ja päätöksenteon kulttuuriin. Esimerkiksi hallinnon yleinen budjetointirationaliteetti nähtiin keskeisenä siiloutumista vahvistavana tekijänä. Toisaalta korostui nykyisen hallitusohjelman strategisuus, johon sisältyy poikkihallinnollista yhteistyötä. Myös työryhmien toiminta tuo usein yhteen eri ministeriöiden asiantuntijoita, mikä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita yhteistyön erityisempää syvällisyyttä tai jatkuvuutta. Nämä prosessit tunnistettiin, mutta samalla tunnustettiin voimattomuus niiden muuttamiseksi tai parantamiseksi.

V_{xvii}: [...] meillä on strateginen hallitusohjelma, joka korostaa poikkihallinnollista [yhteistyötä], ja meil on nää poikkisektoriset ministerityöryhmät ja hallituksen tiiviit strategiaistunnot, jossa käsitellään muutakin kun sitä mikä tulee valtioneuvoston käsittelyyn hallituksen esityksinä, joten meillä on nyt tavallaan vähän erilainen se koko kulttuuri, mutta ehkä siltikin uskon,

että tälläkin kaudella kirjoitetut työryhmäesitykset ja suositukset kirjoitetaan tämmöseen passiivimuotoon juuri siitä syystä, että niin kauan kuin sitä päätöstä ei ole tehty...

Lisäksi prosesseissa, joissa tavoitteena yleensä ottaen on saada suositus kääntymään käytännöksi, määrittäviksi tekijöiksi osoittautuivat yhtäaikainen kiire ja inertia: suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia antavia politiikkaohjelmia ja strategioita laaditaan kireissä aikatauluissa, jotka eivät juuri jätä sijaa esimerkiksi tutkimustietoon perehtymiseen, sen omaksumiseen ja soveltamiseen tai luottamusta ja vakautta tuottavien vuorovaikutussuhteiden tai muiden verkostojen rakentamiseen.

V_{xiv}: [...] [T]ässä on jokseenkin kaksyhtä vuotta puhuttu tiedolla johtamisesta, mut sit samaan aikaan nää hallinnolliset prosessit on entistä kiihkeämpiä, entistä tiukemmissa aikatauluissa, josta seuraa tietenkin se, että kaikki tämmönen analysointia edellyttävä ja paneutumista edellyttävä toiminta jää vähemmälle.

Jatkuva tai jatkuvasti kiristynvä kiireen tunne voi aiheuttaa myös vauhtisokeutta, takertumista politiikkakehyksen piirissä totuttuihin ongelmanasetteluihin. Kun huomio on esimerkiksi kiinnittynyt teemoihin, jotka ovat vakiintuneet poliittisen agendan ”ratkaistavina ongelmina”, voi muut yhteiskunnalliset ilmiöt, jotka kaipaisivat huomiota ja päätöksentekoa, jäädä niitä vaille. Haastattelussa tällaista tilannetta kuvattiin puuttuvana tilanteenlukutaitona. Kiireellä laaditut toimenpiteet puolestaan takertuvat herkästi muiden hallinnon prosessien hitauteen, joihin liittyvät merkittävällä tavalla poliittiset tavoitteet ja aikataulut. Lopputuloksena seuraa usein näennäistä tehokkuutta ja ajalla peluuta.

V_{xi}: Hirvittävän vaikee on löytää se oikee ajankohta, ett milloin iskeä se oma sanomansa sinne. [...] Syksylläkin esimerkiks siellä alueuudistuksen sivuilla, siellä on sellanen tiekartta, minnekä saa ehdottaa hyviä käytäntöjä. [...] Ja monessa asiassa on se, että joko nyt olis se vaihe, jollon pitäs vaikuttaa siihen että—. Se vaatis jokaviikkosta seurantaa, että missä vaiheessa siellä mennään, ja semmosta niinku täs nykypäivän niinku työpyörytyksessä ei pysty tekemään. Ett sitten sitä huomaa, ett voi vitsit, toi oli viime viikolla, nyt se olis pitäny olla.

V_{iv}: [E]simerkiks tää eriarvoisuuden ehkäisy, niin miettikääpä oikeesti tätä koko apparaattia, näitä kahtatoista ministeriötä, että miten paljon siellä on varmaan kamaa tähän alle. Niin miten se on mahdollista et me ei niinkun näissä yhteiskunnan mittareissa heilahdeta mihinkään suuntaan ja jos johonkin niin alaspäin?! Meil on paljon asioita hyvin, mutta tietyt ongelmat on edelleen ratkaisematta, nuorten mukana pysyminen tai terveyserojen kasvu. [...] [E]tt se laiva kääntyy hirveen hitaasti, ett sit kun se kymmenennen kerran tulee se sama viesti, nii sit on ensinnäkin kiusallisempaa, että mitään ei ole tehty. Mutta ehkä yks syy on se, että tehdään niinkun on aina tehty. Se on turvallista myös tehdä niin kuin on aina tehty.

Muutoksen tarve ja mahdollisuudet — ”Jos näkee vaan puuhaa, niin lopputuloksena on puuhaa”

Suosituksista käytäntöihin -tutkimuksen lähtökohtaisena ihmettelyn ja kysymisen kohteena oli, mikä estää kulttuuritoimintoihin liittyviä, useita suosituksia siirtymästä käytäntöön, ja toisaalta, mikä edistää niiden toteutumista. Valikoidun ministeriöiden dokumenttiaineiston pohjalta vahvistui käsitys siitä, että kulttuuritoimintoja, niihin osallistumista ja niiden saavutettavuutta perustellaan monin erilaisin kytköksin. Haastattelututkimuksissa puolestaan tarkennettiin huomio siihen, mitä dokumenttien ja niihin liittyvien suositusten laatimisen arkipäiväisellä tasolla tapahtuu. Useita haastattelukeskusteluita yhdisti havainto suositusten tai kokonaisten dokumenttien välineellisyydestä: dokumentteihin kirjataan hyvää tahtoa ilmaisevia lauseita, mutta annetut suositukset eivät sido. Kuitenkin niitä tarvitaan kiertämään dokumentista toiseen implikoimaan aiottua toimintaa.

**Prosesseissa
määrittävinä tekijöinä
näyttäytyvät hallintotyön yhtäaikainen kiire ja inertia**

On kuitenkin myös ohjelmia ja suosituksia, jotka saavat aikaan käytännöllistä vastakaikua ja parhaimmillaan panevat toivotun muutoksen alkuun. Olennaisia tekijöitä tähän olivat haastattelujen mukaan dialogisuus ja toimijoiden kohtaaminen koulutuksissa sekä erilaiset vapaamuotoisemmat verkostoitumisen muodot. Nämä toimintamuodot ovat usein sellaisia, jotka on yhdistetty siirtymään hallinnosta hallintaan (Keränen 2014, 42–43), ja hallintaan puolestaan on kytketty salakavalan tai tarkoituksellisesti peitellyn vallankäytön intentio.

Politiikan ja hallinnon välisten suhteiden liudentuminen hallinnaksi on heijastunut verkostomaisuutta ja horisontaalisuutta korostavina toimintatapoina, joihin tyypillisesti liittyy osallistaminen tai uudet osallistumisen muodot. Hallintatapojen muutokset ja laajemmat hallinnon uudistukset tuottavat haasteita yhtälailla sekä hallinnon asiantuntijoille ja virkahenkilöille kuin tutkijoille. Kuten Hajer ja Wagenaar ovat asiaa muotoilleet, tutkijat usein löytävät itsensä samasta suosta hallintoväen kanssa ihmettelemästä politiikan prosesseja ja käytäntöjä; näin ainakin tulkitsevassa politiikka-analyysissä. Sen sijaan, että tutkijat esittäisivät yksiselitteisiä ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin, olisi tarkoituksenmukaisempaa, että he tukevat uusien keinojen etsimisessä tai kompetenssien vahvistamisessa. (Hajer & Wagenaar 2003, 19.)

Kulttuuripolitiikan toimintaympäristössä on kohdattu ja ollaan kohtaa-

massa muutoksia, joihin vaikuttavat muun muassa kuntien yhdistämiset sekä alueuudistus. Samalla kulttuuripolitiikan alalla kuten muillakin aloilla vaikuttavat hienovaraisemmat muutokset, joihin juuri osallistumista propagoivat menetelmät läheisesti liittyvät, sekä hallintorationaliteetin muutokset, joihin lukeutuu vahvasti esimerkiksi politiikkatoimien vaikuttavuuden osoittaminen (Tervonen-Gonçalves & Oinonen 2014). Seuraavaksi tarkastelemme haastattelujen kautta havaintoja muutoksista sekä niihin liittyvistä reagoitintarpeista ja mahdollisuuksista.

Hallintoa ja hallintaa

Edellä jo sivuttiin organisaatiouudistusten vaikutusta ministeriön tasolla. Haastatteluissa keskusteltiin uudistusten vaikutuksista toimintamallien tai yhteistyösuhteiden omaksumisen hitauteen ja dialogin puutteeseen. Uudistuksia kuvattiin muun muassa ”palikoiden uudelleen järjestelyinä” (V_{XIV}), mikä kytkettiin esimerkiksi kulloisenkin ministerin tahtoon jättää merkkinsä uudistajana. Uudistukset ja muutokset näyttävät kuitenkin seuraavan toinen toistaan, minkä nähtiin edellyttävän jatkuvaa sopeutumista hallinnon eri tasoilla.

V_{XV}: [...] [S]e koko ajan on vaan muutosta, että ei oo mitään staattista tai stabiilia, pitäis pystyä muuttumaan, elää siinä ajassa, niin se edellyttää kyllä sitten sitä osaamista, ja sitä ei kyllä oo riittävästi. Ja tietysti se liittyy koulutukseen, miten koulutetaan eri sektoreilla ihmisiä ja myös siihen että mikä on [...] semmonen, että mihin kannustetaan ja mitä pidetään hyvänä toimintana.

Vastauksessa erityisen kiinnostavaa on huomautus, ”mitä pidetään hyvänä toimintana”, sillä juuri tässä näyttäisi olevan eniten epäselvyyttä myös sen suhteen, miten politiikkasuosituksia omaksutaan käytännön toimintoihin. Haastatteluvastauksissa tähdennettiin, että tärkeää olisi saada aikaan jaettu ymmärrys sekä tilanteesta, jossa toimenpiteitä laaditaan, että tavoitteesta, johon niillä pyritään. Tästä syystä haastatteluissa tähdennettiin kommunikaatiotaitojen merkitystä. Toisaalta myös kommunikaatiotaitojen suhteen nähtiin, että kyse on isommasta, kulttuurisesta, käännöksestä hallintotyön arkipäivässä. Tästäkin on tulkittavissa, että haastatteluvastauksissa heijastui suoraan siirtymä hallinnosta hallintaan.

V_{XIII}: [S]e iso kulttuurimuutos, mikä tapahtuu tässä viranomaisen työssä, mistä lähettiin 80- ja 90-luvulla, siitä on tultu 2000-lukuun, ja sitten se miten nää vaikuttavuus ja laatu tulee, jotka painottaa niitä vuorovaikutustaitoja. Jokainen virkamies meistä joutuu tekemään siinä oman matkan. Liittyy omiin taitoihin, valmiuksiin ja tahtoon tehdä se, niin.. siinä mennään hyvin eri rytmissä. [...] Ja sit toisaalta, niin mä en ees nää, että se kysymys ois, että tämmöset niinkun fasiliteetit ja rakenteet sitä estäis, vaan kysymys on enempi siitä ajattelutavan muutoksesta.

Yhtenä piirteenä siirtymässä hallinnosta hallintaan on nähty toiminnan tapahtuminen verkostojen välityksellä. Haastatteluissa verkostotyön merkitystä korostettiin keinona jalkauttaa suosituksia käytäntöihin. Tässä yhteydessä virkamiehen edellytettiin toimivan käytännön tasolla toimeenpanon rinnallakulkijana ja verkoston rakentajana. Eräs haastateltava korosti verkostotyön epävirallisuutta ja tarvetta joustaville toimintamalleille. Samalla hän huomautti, että tämänkaltainen toiminta edellyttäisi myös viranhoitajan toimintavapautta. Viranhoitajan rajoittuneiden toimivaltuuksien lisäksi ongelmallisena nähtiin se, ettei verkostotyötä ministerioissa arvosteta.

V_{XI}: Että jos sen antaa vaan niinku suosituksena, sanoo, että ”tässä nyt sinulle kohde, tässä on tää suositus paperilla, tehkää”, niin eihän se sillain mene, vaan siinä pitää... olla... rinnallakulkijana!

Ja aika usein, jos jotakin muutosta lähdetään tekemään, niin se edellyttää jonkinikäisen verkoston rakentamista sen ympärille. Ja se verkosto ei oo virallisen työryhmän asettaminen. Ett se saattaa vaatia sen virallisen työryhmänkin, mutta se oikee se kehittämistyö, mikä siellä tapahtuu, niin se tapahtuu aika usein sen virallisen nimetyn ryhmän ulkopuolella, joka on se asiaan motivoituneiden ihmisten ja tahojen joukko. [...] Ja tässä on nyt ehkä semmonen niinku suurin haaste tämmöselle niinku ministeriön hallintokulttuurille. Meillä eikä muissakaan ministeriöissä, ku joskus olen [puhunut] kollegoiden kanssa, niin ei huomata sitä että miten tärkeää se verkostotyö on siellä. Joka ei sit sovellu siihen sektorimaiseen ja tota niin semmoseen matriisiorganisaatioon. Ett se vaatii niinku pidemmän lie'an sille hallintovirkamiehelle ja halun siltä virkamieheltä, joka lähtee tekemään sitä kehittämistoimintaa.

Vastauksessa avautuu kiinnostavalla tavalla hallinnan, verkostotyön ja siihen osallistuvien tahojen ja sitä säätelevien tahojen väliset suhteet. Virallistyon ulkopuolisten, teemakohtaisten verkostojen luominen tunnustetaan ilmeisenä uuden hallinnan käytäntönä, mutta haastatteluvastauksenkin perusteella siihen liittyy ristiriitoja. Verkostomainen työskentely nähdään tärkeäksi keinoksi jalkauttaa toimenpiteitä ja juurruttaa toimintoja käytäntöön, mihin purkautuva hallinto antaa mahdollisuuksia. Kuitenkin esimerkiksi vastaajamme kokemuksen mukaan ”lieka ei ole tarpeeksi pitkä”, jotta verkostotyö järjestyisi mielekkäällä tavalla. Toisaalta uuden osallistumisen malleja on kritisoitu siitä, ettei väliaikaisten verkostojen ja työryhmien epävirallisuus ole tae niiden edustuksellisuudesta. Se, että verkostot osallistavat epävirallisen ”asiaan motivoituneiden joukon” ei vielä merkitse, että tuon joukon myötä eri näkökulmat tulisivat kuulluiksi. Myös verkostot voivat rutinoitua ja vakiintua niin, että niiden oletettu yhteys ”tavalliseen kansalaiseen” etäännyy. (Keränen 2014, 49–54.)

Hallinnan toimintamalleissa osallistumisella ja osallistamisella nähdään merkittävä rooli, minkä nähdään antavan mahdollisuuksia suoralle kansalaisosallistumiselle. Tämä osallistumisen korostuminen osana yleisempää politiikkaprosessien muutosta on kuitenkin omiaan vaikuttamaan siihen, kuinka kulttuuritoimintoihin osallistumista ylipäätään voidaan uuden hallinnan aikana tulkita. Miten kulttuuritoimintoihin osallistuminen kehystyy ”uuden osallistumisen kaudella”, jossa painottuvat asiakasnäkökulma ja käyttäjäkokemus? Mitä tapahtuu osallistumisen, ja edelleen, kulttuuritoiminnan merkityksellisyydelle? Keränen (2014, 44–45) havainnollistaa politiikan siirtymää ”syötelegitimaatiosta tuotoslegitimaatioon”, jossa kansalainen on ensisijaisesti käyttäjä, jonka tarpeisiin tarjottava palvelu koetetaan muotoilla ja profiloida, ja joka osallistumisellaan ja/tai toimintatapojaan muuttamalla antaa palautteen palvelun osumisesta ja sen vaikuttavuudesta. Ilmiötä kuvattiin haastatteluvastauksissa:

V_{xiii}: Arvoissa nousee tällä hetkellä – se näkyy lainsäädännössä – tää osallistaminen ja osallisuus ja kuuleminen ja vaikuttaminen. Ja samalla nousee myös toiminnan vaikuttavuuden laadun mittaaminen. Ja tää on iso muutos sen takia, että julkista sektoria ei ole alun perin – tai suomalaisessa perinteessä rakennettu analysoimaan asioita sillä tavalla. [...] [T]ää vaikuttavuuden mittaaminen ja laadun mittaaminen ja se, että tavallaan se palvelu osuu, ett sä joudut miettimään, mikä on sen tarjonnan, tuotteen, toiminnan kohderyhmä. Ja luomaan siihen profilia, ja keräämään tietoa, että keitä ne saattaisivat olla. Ett keitä ne tällä hetkellä on, ja jos haluat laventaa niin miten heitä lähestyt. Ja niin... Se muuttaa julkisen sektorin työnteijän työnkuvaa... mielekkäämmäksi mielestäni.

Vaikuttavuuden merkitys politiikan kielessä on korostunut erityisesti 2010-luvulla. Tervonen-Gonçalves ja Oinonen (2014) ovat käsitelleet vaikuttavuuteen liittyvän puhunnan nousua terveyden edistämisen osalta esimerkiksi siitä, kuinka vaikuttavuus näyttäytyy elimellisenä osana ohjelmallista

hallintaa, jopa ajankohdan muotiterminä tai ”puolipakollisena hyvän politiikan määreenä” (Tervonen-Gonçalves & Oinonen 2014, 522). Hallinnan ohjelmallisuutta kirjoittajat puolestaan kuvaavat ”pohjattomana optimismina”, luottamuksena politiikkaohjelmien muutosvoimaisuuteen. Kertomusta ohjelmallisesta kehittämisen historiasta, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta tuotetaan ”viittaamalla julistuksiin, lausumiin, suosituksiin ja ohjelmiin” (ibid., 523).

Ohjelmallisuuden kanssa läheisessä kytköksessä Tervonen-Gonçalves ja Oinonen näkevät erilaiset tietokäytännöt, esimerkiksi vaikuttavuusindikaattorien käytön: ”Tiedolla hallinta, julkisten palveluiden ja politiikkojen arviointi erilaisin mittarein ja indikaattorein on olennainen ja sisäsyntyinen osa hallintamentaliteettia” (Tervonen-Gonçalves & Oinonen 2014, 523). Tiedontuottaminen kulttuuritoimintojen saavutettavuudesta, niihin osallistumisesta ja pyrkimys tuottaa tietoa ei-osallistumisesta voidaan tunnistaa osana tätä tiedolla hallintaa, joskin sidottuna pitkäaikaiseen kulttuuripolitiikan tavoitteeseen osallistumisen lisäämisestä. Yleensä ottaen tiedolla hallinta näyttyy ongelmallisena siksi, että tieteellisen tai tutkimustiedon rooli on päätöksenteossa ohentunut. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian raportissa tiedonkäytöstä poliittisessa päätöksenteossa⁵ tiedettä ei mainita lainkaan. Lisäksi toivotaan mahdollisimman kevyttä raportointia (ibid., 525).

Tiedon tarpeet

Haastatteluissa vastaajia pyydettiin kertomaan, millaiselle tutkimukselle he näkivät tarvetta. Useissa vastauksissa korostui ristiriita sen välillä, että tietoa toisaalta tarvitaan, mutta kiireen vuoksi ei kovin pitkiä raportteja, saati tutkimuksia ehditä lukea, vaikka mielenkiintoa niitä kohtaan olisikin. Tutkimustiedolla nähtiin olevan merkitystä myös siinä, että sen avulla voisi pitää ministerin kiinnostusta yllä tutkimuskenttään ja sen aiheisiin. Tietotarpeen ja kiireen ristipaineesta nousee tarve erilaisille summauksille, tiivistetylle tiedolle ja ”kevyelle raportoinnille”. Koettiin hyväksi, jos raportti tai tutkimus olisi tiivistetty vaikkapa kahteenkymmeneen sivuun. Tiivistetyn tiedon ja muun muassa erilaisten pika-analyysien tarvetta perusteltiin sillä, että olisi edes jotain tietoa, mihin tulevat ohjelmat tai toimenpiteet pohjaisivat, ”ettei ihan lähde sokeena liikkeelle” (V_{XIV}).

Kiire vaikuttaa tutkimustiedon valikoivaan käyttöön erilaisissa tilanteissa. Haastatteluiden mukaan oli nähty viitteitä siitä, kuinka esimerkiksi selvitysraporttia laadittaessa taustoitetaan myös käsiteltävään teemaan liittyviä ongelmia, mutta politiikkatoimien toteuttamisvaiheessa käyttöön valikoituu useammin aiheen kannalta positiivista tutkimustietoa kuin kriittistä tutkimusta tai vastatietoa. Tutkimustiedon käytön arvioitiin kuitenkin jatkuvasti vähentyneen 2000-luvun mittaan. Tutkimukseen perustuvaa vaikutusten ennakoitua ei ole aikaa tehdä, minkä tulkittiin vaikuttavan myös lainsäädäntötyöhön – tämä edelleen heijastuisi keskusteluissa lainsäädännön tasosta.

Tutkimuksen tarpeita lähemmin pohdittaessa toistui usein tarve saada palveluiden käyttäjiin liittyvää tietoa, sillä toimintojen ja toimenpiteiden suunnittelu nähtiin usein etäiseksi suhteessa aiottuun käyttäjään tai asiakkaaseen.

Tiedontuotanto nähtiin pistemäiseksi ja alihyödynnetyksi, etenkin kun aikaa lukemiseen ei ole

⁵ *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa* (VNK 2009:6).

V_{xiii}: Tässä on se vaje mun mielestä, puhutaan koko ajan, ku tehdään kohti ihmisiä, joita me ei tunneta. Eikä me tunneta toimintaympäristön muutosten vaikutusta niitten ihmisten tarpeisiin. Ja sen takii me ei pystytä kohti tätä suuntaa, niinku liikkumaan oikein, ku me ei ymmärretä, minne meidän pitäis liikkua, kun me ei ymmärretä niitä ihmisiä. Ja sit tulee semmost stereotypiaa.

Tietoa kaivattiin paitsi toimintojen tai palveluiden käyttäjistä myös toimintatavoista hallinnon eri tasoilla. Tietotarve korostui toimintaympäristöjen muutoksissa, ennen kaikkea alueuudistukseen ja osin myös *Tulevaisuuden kunta* -hankkeen johdosta. Tietoa kaivattiin siis toimintoihin osallistujista ja palvelujen käyttäjistä sekä palveluja ja toimintoja tarjoavien ja järjestävien tahojen toimintaympäristöistä.

Lisäksi vastaajien keskuudessa painotettiin tietotarvetta, joka liittyy politiikkaohjelmien seurantaan, arviointiin ja vaikuttavuuden tarkasteluun. Haastatteluissa viitattiin näyttöön pohjautuvaan politiikantekoon (*evidence-based policymaking*), jonka usein nähdään olevan suoraan kytköksissä politiikkatoimenpiteiltä ja -ohjelmilta edellytetyyn vaikuttavuuden vaatimukseen. Samalla useat haastateltavat kuitenkin tiedostivat seuranta- ja vaikuttavuustietoihin liittyvät ongelmat.

V_x: Kuinka me seurataan näitä meidän toimenpiteiden tavoittamista, kun tähän ei käy semmonen määrällinen mittari. ... Tää ei oo niinku tehtyjen rikosten määrä, terveyskeskuskäyntien lukumäärä -tyylinen, ett mikä me saatas tuolta Tilastokeskuksesta, naps naps. Miten sitä osallisuuden kokemusta ja kasvaneen hyvinvoinnin kokemusta mitataan jollaki tällaisilla määrällisillä mittareilla?

Tiedon tarpeisiin liittyviä haasteita lisää se, että vaikka seurantatiedon kerääminen ylipäätään on työlästä, ja tiettyinä mitattavina määreinä tiedon tuottaminen on hankalaa tai mahdotonta, vallitsee indikaattoriperustainen tietokäsitys haastateltavan mukaan muun muassa tulevissa hallinto-uudistuksissa. Tiedontuotanto nähtiin pistemäiseksi ja alihyödynnetyksi, etenkin kun aikaa lukemiseen ei ole. Haastatteluissa kaivattiin hajanaista tilasto-, seuranta- ja tutkimustietoa yhteenkokoavaa tietovarantoa, johon voisi tehdä hakuja esimerkiksi kunnittain, niin ettei tiedonkeruuta tarvitsisi aloittaa jokaisella selvityskerralla alusta:

V_{iv}: Meil on ihan sama näissä valtakunnallisissa, aina nollasta sataan, exceleitä sieltä, täältä, tuolta. Meidän pitäis tehdä semmonen tietojärjestelmä, mihin kaikki sellaset tiedot, jotka on avoimessa rajapinnassa, niin se järjestelmä keräis ne itse. Esimerkiks, mä nään nyt jo ett mihin teidän tutkimusraportti asemoituu siinä kartassa, mutta ei.. jos kukaan ei oo niin kiinnostunut ja tee sitä pohjaa, niin sitä ei tuu koskaan tapahtumaan.

Vaikuttavuuden ja siihen liittyen tiedon ongelmista on huomautettu, että usein ”näytöksi” vaikuttaa riittävän niukka tai jäsentymätön aineisto, ”erilaisen tiedonkeruun nimissä kokoon haalittu pureskelematon raakadata”, jota voidaan tulkita osoitukseksi vaikuttavuudesta (Tervonen-Gonçalves & Oinonen 2014, 532). Bodenia ja Epsteinia (2006, 226) siteeraten tilanne voikin näyttää kääntyvän pääläelleen niin, että näyttöön perustuvan politiikan sijaan esiin astuu politiikkaan perustuva näyttö. Haastatteluissa maalailtiin satiirisia mielikuvia kulttuuritoimintojen saavutettavuudesta ja niihin osallistumisen mittaamisesta. Ehdotettiin ”kulttuurin normaaliannoksen (500g/vuosi)” määrittämistä ja ”osuuskaupan tuulikaapissa” olevaa mittaria, johon kansalaiset raportoisivat kokemuksensa hyvinvoinnistaan ja erittelisivät, vaikuttiko kokemukseen ”kulttuuri, liikunta, voitto hedelmäpelissä vai hyvä hitsaussauma töissä”. Ironisoimalla indikaattorikeskeistä tietokäsitystä vastaajat halusivat kyseenalaistaa sen, että huomio on mittaamisessa sen sijaan, että se olisi kulttuurin itseisarvossa tai ihmisoikeuksissa.

V_{xi}: Ja sitten taas toisaalta, kun paljon puhutaan, kun on tää kulttuurin itseisarvoinen arvo tieteenki, ett miksi sitä pitää seurata?! Miksei se ole semmonen, että se on arvo, ei sitä tarvi mitata!

V_{xx}: [...] Toisaalta näen hirveen tarpeen siinä, että näitä pitäis myöskin tieteellisellä tasolla osottaa näitä vaikutuksia, toisaalta mä nään, että siinä on hirveän suuret riskit mennä ojasta allikkoon, ja ett pitäiskö sitten kuitenkin lähteä siitä, että kulttuuri on ihmisoikeus, kysymys, josta ei kannata keskustellakaan, että se on vaan lähtökohtasesti sellanen.

Akateemiselta tutkimukselta toivottiin analyttistä tutkimusta osallistumisesta, kuten siitä, miten ihmiset kokevat osallistumisensa, tai siitä, miten osallistumista eri tavoin määritellään. Lisäksi kaivattiin ylipäänsä uudenlaista näkökulmaa ja irtiottoa totutuista tietomuodostelmista. Tutkijoilta toivottiin toisaalta myös käytännönläheistä kehittämisotetta, jossa tutkijat olisivat lähempänä toimijoita: ”[...] Että se ei oo vain kirjoituspöytä tutkimusta [...] ett sen tutkijan pitää niinku tavallaan auttaa niitä toimijoita itsessään analysimaan sitä toimintaa” (V_{xi}).

Tiedon liikkumisen ja dialogin tarve

Tiedon ja kommunikaation merkitys osoittautuivat vastaajien näkökulmissa toistuvasti hyvin tärkeiksi, ja näissä molemmissa nähtiin myös suuria puutteita. Perustavanlaatuisena ongelmana näyttäytyi se, ettei tiedon jakamiselle ja omaksumiselle ole aikaa, eikä varsinkaan siitä käytävälle yhteiselle keskustelulle. ”Tieto ei nivoudu ketjuun”, haastattelussa todettiin. Tietoon, tiedon omaksumiseen ja tiedon jakamiseen liittyviä ongelmia nähtiin useita. Kiireen tunne aiheuttaa tarvetta tiivistetylle tiedolle ja pika-analyysille, ellei peräti vain muutaman virkkeen mittaisille väittämille, joita toistetaan puheenvuoroissa ja kopioidaan dokumenteissa. Ongelmana on, ettei olennaista sisältöä tunnusteta ja kielellinen ilmaisu kärsii. Toki voi olla poliittishallinnolliselle elämismaailmalle ominaista, että retorisesti näennäisen onnistunut viesti jää argumenttiltaan köyhäksi.

V_{vii}: Mun mielestä yks ehkä semmonen tärkein julkisen sektorin väline olis viedä sitä kieltä ja puhetta oikeeseen suuntaan. Ett se suuri ongelma tässä asiassa, kun mäkin kun näitä papereita erilaisille EU-koordinaattoreille ensin yritin tiivistää semmoseen kuuden rivin puheenvuoroon, jonka ministeri voi lukea jossakin suuressa valiokunnassa ja sitten [...]neuvostossa, se on kolme minuuttia maksimissaan se puheenvuoro, niin aika laajan eri tasosen virkamieskunnan läpi mä oon joutunut juoksuttamaan näitä lauseita ja lyhyitä kappaleita, ja siinä jo pakosta joutunut testauttamaan sitä, ett ymmärretäänkö se asia ja... [huokaisee] ei ymmärretä. Ett esimerkiks yhdessä vaiheessa, [...] kun he halus yksinkertaistaa sitä kieltä, niin sieltä oikeestaan siivottiin se itse asia kokonaan pois.

Kulttuuriin liittyvien aiheiden kohdalla erityisen ongelmallisena nähtiin abstraktin ajattelun vaatavuus. Toimintaympäristössä, jossa tietoa liikkuu paljon ja jossa muutokset usein koetaan hallitsemattomina vaikeasti hahmotettavan maailman keskellä, on vaativaa pohtia monimuotoisia ja monimutkaisia ilmiöitä. Haastatelussa peräänkuulutettiin keinoja tehdä tieto helposti lähestyttäväksi. Ongelma palautettiin peruskielitaloihin asti. Tämä on varsin sattuvaa, kun tutkimuksen aiheena on kulttuuritoimintojen saavutettavuus.

V_{vii}: [...] [T]ää meidän kielen ja ilmasun kehittymättömyys on meille valtava kompastuskivi tammösten abstraktien asioiden edistämisessä ja sen takia meidän pitäis pystyy sitä kieltä kehittämään jo ihan nuoresta lähtien, siis koulussa pitäis jo siihen kieleen ja ilmaisuun uudella tavalla kiinnittää huomiota.

Kommunikaatiotaitojen ja tiedon jakamisen tarve nousivat esiin myös silloin, kun puhuttiin onnistuneista tavoista viedä suosituksia käytännöiksi. Dialogiset toimintatavat ja toimijoiden kohtaaminen koettiin jossain määrin uutena tai ainakin perinteisestä, hierarkkisesta komentoketjusta poikkeavana. Haastateltavat korostivat myös aikaa, jota tarvitaan esimerkiksi politiikkaohjelmista tai uudesta lainsäädännöstä kertomiseen, tiedon jakamiseen.

V_{xix}: [S]emmonen asia, mitä me yritetään, että nää kaikki hankkeet, mitä me tehdään, niin ois niin konkreettisia sitten, että ne oikeesti jalkautuis, ja sen takia mä nyt en oo tän [ohjelman] kans lähtenyt liian nopeesti liikkeelle, jotta me ei saada sit vaan kaikkee sellasta, että olis kiva sitä, tätä ja tuota, vaan ett me saatais oikeesti sellaset toimenpiteet, joilla myös on se mahdollisuus että ne vois jalkautua.

K: Joo, eli mitkä on sellaisen toimenpiteen kriteerit?

V_{xix}: No se pitää olla varmasti sillä tavalla, että se on yhteisesti hyväksytty ja se on puhuttu, semmonen dialogin käyminen on must tässä tosi tärkeitä. [...] Ett jos me vaan sanotaan, niin se ei mee minnekään, vaan että on käyty riittävästi sitä dialogia, jotta sitten siitä tulee semmonen yhteinen näkemys ja yhteinen asia, ja sitten kun se siihen saadaan, niin sitten on se rahoitus, ja sit se tiedetään ett ketkä toimijat vastuutetaan sitten.

Toisaalla haastattelussa painotettiin dialogin merkitystä myös ministeriöiden välillä. Samalla vastauksesta voi lukea, että erilaisia ohjaus- ja toimintatapoja, kuten perinteistä määräysvaltaa tai tulosohjausta käytetään rinnakkain ”uuden hallinnan” muotojen kanssa: ”Me voidaan sitten enemmän käyttää näitä määräyskeinoja, sanotaan, näin sitten omaan hallinnon alaan, mut sit jos on kyse vierekkäisestä ministeriöstä, niin sit dialogin kautta on saatu se asia puhuttua, niin että he tietää kansa, että tää on tärke juttu ja voivat sit niitä omia keinojaan käyttää” (V_{xix}).

Hallinnon taipumusta keskittyä enemmän politiikkaohjelmien laatimiseen kuin niiden toimeenpanoon käsiteltiin haastatteluissa paljon. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että politiikkaohjelmien todella ajatellaan saavan aikaan aiottua muutosta, mutta kautta haastattelujen ongelmaksi myönnetään, että toimeenpanon aikaansaamista vaivaa huomion herpaantuminen tai epätietoisuus seuraavasta askeleesta ja siten eräänlainen ”ryhtymisrajoitteisuus”. Toisaalta, jos ohjelman toteuttaminen lähteekin alkuun, koetaan niiden seuranta puutteelliseksi esimerkiksi puuttuvien seurantamekanismien vuoksi. Tässä yhteydessähän ”virallinen ja todellinen” kohtaavat, eli toimenpidesuosituksen soveltuvuus ja seurattavuus joutuvat koetukselle, etenkin kun yksiselittäisiä dataa ei useinkaan ole saatavilla eikä ilmiöiden monimutkaisuuden raportointiin olisi todennäköisesti edes aikaa. Haastatteluissa pohdittiin myös, mitä seurauksia voi olla siitä, jos toimenpiteelle osoitettu vastuutaho ei toteuta suositusta, joka kuitenkin ei ole lakisääteisesti velvoittava. Jälleen siis palataan kysymykseen epäselvistä valta- ja vastuusuhteista ja puuttuvasta kommunikaatiosta toimijoiden välillä.

V_{xiv}: [...] Sitä ei oikeen oo semmosta toimivaa mekanismia sille [seurannalle] tai sitten ei hoksata tai muisteta tai osata seurata sitä, että tekeekö se jolle se on vastuutettu sitä, jos ei tee, niin mitä sitten pitäis tehdä, voiko siihen vaikuttaa jotenkin. [...] ett onko hallituksella valtaa sitten ikään kuin puuttua asiaan tai kenellä on siihen valta puuttua?

Ohjelmallisuuteen liittyy erilaisia haasteita alkaen siitä, onko toiminnan kiintopiste hallinnon tasolla ohjelmien laatimisessa vai ohjelman toteuttamisessa. Tieto on olennainen muuttuja näissä yhtälöissä. Herkästi voi nimittäin näyttää siltä, että vaikka politiikkaohjelman tavoitteen ja vastaavasti toimenpideasettelun olisi määrä perustua tietoon, ei kuitenkaan tiedetä, mistä voi tietää, että tavoite olisi saavutettu. Vaikuttavuuden tutkimiseen ei ole patent-

Suosituksset jäävät paperille, kun tietoa ei ylipäättään lueta, sitä ei omaksuta tai sitä ei ymmärretä

tiratkaisuja. Vaikuttavuuden arvioinnin ja käyttäjäpalautteen kerääminen ovat korostuneet viime aikoina, mutta on myös syytä kysyä, miten tätä tietoa käsitellään ja mihin palaute ja arviointi sitten vaikuttavat.

Kun suosituksia ja toimenpiteitä halutaan viedä kohti käytäntöä, on tieto liikkeessä. Merkitystä on sillä, miten tieto liikkuu. Onnistuneitten prosessien yhteydessä korostettiin dialogisuutta ja koulutuksen yhteydessä tapahtuvaa kohtaamista. Yleinen havainto on, että suositukset jäävät paperille, jolloin niissä olevaa tietoa ei joko ylipäättään lueta, sitä ei omaksuta tai sitä ei ymmärretä. Erään haastateltavan mukaan politiikkaohjelmia laativat tahot liiaksi ”luottavat ihmisten sisälukutaitoon”, ehkä myös siitä syystä, ettei kiintopistettä siirretä ohjelmadokumentista konkreettiseen toimeenpanoon. Haastateltavan esimerkissä aikaa tiedon jakamiseen koulutusten kautta käytettiin yhtä paljon kuin työryhmän työskentelyyn. Koulutukset koettiin tehokkaana tapana jakaa tietoa myös toimenpideprosessista, siitä miten työryhmä oli ehdotukseensa tullut.

V_{xii}: Ne mustat täplät, joita kirjaimiksi kutsutaan, siinä paperilla, niitten välissä on hirveesti tekstiä. [...] [M]ä kierrän ja kerron, että meillä oli tällasia vaihtoehtoja, me päädyimme tähän tästä syystä ja tällä me tarkoitamme tätä ja tätä, tällä tavalla me se asia nähdään. Niin.. se jää ihmisten muistiin paremmin, mä liitän siihen tarinoita, kertomuksia, ja se kasvokkain tapahtuva vuorovaikutus, vaikka siinä ois kuulijakentässä sataviiskyt ihmistä, niin se on niin paljon tehokkaampi, ja kaikki ne, jotka ovat osallistuneet koulutuksiin, niin sieltä tulee palautetta siitä, että se oli hyvä.

Toisaalla ajatus siitä, että suosituksen siirtymistä käytäntöön edistäisi tarkat toimenpiteet tai niiden seurannasta raportointi, tyrmättiin illuusiona hallinnosta. Käänteentekevien hallinnollisten mekanismien sijaan peräänkuulutettiin hallinnollista kompetenssia, kuten johtajuutta ja oppimiskykyä, sekä tiedon kulkua ja virtausta toimijoiden välillä. Ministeriöiden asiantuntijoiden ja viranhaltijoiden oppimisen, ajattelutapojen ja asenteiden muuttumisen kannalta viitattiin esimerkiksi tutkimuksen ja tutkijoiden rooliin ”havahduttajina” ja ”kanssa-analysioijina”. Haluttiin myös muistuttaa, etteivät organisaatiot itsessään tee yhteistyötä vaan organisaatioissa olevat ihmiset. Jos organisaatioissa työskentelevät ihmiset eivät välitä keskenään tai omaksu tietoa, eivät myöskään organisaatioiden toimintatavat muutu.

V_{xiii}: Kyse ei oo silleen, että miten suosituksista käytäntöihin, vaan pointti on se, että pitää olla osaamista siihen, että tietää, millä tavoin mitäkin viedään eteenpäin. Ja missä me yleensä tässä maassa, niinku mistä se usein ottaa kiinni, on se, että toimintatavat ei kehity. Toimintamallit ei kehity. Se jää kirjaimiksi se mitä yritetään. Että ajattelu ei niinkun muutu. Että asenteet ei muutu. Se ei auta, että tekee lisää suosituksia! [nauraa] Tai lisää toimenpiteitä! Tai edes tarkkoja toimenpiteitä. Vaan se vaatii paljon isompaa.. tämmöstä muutoshenkeä, ja hyvät, kiinnostavat, hyvät ihmiset, on ne sit mis rooleissa hyvänsä, ne pystyy liikuttaan sitä. Ett se on vähän silleen, ett onks siellä, ett missä se on se intohimo.

Kysymys palaa kuitenkin myös takaisin siihen, mitä muutos on. Onko kyse reaktiivisesta muutoksesta esimerkiksi toimintaympäristön muuttuessa? Entä mikä on muutoksen lähtötilanne? Voiko sellaista edes paikallistaa, jos muutos on jo pitkään ollut toiminnalle tunnusomaista? Ja jos näin on, onko mahdollista tunnistaa muutokselle ominaisia, pysyviä elementtejä, jatkuvia tendessejä – muuttuuko muutos? Ennen kaikkea on kysyttävä, mikä muutosten tavoitteena on. Se on perusedellytys niin strategioiden kuin politiikkaohjelmien laadinnalle.

Strategiat, ajattelutavan muutokset ja kulttuurin politiikat

Jos muutoksen tarve kohdistuu hallinnon viranhoitajien ja asiantuntijoiden ajattelutapoihin ja asenteisiin, voi kysyä, missä tämä muutos tapahtuu ja missä roolissa strategiat ja muut politiikkadokumentit tässä suhteessa ovat.

Haastatteluissa strategiapapereiden painoarvon nähtiin vaihtelevan. Toisaalta strategioihin muotoillut lauseet nähtiin tärkeinä toimintojen legitimoimiseksi esimerkiksi kunta- tai maakuntatasolla. Toisaalta strategioiden painoarvo koettiin vähäiseksi: strategioiden inflaatioon on vaikuttanut niiden runsaus. Esiin tuotiin myös exit-strategioiden tarve, politiikkaohjelmien saataminen loppuun ja mahdollinen niveltäminen uusiin toimiin.

Haastattelujen pohjana käytetyn strategiakartan avulla visualisoitiin vuosilta 2010–16 koottua politiikkadokumenttien aineistoa. Pyrkimyksenä oli muodostaa kokonaiskuva eri tahoilta tuottuvista aikeista lisätä kulttuuritoimintojen saavutettavuutta ja siten niihin osallistumista. Havainnollistuksessa eriteltiin sekä legitimaatioperustaa sekä dokumenteissa esitettyjen erilaisten toimenpiteitten kirjoa. Yleiseksi, toimenpiteitä yhdistäväksi tavoitteeksi strategiakarttaan nimettiin 'Kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisääminen'. Tavoite kyseenalaistettiin haastatteluissa lisäämisen osalta, ja ehdotettiin, että sen sijaan tulisi kyse olla saavutettavuuden parantamisesta. Toisaalta olisi voinut odottaa myös ehdotuksia kokonaan toisin kirjattavasta tavoitteesta. Useissa haastatteluissa strategiakarttaa ehdotettiin kehitettäväksi paitsi yksinkertaistaen myös muuttamalla sen osien välisiä suhteita sekä kartan rakennetta. Tulisiko tavoitteen olla prosessikaavion huipulla vai rakenteeltaan syklisen mallin keskellä? Vai tulisiko keskiössä sittenkin olla osallistumisen näkökulma?

Strategiakartta muodosti näin lähtökohdan keskusteluille kulttuuritoimintoihin liitetyistä perusteluista, toimenpiteistä, toimijakentästä sekä osallistumisesta. Menetelmä osaltaan havainnollisti sitä, mikä haastatteluissakin usein mainittiin, että ohjelmadokumenttien ja strategioiden laadinta johtivat tärkeisiin, merkityksellisiksi koettuihin pohdintoihin ja oppimisprosesseihin, joissa käydyt dialogit koettiin arvokkaiksi. Strategioille on organisaatiosta riippuen asetettu eri tehtäviä, mutta keskeinen sisältö on tavoitteen asettaminen. Se, mitä tavoite tarkoittaa, ei tietenkään ole yksiselitteistä, sillä tavoitteita asetetaan eri tasoille. Poliitiikkaohjelman tavoitteet ovat teemaspesifejä, kun taas ministeriön strategiakaudelle asetettavat tavoitteet ovat laajempia. Haastatteluissa kaivattiin paitsi näkemystä ohjelmien toimeenpanosta ja seurannasta myös yleisempää näkemyksellisyyttä.

V_{xxiii}: Pitää tajuta se, että mitä tässä ollaan muuttamassa. Ett jos ei nää sitä.. oikeeta tavotetta.. vaan niinku näkee vaan sen puuhan, niin lopputuloksenahan on puuhaa. Ett kyllähän niinku kaikkien niitten ohjausvälineiden mitä meil on, jotka on lainsäädäntö, informaatio-ohjaus ja raha, noin suurin piirtein, pitää pystyä tunnistaan se, mikä on olennaista [...] eikä seurata semmosta pinnallista tuotosta, tuotosten kehittymistä.

Haastattelusitaatin voi tulkita sisältävän ajatuksen, että lopulta suosituksen etenemistä käytäntöön estää se, ettei laajempaa tavoitetta, johon yksittäinen suositus tai kokonainen politiikkaohjelma kiinnittyy, tunnisteta. Tätä asetelmaa voi heijastaa myös kulttuuriin liitetty kaksoisrooli toisaalta yhteiskunnan kulmakivenä ja toisaalta marginaalisena hallinnollisten oheistoi-
mien kohteena. Kulttuuri nähdään hallintoa suurempana, monimutkaisena ja vaikeasti määriteltävänä asiana, johon on helpompi olla puuttumatta (tai josta puhuminen säästetään kesäjuhliin ja eläkkeelle), kun taas vakiintuneiden kulttuuritoimintojen ylläpitäminen voi näyttäytyä riittävän haasteelliselta legitimaation kohteelta. Kulttuurin käsitteen laajuuden ja siitä ponnistavien

kattotavoitteiden määrittelemättä jättäminen päästää virkahenkilön veräjästä ja edelleen jättää kulttuurin ”jänikseksi sektoriansaan” (Pirnes 2008, 247).

Osana yleistä, Unescon lausumillaan vahvistamaa kulttuuripolitiikan kehystä kulttuuri-osallistumisen lisäämisen ja tukemisen tavoite on vakiintunut yhdeksi kestotavoitteeksi. Kuten esimerkit tutkimuksen piiristä osoittavat, osallistumisen tavoite ei ole kuitenkaan yksiselitteinen. Sekä ”vanha” kulttuuriin osallistumisen tavoite että ”uusien” osallistumisen muotojen tavoiteltavuus hallinnassa on otettu kriittiseen tarkasteluun. Kummassakin tapauksessa kysymys kohdistuu paljolti siihen, mitä osallistumisen tavoite toteutuessaan tavoittaa. Yhtä lailla kysymyksiä voi herättää myös saavutettavuus etenkin suhteessa laajaan (mutta usein määrittelemättä jäävään) kulttuurin käsitteeseen. Sekä osallistumisen että saavutettavuuden tavoitteiden tavoittelussa perusteena näyttävät yhdenvertaisuuden ja demokratian arvot. Näiden arvojen loukkaamattomuus johtaa helposti pyrkimykseen tarjota ”kaikkea kaikille”, mutta tämä pyrkimys ajautuu usein ristiriitaan sekä poliittishallinnollisten että arjen elämismaailmojen kanssa.

V_{xvii}:[...] [K]un multa kysyttiin [...] ett mitä pitäisi tehdä, niin mä sanoin, että pitää pystyä priorisoimaan, ett pitää pystyä sanomaan, että tätä nyt tehdään. Ett [ohjelman] ongelmana oli vähän se, ett kun sitä tehtiin pitkään ja hartaasti sitä sisältöä, niin siinä sit tehdään kaikille kaikkea ja sit se leviää käsistä, ja kun se leviää, niin se ei enää hyödytä ketään.

Tällainen valinnan tekemisen välttämättömyys huomioiden voi myös väittää, että kulttuuripolitiikasta puuttuu poliittista ajattelua – ja siten myös haastattelussa kaivattua ajattelutapojen muutosta. Yhtäältä ongelmallisena on näyttäytynyt kulttuuripolitiikan taideperustainen perustelu, mutta kenties suurempi tekijä kulttuuripoliittisessa ajattelussa kiteytyy kulttuurin käsitteeseen, jota on analysoitu runsaasti (esim. Frenander 2005; Frenander 2007; Pirnes 2008). Kulttuurin demokratisoimispyrkimysten myötä käsitys kulttuurista on laventunut, mutta ”uusi kulttuuripolitiikka” on nähty myös 1970–80-lukulaisena jäänteenä, joka on johtanut kulttuuripolitiikan kriisiytymiseen (Mangset 2017). Havainto kulttuuripolitiikan kriisiytymisestä on myös jaettu eri maissa; esimerkiksi Saksassa kysymyksestä debatoitiin vuoden 2012 ”*Kulttuuri-infarkti*” -pamfletin pohjalta (Haselbach et al 2012).

Kriisiytyminen viittaa kuitenkin mahdollisuuteen avata kulttuuripoliittinen sulkeuma kriittiselle ja moniääniselle keskustelulle kulttuuripolitiikan kattotavoitteista ja toimintamahdollisuuksista hallinnollisesti (jatkuvasti) muuttuvissa toimintaympäristöissä. Tällaisessa poliittisessä avautumassa voisi myös olla luontevaan puhua kulttuuripolitiikan asemesta monikossa kulttuurin politiikoista. Tässä tutkimuksessa tehty dokumenttianalyysi osoitti, että kulttuuritoiminta ja/tai kulttuuri-osallistuminen kyllä tunnustetaan temaattisesti, joskaan ei aina näillä käsitteillä, useilla eri hallinnonaloilla ja niihin liittyen on laadittu useita erilaisia toimenpiteitä. Samoin haastattelut osoittivat, että kulttuuri ymmärretään laajasti. Joissakin haastattelussa sen sijaan kritisoitiin sitä, ettei opetus- ja kulttuuriministeriön taholta kuulla näkemyksiä ”ison kuvan hahmottamisesta” eikä toisaalta nähdä kuntien ja maakuntien toiminnan tasolle. Toisaalta ajateltiin, että kulttuuripolitiikan hallinnonalaan liittyen kulttuuri merkitsee ”virallista kulttuuria” kuten ”tauluja ja teatteria” erotuksena arkisen elämismaailman toiminnoista.

Vaikuttaa siltä, että ministeriöillä on agendoillaan – tiedostamatta tai tiedostaen – kulttuuriin liittyviä politiikoita; tässä mielessä kulttuuripolitiikoita. Tutkimuksen perusteella voi näin ollen tulkita, että useimmat hallinnonalat ovat kiinnostuneita ja kokevat tarpeelliseksi lähteä mukaan keskusteluun

**Havainto
kulttuuripolitiikan
kriisiytymisestä on jaettu eri
maissa**

kulttuurin politiikkojen eri muodoista ja mahdollisuuksista ja siten uudelleenkehystämään kulttuuripolitiikkaa. Tällöin näkökulmaksi voisi aueta eri aloja ylittävä ”kulttuurinen yhteiskuntapolitiikka” ja tässä mielessä (yksikömuodossa) kulttuurin politiikka (Pirnes 2008, 273). Käytännössä tämä tarkoittaa strategia- ja ohjelmadokumenttityöskentelystä tuttua dialogisuutta ja antautumista keskustelemaan oppimisprosessiin. Tarve kulttuuripolitiikan poliittiselle avaukselle ei ole uusi eikä se myöskään rajaudu Suomen valtiokonstruktion rajojen sisään, sillä neuvotteluja kulttuuripolitiikan merkityksistä, tavoitteista ja keinoista ovat ajankohtaisia myös tässä tutkimuksessa katsausesimerkkeinä tarkastelluissa Ruotsissa ja Saksan Ala-Saksin osavaltiossa.

Aloitteellisuutta, rohkeutta, päättäväisyyttä ja näkemyksellisyyttä poliittishallinnollisessa toiminnassa on peräänkuulutettu moneen kertaan, ei vain kulttuuripolitiikan suhteen (Pirnes 2008, 275), mutta samalla on reaalipoliittisesti tunnustettava hallintokulttuurinen semiosis, hallintotyön elämismailma ja arki, jota useiden haastattelujenkin valossa luonnehtivat kiireen ja inertian ristiveto. Tällöin tutkimuksen analyttiset näkökulmat voivat toimia keinona avata aika-tila sellaiselle käytännölliselle dialogille, jossa eri politiikka-alojen kulttuurin politiikat tuodaan yhteiseen ja ilmeisen tarpeelliseen, tutkivaan oppimisprosessiin.

V_x: [...] Se, mikä meidän haaste tämmösessä aika siiloutuneessa valtionhallinnossa [...] on se, että voisinkin kuvitella, että [...] jatkotyöstämällä vois löytyä semmosia yhteisiä asioita, siis yhteisesti toteutettavissa olevia toimia, ja sillä tavalla edistetään tämmöstä horisontaalista yhteistyötä ministeriöiden välillä. [...] [K]un nää niinkun poimitaan ministeriökohtaisista raporteista, niin yks jatkotyöstön paikkahan voisi olla, että löytyykö joku kokonaisuus, mitä kannattais jatkotyöstää sitten yhdessä, yhteisesti.

Ilmiönä kulttuuria voinee metaforisesti verrata ilmastoon. Ilmasto tapahtuu joka tapauksessa, yhteiskuntien instituutioista riippumatta, mutta näiden tahojen toiminta vaikuttaa ilmastoon, eikä näitä vaikutuksia ole aina osattu ennakoita. Yhteiskuntien instituutioilla on kuitenkin valtaa sopia toimista, joilla voidaan pyrkiä myös korjaaviin ja sopeuttaviin muutoksiin. On poliittinen valinta, millaisia muutoksia tavoitellaan ja millä keinoin. Ennen kaikkea on syytä muistaa, että myös valinnan tekemättä jättäminen on valinta.

Tutkimuksen tuloksia

Suosituksista käytäntöihin – Kulttuuriosallistuminen politiikkaprosessien ja asiantuntijuuksien tulkintoina -projektin tarkoituksena oli tutkia, millaisia merkityksiä ja tavoitteita kulttuuritoimintoihin osallistumiselle ja niiden saavutettavuudelle on viime aikoina asetettu eri ministeriöissä sekä analysoida, mikä haittaa ja mikä edistää politiikkaohjelmien ja strategioiden lukuisten suositusten toimenpiteiden siirtymistä käytäntöihin. Alle on koottu tutkimuksessa tehtyjä havaintoja ja summattu tutkimuksen tuloksia.

Dokumenttiaineiston perusteella voi yleisesti sanoa, että **kulttuuritoimintoihin osallistumisen ja toimintojen saavutettavuuden lisäämisen tavoite on jokseenkin laajasti, useilla hallinnonaloilla jaettu** ja tavoitteeseen suhtaudutaan positiivisesti. Aineiston sisällönanalyysin kautta konkretisoitui kulttuuriosallistumiseen liitettyjen monenlaisten perustelujen ja tavoitteiden kirjo. Perusteluihin sisältyivät muun muassa perusoikeuksien, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutuminen, kulttuuriperinnön vaaliminen, ihmisten hyvinvointi ja virkistys sekä kotoutuminen. Kulttuuriosallistumista ja toimintojen saatavuutta legitimoitiin myös kansallisen kilpailukyvyyn kasvulla, tasa-arvoisten oikeuksien toteutumisella sekä positiivisella demokratiakehityksellä. Esimerkiksi kirjastot nähdään usein palveluna, jonka ajatellaan tuottavan paitsi tietopalveluja myös luovan kohtaamisalustoja, joiden toiminta edelleen lisää yhteisön koheesiota ja lopulta yhteiskunnallista vakautta. Laajemmin tuloksia voi tarkastella strategiakartan taulukkomuotoisessa esityksessä (Liite 3).

Kulttuuritoiminnot, niiden saavutettavuus ja niihin osallistuminen kehystetään monin eri tavoin. Kulttuuria ja taidetta ja niihin liittyviä vaikutuksia tulkitaan eri ministeriöissä painottuneesti näiden omien politiikkakehysten näkökulmasta. Selkeä esimerkki tästä on maa- ja metsätalousministeriö, jossa kulttuuripalvelut tunnistetaan ekosysteemipalvelujen kehityksessä. Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuissa kulttuuripalvelut tai -toiminnot mainitaan lähinnä kotouttamistyön yhteydessä. Muutoin keskustelu näyttää jäävän paljolti luovuuteen liittyvän diskurssin varaan. **Vakiintuneina kulttuuripoliittisina tavoitteina kulttuuritoimintoihin osallistuminen, niiden saatavuus ja saavutettavuus tunnistetaan lähinnä OKM:n sisällä.**

Ministeriöiden eri politiikkakehityksistä syntyy erilaisia kulttuuriosallistumiseen ja saavutettavuuteen liittyviä toimenpide-ehdotuksia. On mahdol-

lista että toimenpiteet jäävätkin erillisiksi, eli **yhteistä poikkisektoraalista tavoitetta ei ole tai sellaista ei tunnisteta**, sikäli kuin sellaista on haettukaan. Hallinnonalojen ylittäminen poikkisektoraalisen yhteistyön avulla on ollut tavoitteena jo pitkään. Kuitenkin jopa ministeriöiden sisäiset siilot voivat olla hyvin vakiintuneita. Tällöin syntyy tilanne, että **eri hallinnonaloilla tehdään kulttuuria koskevia politiikoita**. Toinen kysymys on, **tunnistetaanko eri kehyksissä annettuja suosituksia** tai toimenpide-ehdotuksia kulttuuripolitiikaksi opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta.

Politiikkakehysten etabloituminen, vakiintuminen voi yhdessä hallinnon traditioiksi omaksuttujen toimintatapojen rinnalla aiheuttaa helposti polkuriippuvuutta, takertumista omaksuttuihin käsityksiin ja ajattelumalleihin. Tämä aiheuttaa **hallinnollista jähmyyttä (institutional inertia)**, jota **hallintotyön arjessa jatkuvasti koettu kiireen tunne voi ruokkia**: kun aikaa perehtyä tutkimukseen tai reflektoida polkuriippuvuutta toteuttavia toimintamalleja ei ole, on nopeampaa toistaa totuttuja kaavoja ”business as usual” -hengessä.

Strategioiden ja politiikkaohjelmien materiaalisuus korostuu, kun suosituksia tai perusteluja lainataan dokumentista toiseen. Esimerkiksi strategiat nähtiin tutkimushaastatteluissa tärkeinä viestinnällisinä tuotteina, joihin kiteytettyjä teesejä on helppo levittää eteenpäin. Siinä missä tällainen toistaminen vahvistaa dokumenttien diskursiivista yhteneväisyyttä, muuttuvat dokumentit samalla itsessään tuotteiksi, jolloin niihin kirjatut tavoitteetkin materiaalistuvat ja yhteys toiminnan tasoon ohentuu. Poliittikkadokumenttien keskinäiset verkottumiset ja niiden laatimisen prosessit ovat kuitenkin monipuolisia ja -polvisia ilmiöitä. Tämän tutkimuksen puitteissa saatuja tuloksia näihin dokumentteihin kirjattujen **suositusten käytäntöön viemisen esteinä näyttäytyivät seuraavat tekijät**:

- politiikkaohjelmien ja/tai suositusten laatimisen kiireiset aikataulut,
- vajavaiset vuorovaikutustaidot ja dialogin puute,
- puutteet tiedoissa ja katkokset tiedonkulussa,
- hallinnonalojen välisen yhteistyön pinnallisuus,
- hallinnollinen omistajuus / budjettirationaliteetti,
- puutteet esitettyjen suositusten velvoittavuudessa,
- resurssien puute / resursoinnin määrittämättä jättäminen
- politiikan ailahtelevuus / jatkuvat uudistukset,
- laajempien politiikkaprosessien hitaus
- ajattelutapojen muutoksen / oppimisen hitaus

Oman haasteensa tuovat perinteisempien hallintomuotojen purkautuminen horisontaalisemmiksi, osallistavuuteen tähtääviksi ja väliaikaisuuteen perustuviksi toimintatavoiksi sekä hallintoinstituutioiden ja -rakenteiden organisaatiomuutokset. Kun ajatellaan kulttuuritoimijoiden kenttää, jolla julkisen, yksityisen, kolmannen ja neljännen sektorin toimijat usein kytkeytyvät ja lomittuvat toisiinsa, on yhä haasteellisempaa ensinnäkin määritellä toimijarooleja ja toisekseen toteuttaa seuranta- ja vaikuttavuus selvityksiä. Oman lisänsä kokonaisvyyhtiin tuo se, etteivät hallintorakenteet kokonaan purkaudu vaikkapa verkostoperustaiseksi hallinnaksi, vaan useat hierarkiset ja kontrolloivat rakenteet säilyvät edelleen vahvoina.

Osallistumisen lisäämiseen tähtäävien hallintamallien korostuessa onkin aihetta kysyä, miten kulttuuriosallistuminen kehystyy muuttuvassa toimintaympäristössä ja muuttuvien hallintatapojen myötä. Onko esimerkiksi museon asiakasraatiin osallistuminen kulttuuriosallistumista siinä missä museokäyntikin vai onko kyse osallistumisesta organisaation osallistuvaan kehittämismenettelyyn? Entä miten asiakasraatiin osallistumisen vaikut-

tavuus koettuun hyvinvointiin indikoituisi?

Uuden hallintamentaliteetin osallistumista ja osallisuutta korostavat tavat ja kulttuuripolitiikan vakiintuneet tavoitteet esimerkiksi palvelujen saatavuudesta voivat lomittua helposti toisiinsa. Tämä ei tietenkään sinänsä ole ongelma, vaan ongelmallista on, jaetaanko käsitteistä yhteistä ymmärrystä, sillä jaettu käsitys käsitteistä on myös perusta strategisesti järkevälle, yhteisesti jaetulle tavoitteelle.

Kuitenkin **kulttuuripolitiikan käsitteet** kuten kulttuuritoiminta, kulttuuriosallistuminen, kulttuuriset ja sivistykselliset oikeudet, taide- ja kulttuuripalvelujen, näiden palvelujen saatavuus, yleensä kulttuurin saavutettavuus sekä erityisesti palvelujen saavutettavuus sekä lähdekäsite itse, kulttuuri ja mahdollisuudet määrittellä tätä käsitettä, **näyttävät tämän tutkimuksen valossa olevan joko melko huonosti tunnettuja tai ne hahmotetaan eri tavoin**. Sen sijaan 'kulttuuri'-liitettä viljellään runsaasti monenlaisissa asiayhteyksissä (toimintakulttuuri, kokeilukulttuuri, keskustelukulttuuri).

Kulttuuripolitiikan kansainvälisesti jaettua kokonaisuudesta (*master frame*), jota ovat tuottaneet Unesco ja EU, jota on omaksuttu kansalliseen kulttuuripolitiikkaan ja jota ylläpidetään opetus- ja kulttuuriministeriössä, jää useimmiten ministeriön sisäiseksi. Kun tämän kehyksen perusteita tai **historiaa ei tunneta tai tunnisteta**, on ilmeistä, että siiloutuminen vahvistuu. Tämä on omiaan lisäämään sitä, että kulttuuripolitiikka nähdään marginaalisena tai että esimerkiksi kulttuuriosallistumiseen liittyvä hallinto saatetaan ajatella hallinnolliseksi ”oheistoiminnaksi”.

Kulttuuritoimintoihin osallistuminen ja niiden saavutettavuus vakiintuneina kulttuuripoliittisina tavoitteina, jotka ovat olleet kansainvälisellä agendalla vuosikymmeniä, **ovat kääntyneet poliittiseksi sulkeumaksi**, etenkin kun tavoitteeseen liittyvää käsitteistöä tai poliittista kontekstia ei laajalti tunneta tai tunnisteta. Poliittisen sulkeuman voi tulkita myös epäpoliittisoitumiseksi, jolloin sulkeuman sisällön poliittinen painoarvo on hapertunut. **Tämä tarkoittaisi näiltä osin kulttuuripolitiikan kriisiytymistä** ja tarvetta avata ilmiö keskustelulle ja analyysille. Tarkoituksenmukaista olisi, että kulttuuriin liittyviä politiikoita tekevät ministeriöt kävisivät yhteiseen keskusteluun opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla.

Kulttuuriosallistumisen ja siihen liittyen saavutettavuuden tutkimus toki ovat merkittävä osa kulttuuripolitiikan tutkimusta. Tilannetta on kuitenkin kritisoitu siitä, että on nähty tärkeämmäksi tuottaa tutkimuksia näyttöön perustuvan politiikan tueksi, kuin tarkastella sitä, missä kehyksessä kyseistä politiikkaa tuotetaan (Stevenson 2013, 83). Euroopan laajuudessa viitekehyksessä tarve analysoida politiikkakehystä ja siihen kytkettyjä kulttuuripoliittisia ongelmia tai tavoitteita on kasvanut. Esimerkiksi Tanskassa on kiinnitetty huomiota kulttuuripolitiikan uudelleenkehystämisen prosesseihin (Brandrup Kortbek et al 2016). Norjalaiset tutkijat puolestaan ovat kiinnittäneet huomiota kulttuuripoliittisten tavoitteiden implementointiin käytännön arki-työssä ja kuuluttavat lisätutkimuksen tarvetta tähän kosketuspintaan (Dahl Haugsevje et al 2016). Tällainen tutkimus olisi eduksi ajatellen myös politiikkaohjelmien seurantatutkimuksen tarpeita.

Haastateltavien vastauksissa toivottiin tutkimusta hallinnon toimintaympäristön ja hallintotyön muutoksista. Jäsennystä toimintatavoista kaivattiin myös siitä syystä, että toisiaan seuraavien työryhmäpapereiden ja heikosti velvoittavien suositusten laatiminen turhauttaa, mikä myös eksplikoitiin haastatteluissa. Haastatteluissa esitetyt vaatimukset hallinnon menetelmien, asenteiden ja ajattelutapojen uudistumiseksi on helposti tulkittavissa toiminnan uudelleenkehystämisen (*reframing*) toiveeksi. Perusteet uudistuksen tarpeelle aiheutuvat toimintaympäristön ja hallinnon rationaliteettien muutoksista sekä korostuneesta vaikuttavuuden ja laadun mittaamisesta.

Suomessa tarvetta pohtia kulttuurihallinnon toimintaympäristöä korostaa yleisempien hallinnon muutosten lisäksi suuret hallintorakenteelliset uudistukset sote- ja maakuntaudistuksen myötä. Jatkuva uudistuksen odottaminen on omiaan lisäämään epävarmuuden tunnetta, mitä ei tulisi jättää vaille tutkimuksellista huomiota. **Kulttuuritoimintoihin osallistumisen tavoite vakiintuneena poliittisena sulkeutumana kaipaa etenkin kunta- ja aluetason hyvän hallinnon kannalta avaamista ja uudelleenkehystämistä ”muuttuvassa toimintaympäristössä” eli eriarvoistuneessa kuntakentässä ja aluereformissa.** Olisi pohdittava avoimesti kuntien kulttuuritoiminnan legitimaatio- ja arvoperustaa. Perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys on legitimitietiarvoltaan painava peruste, mutta miten se resonoi kuntien kulttuuritoimen marginaalisen aseman kanssa murroksellisessa kunta- ja aluepolitiikassa?

Mahdollisesti aukenevassa uudelleenkehystämisen prosessissa on tärkeää lähtökohtaisesti tuoda yhteen ja avata eri hallinnonalojen käsityksiä kulttuurista, kulttuuritoiminnoista ja -palveluista, niiden saavutettavuudesta sekä kulttuuri-osallistumisesta. Prosessi voi myös tarjota mahdollisuuden käsitellä kulttuuripolitiikkaa yhtenä kulttuurin kohdistuvista politiikoista. Siksi on tarpeen avata perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi myös kysymykset kansallisen kulttuuripolitiikan (kulttuuri-osallistumisen osalta) ihmis- ja yhteiskuntäkäsityksestä. Tässä tutkimuksessa haastateltujen vastaajien halukkuus keskustella hallinnon toimintaympäristöön ja toiminnan kehyksiin liittyvistä teemoista osoittaa, että tahtoa ja tarvetta ymmärtää paremmin kulttuuripolitiikkaan ja alan hallintoon liittyviä muutoksia on runsaasti.

Askelmerkkejä tulevaan

Tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella suositusten etenemisessä käytäntöön on koettu myös onnistumisia. Tekijät, jotka toistuvat sekä onnistumisen kokemuksissa ja jotka tuotiin esiin ehdotuksissa paremmiksi toimintatavoiksi, olivat usein samoja tai samankaltaisia. Ne liittyivät ennen kaikkea vuorovaikutus- ja yhteistyötaitoihin, tiedonkulkuun ja tiedon käsittelyyn sekä vallitsevien toimintatapojen kriittiseen tai refleктоivaan tarkasteluun. Suositusten sijaan raportin loppuun on koottu sekä haastatteluissa esiintyneitä että tutkimuksen pohjalta nousseita ehdotuksia, jotka voivat toimia askelmerkkeinä tai kannustimina siirryttäessä diskursiivisesta vellomisesta hyvän hallinnon vahvistamiseen.

1 Kieli ja käsitteet

Dokumentit ja niiden suositukset ja toimenpide-ehdotukset kirjoitetaan riittävän konkreettisina, muttei liian ahtaina. Kielen tulee olla hyvää: selkeää ja ymmärrettävää.

Käytettäviä käsitteitä on selkeytettävä niin, että ne ovat käyttökelpoisia suosituksia toteutettaessa. Haastatteluissa ehdotettiin, että esimerkiksi saavutettavuudesta tulisi olla käytettävissä tarkistuslista, joka selkiyttää, mitä erilaisia asioita se kattaa ja mitä toimintoja saavutettavuuden lisääminen tai parantaminen käytännössä tarkoittaa.

2 Tieto ja tiedon muodot

Tarvitaan tietoa käyttäjäkokemuksesta, palvelujentuottajan näkökulmasta sekä toimijoiden hiljaisesta tiedosta.

Tiedon tuottamiseen ja käyttöön liittyy intentio, tarkoitus. Poliittikaohjelmien yhteydessä tiedontarpeet liittyvät tyypillisesti seurantatietoon ja erilaisten indikaattoreiden tuottamaan tietoon. Erilaisten ohjelmien, selvitysten ja hankkeiden yhteydessä luotavat tietomuodostelmat jäävät usein hajalleen. Tietoa on, mutta sitä ei ole koottu yhteen. **Tarvitaan tietokanta ja tietovarantoja**, jotka mahdollistavat monipuolisemman tiedonkäytön, vertailevan tiedon ja esimerkiksi big data -analyysit. Tässä voi mahdollisesti hyödyntää jo

olemassa olevia tai kehitteillä olevia alustoja.

Tiedon tarkoitus ei toteudu, jos tietoa ei käytetä: jaeta, omaksuta, käsitellä, sovelleta. Tämä pätee sekä tutkimustietoon että esimerkiksi tietoon hyvistä käytännöistä. Haastatteluissa esimerkiksi strategioiden laatiminen nähtiin parhaimmillaan toimialan keskeisiä sisältöjä käsittelevänä dialogina ja oppimisprosessina. Toisaalta myönnettiin, että ohjelmien ja toimenpiteiden rakentaminen usein jää ikään kuin tavoitteeksi itsessään. Tällöin myös eteneminen kohti toteutusta jää utuiseksi. Usein kyse näyttää olevan katkoksisista tiedon kulussa sekä epäselvistä toimijarooleista – mikä palaa jälleen kysymykseen siitä, miten strategiat, ohjelmat ja niiden toimenpiteet on kirjoitettu. Kyse on myös toimintatapojen valinnasta. Osallistavista, horisontaalisista ja verkostopohjaisista toimintatavoista puhutaan, mutta on eri asia, miten ne toteutuvat, jos vallitseva toimintarakente on jotain muuta.

3 Vuorovaikutus ja johtaminen

Onnistuneisiin suosittelun jalkauttamisiin liittyy haastatteluissa usein vuorovaikutustaidot ja erityisesti dialogisuus, jotka lähtökohtaisesti perustuvat vastavuoroisuuden ideaan.

Perinteiset johtamismallit, jollaisiin hallintotraditioihin ministeriötkin perustuvat, korostavat hierarkisuutta, ylhäältä alaspäin siirtyvää asiantuntijuutta sekä ohjelmallista suunnittelua, jotka nähdään keinoina kontrolloida tapahtuvaa todellisuutta. Näissä malleissa suosittelun ja hyvien käytäntöjen laatimista edellytetään sitä varten asetetuilta projekteilta ja työpajoilta. Usein vaikuttaa, että tällöin haaveena on ”evidenssiperustaisen ’hyvien käytäntöjen’ pankin tai repertuaarin luominen”, josta hyvän hallinnon keinot olisivat ikään kuin diagnostisesti poimittavissa (Arnkil 2012, 340). Ongelmallista ja jopa paradoksaalista on, että usein käytäntöjä ajatellaan voitavan suunnitella strategioiden ja ohjelmien realisoitumisina ilman todellista kytköstä ihmisten elämännäkökulmaan. Tällaista asetelmaa ilmensi haastatteluissa toistunut erottelu ”virallisen” ja ”todellisen” välillä.

Suosittelun ontuvaan toteutumiseen ja käytäntöjen kehittämisen ulkoistamiseen liittyvät myös ilmiöt johtamisen etäännyttämisestä ja fragmentoitumisesta. Kyse ei tällöin ole vain siitä, että esimerkiksi kuntien toimijoiden nähdään jääneen ”tuuliajolle”, etäisiksi suhteessa ministeriöiltä tuleviin suositteluihin, vaan myös siitä, ettei ohjelmiin tai yhteistyömalleihin ministeriötasollakaan sitouduta riittävän korkealla tasolla. Jos kulttuuripolitiikkaa siis ajatellaan neuvotteluiden ja sopimusten tuloksena, vaikka kuvaannollisestikin, näyttävät nämä neuvottelut enemmän pistemäisiltä kokoushuonekeskusteluilta kuin kokoavilta ja rakentavilta, vertikaalisilta ja horisontaalisilta dialogisilta käytännöiltä. Ei siis riitä, että vuorovaikutusta edellytetään esimerkiksi kuntien toimijoilta, vaan **dialogisuutta edistäviä käytäntöjä tarvitaan myös ministeriöiden sisällä ja niiden välillä.**

4 Yhteinen oppi ja ymmärrys

Tutkimuksen perusteella **sekä ministeriöiden sisällä että niiden välisessä yhteistyössä kaivataan havahduttamista, kanssa-tutkijuutta ja uusia näkökulmia.** Näissä voi katsoa olevan kyse myös oppimisprosessiin liittyvästä ajattelun säröyttämistä (Arvaja & Malinen 2013, 62). Havahduttamisen – tai säröyttämisen – tarve on kiinnostava suhteessa tässä tutkimuksessa tähdennettyyn kulttuuripolitiikan uudelleenkehystämisen mahdollisuuteen. Tähän kannustaa myös tutkimuksen havainto siitä, että kulttuuriosallistumiseen ja kulttuuritoimintoihin suhtaudutaan positiivisesti ja siihen liittyviä ohjelmia ja toimenpiteitä löytyy useilta hallinnonaloilta. Havainto kannustaa avaa-

maan keskustelu hallinnonrajat ylittävästä ja niitä yhdistävästä kulttuurin politiikasta. **Jälleen siis toistuu vaatimus, että ministeriöiden yhteistyötä tulisi lisätä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi omaksua aktiivinen rooli yhteisen ymmärryksen lisääjänä ja yhteistyöneuvottelujen kävijänä.**

Tutkimushaastatteluisissa ministeriöiden väliseen yhteistyöhön suhtauduttiin kiinnostuneesti. Eräs haastateltavista ehdotti tämän tutkimuksen jatkona dokumenttien pohjalta nousevaa kokonaisuutta yhteisesti työstettäväksi. Ehdotus on kiinnostava, sillä ministeriöiden välinen työskentelykokonaisuus voi samalla muodostaa monipuolisen tutkimusalustan poikkihallinnollisen yhteistyön käytäntöjen tutkimuksen ja kehittämisen kannalta.

Tällaisen kokonaisuuden pohjana voi olla esimerkiksi kulttuuripolitiikan alalta tulevan kulttuuritoiminnan käsitteen ja ekosysteemisen kulttuuripalvelun käsitteen tuominen keskusteluun. Tämä voi muodostaa kiinnostavan tilan edelleen kulttuurin, taiteen, kulttuuriperinnön, Suomen erilaisten maisema-alueiden, luontosuhteen, luontoliikunnan ja metsäkulttuurin käsitteiden kautta käytävälle dialogille. Tutkimuksessa tarkastellun dokumenttiaineiston perusteella tematiikka toisi luontevasti yhteen ainakin opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, myös oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön.

5 Vertaileva tutkimus ja vertaisoppiminen

Suomen kulttuuripolitiikka ei ole saari, vaan jatkuvasti vaikutussuhteessa kansainvälisen kulttuuripolitiikan kehitykseen. Suomalaiselle politiikkakulttuurille ominaisestikin kansainvälisistä verrokkimaista on haettu samankaltaisuuteen perustuvia malleja, jolloin kyseeseen on tullut erityisesti Pohjoismaat, ennen kaikkea Ruotsi. Toisaalta käsitteelliset keskustelut eivät rajoitu kansallisvaltioihin tai maantieteeseen, minkä vuoksi **on syytä kiinnittää jatkuvasti huomiota kansallisten kulttuuripolitiikoiden välillä jaettuihin problematiikkoihin. Tarvitaan edelleen monipuolista vertailevaa tutkimusta sekä keinoja jakaa kokemuksia ja tietoja erilaisten toimintaympäristöjen välillä.** Kulttuuripolitiikkaan kohdistunutta uudistumisen tarvetta on tässä raportissa käsitelty Ruotsin ja Ala-Saksin osavaltion osalta.

Lähteet ja kirjallisuus

- Arnkil, R. 2012. Siltoja yli kinkkisen virran: hyvien käytäntöjen leviäminen työyhteisössä. Teoksessa: K. Filander & M. Vanhalakka-Ruoho (toim.) Yhteisöllisyys liikkeessä. Aikuiskasvatuksen vuosikirja 48. Helsinki: Kansanvalistusseura; Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. 325–352.
- Arvaja, M. & Malinen, A. 2013. Dialoginen oppiminen aikuisopiskelijan näkökulmasta. Teoksessa: J. T. Hakala & K. Kiviniemi (toim.) Vuorovaikutuksen jännitteitä ja oppimisen säröjä. Aikuispedagogiikan haasteiden äärellä. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. 59–72.
- Barbieri, N. 2015. A narrative-interactionist approach to policy change analysis. Lessons from a case study of the cultural policy domain in Catalonia. *Critical Policy Studies*, 9:4, 434–453. DOI: 10.1080/19460171.2015.1014519
- Barnett, C. 2001. Culture, policy, and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture. *Political Geography*, 20:4, 405–426. DOI: 10.1016/S0962-6298(01)00002-6
- Blomgren, R. 2017. Social engineering and cultural policy – theoretical and empirical reflexions from Swedish cultural policy in a historical perspective. *International Journal of Cultural Policy*. DOI: 10.1080/10286632.2017.1284826
- Boden, R. & Epstein, D. 2006. Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education. *Globalisation, Societies and Education*, 4:2, 223–236. DOI: 10.1080/14767720600752619
- Brandrup Kortbek, H., Præstegaard Schwartz, C., Scott Sørensen, A. & Thobo-Carlson, M. 2016. The participatory agenda. A post-critical, anticipatory intervention. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 19:1, 19–35.
- Dahl Haugsevje, Å., Hylland, O. M. & Stavrum, H. 2016. Kultur for å delta. Når kulturpolitiske idealer skal realiseres i praktisk kulturarbeid. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 19:1, 78–97.
- Frenander, A. 2005. Kultur som kulturpolitikens stora problem. Diskussionen om svensk kulturpolitik under 1900-talet. Hedemora: Gidlunds.
- Frenander, A. 2007. No Discord, or, an area without significant political stakes? Some reflections on Swedish post-war cultural policy discourse. *International Journal of Cultural Policy*, 13:4, 393–406.
- Haavisto, I. 2012. Ovi raottuu – Suomalaisten maahanmuuttoasenteet 2012. EVA analyysi 22. Helsinki: Elinkeinoelämän Valtuuskunta. URL: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2012/05/Ovi-raottuu.pdf>

- Hajer, M. A. & Wagenaar, H. 2003. Introduction. Teoksessa: M. A. Hajer & H. Wagenaar (toim.): *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press. 1–30.
- Haselbach, D., Klein, A., Knüsel, P. & Opitz, S. 2012. *Der Kulturinfarkt. Von allem zu viel und überall das Gleiche. Eine Polemik über Kulturpolitik, Kulturstaat, Kultursubvention*. München: Knaus Verlag.
- Heinämäki, L. 2012. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. *Tutkimus 75/2012*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Henkinen kriisinkestävyys osana yhteiskunnan turvallisuutta. 2015. Seminaarijulkaisu. Turvallisuuskomitean seminaari Säätytalossa 18. 5. 2015. Helsinki: Turvallisuuskomitea & Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Häikiö, L. & Leino, H. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.): *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press. 9–30.
- Kangas, A. & Kivistö, K. 2011. Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisselityksiä. Selvittäjien Anita Kangas ja Kalevi Kivistö laatima raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:12. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Kangas, A. & Pirnes, E. 2015. Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.): *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Helsinki: Tietosanomaa. 23–108.
- Kangas, A. 2015. Koetellut kulttuuritoiminnot. KUULTO-toimintatutkimuksen tulokset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:21. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. 2002. Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Helsinki: Kauppakaari.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. 2004. Strategiakartat. Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi. Helsinki: Talentum.
- Karhunkorva, R., Paaskoski, L., Matila A. & Arnkil, N. 2016. Merkityksellinen metsäkulttuuri. *Tapion raportteja 10*. Helsinki: Tapio.
- Keränen, M. 2014. Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.): *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press. 33–55.
- Koivunen, H. & Marsio, L. 2006. Reilu kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet. Opetusministeriön julkaisuja 2006:50. Helsinki: Opetusministeriö.
- Lahtinen, E., Jakonen, O. & Sokka, S. 2017. Yhdenvertaisuus ja saavutettavuus kulttuuripolitiikassa. Tietokortti 3. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore. URL: http://www.cupore.fi/images/tiedostot/tietokortit/cupore_tietokortti_saavutettavuus.pdf
- Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P. & Valtonen, V. 2016. Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu 97. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Laws, D. & Rein, M. 2003. Reframing practice. Teoksessa: M. A. Hajer & H. Wagenaar (toim.): *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press. 172–206.
- Lehikoinen, K. & Rautiainen, P. 2016. Kulttuuristen oikeuksien toteuttaminen osaksi sote-palveluja. Arts Equal Policy Brief 1/2016. Taide julkisena palveluna: strategisesti kohti tasa-arvoa -tutkimushankkeen julkaisuja. URL: <http://www.artsequal.fi/documents/14230/26193/Sote-sektori+suositus/df5a3d5e-ae2-413d-baea-cedce-6db2575>
- Mangset, P. 2017. The end of cultural policy? Konferenssi-esitelmä: Nordic conference on cultural policy research, NCCPR, 23. – 25. 8. 2017. Helsinki. Tuloste

- konferenssijärjestäjän tietokannasta, tekijän hallussa.
- O'Hagan, J. 2016. European statistics on cultural participation and their international comparability. *International Journal of Cultural Policy*, 22:2, 291–303. DOI: 10.1080/10286632.2014.973870
- OPM 2003:20. Valtioneuvoston periaatepäätös taide- ja taiteilijapolitiikasta. Opetusministeriön julkaisuja 2003:20. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2004: 29. Taide tarjolle, kulttuuri kaikille. Vammaiset ja kulttuuri -toimikunnan ehdotus toimenpideohjelmaksi. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2006:6. Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Opetusministeriön toimenpideohjelma 2006–2010. Opetusministeriön julkaisuja 2006:6. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2009:12. Kulttuuripolitiikan strategia 2020. Opetusministeriön julkaisuja 2009:12. Helsinki: Opetusministeriö.
- Palviainen, M. 2016. Kulttuuri 2030. Houkuttelevan koelaboratorion yrittäjäkansalaiset. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. URL: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201606283365>
- Pirnes, E. 2008. Merkityksellinen kulttuuri ja kulttuuripolitiikka. Laaja kulttuurin käsite kulttuuripolitiikan perusteluna. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 327. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. URL: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-3085-1>
- Stevenson, D., Balling, G. & Kann-Rasmussen, N. 2017. Cultural participation in Europe: shared problem or shared problematisation? *International Journal of Cultural Policy*, 23:1, 89–106. DOI: 10.1080/10286632.2015.1043290
- Stevenson, D. 2013. What's the problem again? The problematisation of cultural participation in Scottish cultural policy. *Cultural Trends*, 22:2, 77–85. DOI: 10.1080/09548963.2013.783172
- Suomalainen metsäsuhde, 2017. Elävän perinnön wikiluettelo, URL: https://wiki.aineetonkulttuuriperinto.fi/wiki/Suomalainen_mets%C3%A4suhde
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity. S.a. URL: <http://www.teebweb.org/>
- Tervonen-Gonçalves, L. & Oinonen, E. 2014. Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkinä terveyden edistäminen. *Yhteiskuntapolitiikka*, 79:5, 521–536. URL: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014102145467>
- Toivanen, R. 2012. Romanit ja kulttuuri. Selvitys romanien osallisuudesta ja osallistumisesta kulttuuritoimintaan Suomessa. Ihmisoikeusliiton selvitys 1/2012. Helsinki: Ihmisoikeusliitto. URL: [Romanit_ja_kulttuuri_Selvitys_romanien_osallisuudesta_ja_osallistumisesta_kulttuuritoimintaan_Suomessa_IOL_2012.pdf](http://www.ihmisoikeusliitto.fi/romanit_ja_kulttuuri_selvitys_romanien_osallisuudesta_ja_osallistumisesta_kulttuuritoimintaan_suomessa_iol_2012.pdf)
- Ulkoilutilasto 2010, 2013. URL: <http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/tieto-ulkoilusta-2010.htm>
- Virolainen, J. 2015. Kulttuuriosallistumisen muuttuvat merkitykset. Katsaus taiteeseen ja kulttuuriin osallistumiseen, osallisuuteen ja osallistumattomuuteen. Cuporen verkkojulkaisuja 26. Helsinki: Cupore. URL: <http://www.cupore.fi/fi/julkaisut/cuporen-julkaisut/jutta-virolainen-kulttuuriosallistumisen-muuttuvat-merkitykset>
- VNK 2009:6. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvionnin kehittäminen. Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2009:6. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK 2014:14. Päätöksenteosta muutoksenteeseen – valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2014:14. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Wagenaar, H. 2011. *Meaning in Action. Interpretation and dialogue in policy analysis*. Armonk (NY) London (UK): M.E.Sharpe.
- Warren, M. E. 2009. Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3:1, 3–13. DOI: 10.1080/19460170903158040
- Yanow, D. 2011. *Conducting Interpretative Policy Analysis*. SAGE Research Methods. E-book. DOI: 10.4135/9781412983747
- Yhteiskunnan turvallisuus. S.a. URL: <http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/>

Maakatsaukset: Ruotsi

Suosituksista käytäntöihin Ruotsissa

Vappu Renko

1 Aluksi

Tässä luvussa tarjotaan yleiskuva kulttuuritoimintojen saatavuuden lisäämiseen liittyvistä kulttuuripolitiikan käytännön malleista Ruotsissa. Osiossa kuvataan päävastuulliset julkishallinnon toimijat, niiden asemaa koskeva sääntely ja keskinäiset suhteet sekä teemaan liittyvät hankkeet ja ohjelmat, joiden kohdalla keskitytään etenkin ajankohtaiseen, alueellisen tason valtaa kulttuurin julkisen rahoituksen suuntaamisessa lisänneeseen yhteistoimintamalliin. Kulttuuripolitiikaltaan Ruotsi on Suomen kannalta vertailukelpoinen maa. Siellä on viime aikoina tehty muutoksia kulttuuripolitiikan käytännön malleissa etenkin alueellisella tasolla. Aineistona tarkastelussa ovat hallinnon erilaiset dokumentit sekä aiempi tutkimus.

Ruotsissa 1950–60-luvuilla levinneet hyvinvointivaltion tavoitteet painottivat Suomen tapaan kulttuuritoimintojen saatavuuden lisäämistä desentralisaation kautta (Duelund 2008). Kulttuuripolitiikka institutionalisoitiin lainsäädännön kautta vuonna 1974. Hyvinvointivaltion laajenemisen myötä 1970–1990-luvuilla kulttuuripolitiikan toimet keskittyivät etenkin alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Ruotsissa aluetaso korostui, kun taas Suomessa valtio ja kunnat pysyivät päätoimijoina. (Harding 2015.) 1990-luvulta lähtien siirtymä kilpailuvaltioon on heijastunut tehokkuuden ja keskittymisen painotuksiin myös kulttuuripolitiikan käytännön malleissa. Samalla liittymisen Euroopan unioniin on edistänyt alueellistumisen prosesseja Ruotsissa ja Suomessa. (Renko, Kangas, Johannisson & Blomgren 2016.) Ruotsissa kansainvälistyminen ja hajauttaminen ovat lisänneet alueellisen ja paikallisen tason valtaa kulttuuripolitiikan suuntaamisessa ja toteuttamisessa (Johannisson 2008, 1).

Ruotsissa on Suomen tapaan kolmiportainen hallinto, jossa alueellinen ja paikallinen taso lähtökohtaisesti toteuttavat ja täydentävät kansallisesti määriteltyjä ja rahoitettuja kulttuuripolitiikan päämääriä. Kulttuuripoliittisen päätöksenteon ja rahoituksen tärkeimmät tasot ovat valtio ja kunnat. Merkittävin ero maiden välillä on, että Ruotsissa aluehallinnon edustajat valitaan suoralla vaalilla kun taas Suomessa kunnat valitsevat edustajansa aluetasolle. Ruotsissa alueilla on myös verotusoikeus. Vuonna Ruotsissa 2009 käyttöön otettu yhteistoimintamalli (lisää mallista luvussa 5.1) kasvatti alueiden valtaa

kulttuurihallinnossa ja resurssien kohdentamisessa. Mallin merkitys näkyy jo kulttuurin rahoituksen jakautumisessa julkisen hallinnon eri tasojen kesken. Alueellisen ja paikallisen tason merkitystä on korostanut myös kansallisen kulttuuripolitiikan painottama kulttuurin rooli eri alojen kuten hyvinvoinnin, ympäristön ja talouden kehittäjänä (*utveckling genom kultur*). Painotus on osaltaan laajentanut kulttuuripolitiikan sisällön ja -hallinnon aloja. (Larsson & Svenson 2001, 95.)

Kansallisen tason kulttuuripoliittisena linjauksena on, että kaikilla Ruotsissa tulisi olla mahdollisuus osallistua kulttuuritoimintaan. Tavoite on vahvasti yhteydessä alueelliseen saatavuuteen. Kuitenkin *Kulturanalys 2017* -julkaisussa todetaan, että asuinpaikka saattaa tavoitteesta poiketen rajoittaa kulttuuripalveluiden saatavuutta. Raportin mukaan resursseja kulttuuritoimintojen saatavuuden lisäämiseen tulisikin kasvattaa. (*Myndigheten för Kulturanalys 2017*, 13; 73; 77.) Saatavuutta korostavat myös alue- ja kuntatason toimijoita edustavan *Sveriges Kommuner och Landstingin* kulttuuripoliittiset tavoitteet (SKL 2015, 19).

2 Päävastuulliset toimijat

2.1 Kansallinen taso

Ruotsissa kansallinen taso eli valtio on pyrkinyt viime aikoina muuttamaan rakenteellisesti kulttuurin rahoitusta ja ohjausta Suomea enemmän erityisesti uuden yhteistoimintamallin myötä (Saukkonen 2014, 4; Harding 2016). Samoin kuin Suomessa, parlamentti (*Riksdag*) toimii Ruotsissa lainsäätäjänä sekä vahvistaa budjetin. Hallitus taas vastaa lainsäädäntö- ja budjettiesityksistä sekä kulttuuripolitiikan pitkistä linjoista. Ministeriöiden ja valtion virastojen vastuulla on päätösten tekeminen ja toteutuksen valmistelu.

Ruotsin kulttuuriministeriö vastaa taiteeseen, kulttuuriperintöön, kansallisiin vähemmistöihin, kansalaisyhteiskuntaan ja ihmisoikeuksiin liittyvistä asioista. Kulttuuriministeriön lisäksi myös muut ministeriöt osallistuvat kulttuuripolitiikan ohjaukseen. Opetusministeriön ala on läheisesti yhteydessä kulttuuriministeriön alaan: ministeriöt toimivat yhdessä vuoteen 1991 ja yhdistettiin uudelleen vuosiksi 2004–2006. Opetusministeriö muun muassa tukee kansallisia yhdistyksiä sekä kansanopistoja, jotka tarjoavat usein kulttuuritoimintaa sekä taide- ja kulttuurikasvatusta. Lisäksi kulttuuri- ja opetusministeriöt ovat tukeneet yhdessä esimerkiksi Skapande skola -ohjelmaa¹ koulujen ja ammattimaisten kulttuuritoimijoiden välisen yhteistyön vahvistamiseksi. Muista ministeriöistä erityisesti ulkoministeriö, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö osallistuvat kulttuuripoliittiseen ohjaukseen. Luovien alojen edistämiseksi kulttuuriministeriö toimii yhdessä etenkin elinkeinoministeriön kanssa. (Harding 2015, 3; 5; 9; 12.)

Kulttuuriministeriön ohjauksessa toimii yli 40 toimijaa – mukaan lukien kansallisesti rahoitetut museot – jotka raportoivat toiminnastaan ministeriölle (*Government Offices of Sweden* 12. 4. 2017). Lukuisat eri tavoin ohjatut ja rahoitetut yksiköt korostavat ruotsalaisen kulttuuripolitiikan mallin moni-

1 *Skapande skola* (luova koulu) on koulujen ja ammatillisen kulttuuritoiminnan yhteistyön vahvistamiseen tarkoitettu tuki, jota *Kulturrådet* on jakanut vuodesta 2008. Tavoite on luoda kaikille lapsille taustasta huolimatta mahdollisuus osallistua kulttuuritoimintaan ja luoda itse. Peruskouluille suunnattua tukea jaetaan vuosittain hakemusten perusteella noin 170 miljoonaa euroa. Tuki on mahdollistanut esimerkiksi taiteilijoiden ja taidepedagogien työskentelyä kouluissa. Hankkeen taustalla on Norjassa vuonna 2001 käynnistynyt vastaava *Den kulturelle skulesekken* (DKS)-ohjelma. (*Regeringen 2009*, 69; *Kulturrådet* 10.4.2017; Čopič et al. 2013, 46.)

tahoisuutta. Valtion virastoina toimivien kansallisten kulttuuritoimijoiden autonomia on turvattu perustuslaissa. (Harding 2015, 5.)

Ministeriön ohjaamiin toimijoihin kuuluu Ruotsin kulttuurineuvosto (*Statens kulturråd*), joka luotiin demokraattisen hyvinvointimallin institutionalisoinnin aikaan 1970-luvulla. Tällöin eduskunnassa hyväksyttiin ensimmäiset valtiotason kulttuuripoliittiset tavoitteet. Kulttuurineuvoston tarkoitus oli muuntaa yleiset periaatteet käytännön toiminnaksi. (Saukkonen 2014, 35.) Kulttuurineuvoston päätehtävänä on vaikuttaa kulttuurin kehitykseen ja saatavuuteen kansallisen kulttuuripolitiikan lähtökohdista. Kulttuurineuvosto jakaa apurahoja, tuottaa tietoa sekä vastaa sopimusten neuvottelusta alueellisten hallintoelinten kanssa alueellisesta kulttuuripoliitikasta ja kansallisen rahoituksen jakamisesta alueille. Vuonna 2016 neuvosto jakoi ensimmäistä kertaa tukea kuntien musiikki- ja kulttuurikouluille osana kulttuurin saatavuuden lisäämisen tavoitetta. Tuen tavoite on tehdä musiikki- ja kulttuurikoulujen toiminnasta saavutettavampaa sekä parantaa lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia. Tukea voivat hakea kunnalliset musiikki- ja kulttuurikoulut. (*Kulturrådet* 3. 2. 2016.) Kulttuurineuvosto toimii myös Euroopan unionin kulttuuriohjelmien kansallisena yhteyspisteenä sekä osallistuu alueellisen kasvun edistämiseen. (*Kulturrådet* 2017a, 5.; *Kulturrådet* 2014.) Suomessa vastaavan toimijan, Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) toiminta painottuu apurahojen ja avustusten jakamiseen suoraan sekä alueellisten toimikuntien kautta.

Ministeriön ohjaamiin ja rahoittamiin viranomaisiin kuuluvat myös *Myndigheten för kulturanalys*, jonka tarkoituksena on kansallisista kulttuuripoliittisista tavoitteista käsin kerätä tietoa taiteesta ja kulttuurista, seurata ja analysoida alan tutkimusta sekä muuta tietotuotantoa ja arvioida kulttuuripolitiikan toteutumista ja vaikuttavuutta (*Myndigheten för Kulturanalys* 12. 4. 2017) sekä vuonna 1937 perustettu valtion taideneuvosto (*Statens konstråd*), jonka tehtävänä on kehittää nykyaikaisen ja julkisen tilan vuorovaikutusta esimerkiksi paikkasidonnaisten teosten, hankkeiden ja julkaisujen kautta. (*Statens konstråd* 31. 5. 2017). Osana toimintaansa taideneuvosto vastaa nykyaikaisen hankinnoista valtion ja sen virastojen sekä yliopistojen, aluehallinnon ja oikeuslaitoksen tiloihin (Saukkonen 2014, 36).

2.2 Alueellinen taso

Alueellinen taso jakautuu Ruotsissa valtion aluehallintoon (*län*) sekä edustukselliseen aluehallintoon (*landsting*), jotka toimivat pääosin samoilla maantieteellisillä alueilla (Kuvio 1). Alueellista tasoa hallitaan siten eri näkökulmista. Ylhäältä alaspäin -ohjausta painottava näkökulma korostaa sitä, että aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa valvoen ja ohjaten paikallishallintoa. Valtion aluehallinto jakautuu 21 lääniin (*län*), joissa hallinnollisena elimenä toimii lääninhallitus (*länsstyrelse*). Lääninhallitus on aluetasolla valtiovallan edustaja, jolla on oma hallinnollinen rakenteensa, ml. hallituksen nimittämä maaherra (*landshövning*). Läänit toimivat keskushallinnon alueviranomaisina, joiden tehtävät keskittyvät kansallisen ja muiden tasojen intressien yhteensovittamiseen, sosiaalishallintoon, alueelliseen suunnitteluun ja valvontaan (Saukkonen 2014, 37; Lähtenmäki-Smith 2002, 11). Kulttuuriperintöä koskevaa valvontaa ja avustuksia lukuun ottamatta lääninhallituksilla ei ole merkittävää vaikutusta kulttuuripolitiikan hallintoon tai toteutukseen (Renko, Kangas, Johannisson & Blomgren 2016, 10).

Alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma nostaa esille aluehallinnon roolin alueen edustajana keskushallintoon päin sekä välittäjänä keskus- ja paikallistason välillä. Edustuksellista aluehallintoa edustavat itsehallinnolliset 20 maakäräjäkuntaa (*landsting*), joiden

Valtion aluehallinto		Edustuksellinen aluehallinto			
Valtio	Gotland* Blekinge Skåne Kronobergs Hallands Kalmar Jönköpings Västra Götalands Östergötlands Södermanlands Stockholms Uppsala Västmanlands Örebro Värmlands Dalarnas Gävleborgs Västernorrlands Jämtlands Västerbottens Norrbottens	Landstinget Blekinge Region Skåne Region Kronoberg Region Halland Landstinget i Kalmar län Region Jönköpings län Västra Götalandsregionen Region Östergötland Landstinget Sörmland Stockholms läns landsting Region Uppsala Region Västmanland Region Örebro län Landstinget i Värmland Landstinget Dalarna Region Gävleborg Landstinget Västernorrland Region Jämtland Härjedalen Västerbottens läns landsting Region Norrbotten	Region Blekinge Regionförbundet i Kalmar län Regionförbundet Sörmland Region Värmland Region Dalarna Region Västerbotten		Kunnat
	Läänit (län), 21	Maakäräjäkunnat (landsting), 20, joista 13 alueita (region)	Yhteistyöelimet (regionförbund) kuntien ja maakuntakäräjien välillä	Muut kuntien yhteistyöelimet (kommunförbund), muodoltaan aatteelliset yhdistykset tai laissa säädetty yhteistyöelimet (kommunalförbund)	

*) Gotlanti on lääninä toimiva kunta, jolla on myös maakäräjäkunnan tehtävät

Kuvio 1. Aluehallinnon toimijat Ruotsissa vuoden 2017 alussa.

Lähteet: SBC 2017, Sveriges län; SKL 2017, Landsting och regioner.

rooli kulttuuripolitiikan suuntaamisessa ja toteuttamisessa on kasvanut enenevässä määrin 2000-luvulla (Harding 2015, 4). (Kuvio 1.)

Maakäräjiä johtaa suoralla kansanvaalilla valittu maakäräjävaltuusto. Maakäräjät toimivat jokaisessa läänissä Gotlantia lukuun ottamatta (Gotlanti on lääninä toimiva kunta, jolla on myös maakäräjäkunnan tehtävät). (*Myndigheten för kulturanalys* 2016, 21.) Maakäräjillä on verotusoikeus ja ne vastaavat tietyistä kuntarajat ylittävistä tehtävistä, joista merkittävimpiin kuuluvat terveydenhuolto ja sairaalatoiminta (Lähtenmäki-Smith 2002, 46). Kulttuuripolitiikkaan liittyvät tehtävät ovat sekä maakäräjäkunnille että kunnille vapaaehtoisia lukuun ottamatta kirjastotoimintaa (*bibliotekslag* SFS 2013:801). Kaikilla julkishallinnon toimijoilla on myös vastuu kulttuuriperinnön suojelusta (*kulturmiljölag* SFS 1988:950).

Osalla maakäräjäkunnista on muita laajempi vastuu alueellisesta kehittämisestä. Niillä on oikeus kutsua itseään alueeksi (*region*), vaikka muodollisesti ne ovat edelleen maakärjäkuntia. Aluetason merkityksen kasvaessa etenkin Euroopan unionin jäsenyyden myötä Ruotsissa 1990-luvulla hallitus teetti raportin alueellisesta itsehallinnosta. Tämän pohjalta tehtiin päätös alueiksi nimetyistä maakäräjäkunnista, joista ensimmäisiä olivat Skåne ja Västra Götaland. Vuoden 2016 lopussa alueita oli 13: Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Västra Götaland, Örebro, Västmanland, Norrbotten, Uppsala, Västernorrland ja Östergötland. (SKL 2017.) Myös Gotlanti, jolla on kuntana maakäräjäkunnan tehtävät ja aluekehitysvastuu, voi kutsua itseään alueeksi. (Kuvio 1.)

Yhteistyö kuntien ja maakärjäkuntien välillä toteutuu monessa muo-

dossa. Kunnat ovat muodostaneet kuntien yhteistyöelimii, jotka voivat olla muodoltaan aatteellisia yhdistyksiä tai julkishallinnollisia kuntien ja maakärjäkuntien yhteistyöelimii (*kommunalförbund*), joista säädetään kunnallislaissa. Jälkimmäiset toimivat itsenäisesti suhteessa jäsenkuntiin ja -maakärjäkuntiin. Niihin kuuluvat erilliset alueelliset yhteistyöelimet (*regionförbund*), joista säädetään laissa läänien yhteistyöelimistä (*samverkansorgan*) (SFS 2002:34). Alueellisilla yhteistyöelimillä ei ole verotusoikeutta mutta laaja vastuu alueellisesta kehityksestä (Lähtenmäki-Smith 2002, 46). Kaikkien läänin kuntien tulee olla mukana yhteistyöelinten perustamisessa. Myös maakärjäjä voi olla jäsen. Vuoden 2017 alussa Ruotsissa toimi alueellinen yhteistyöelin pääosin niillä alueilla, joiden maakärjäjäkunnilla ei ole muita laajempaa vastuuta alueellisesta kehittämisestä eivätkä ne siten kutsu itseään alueiksi (*region*). Kuusi alueellista yhteistyöelintä ovat Blekinge, Dalarna, Kalmar, Sörmland, Värmland ja Västerbotten. (Kuvio 1.) Moni näistä yhteistyöelimistä kuitenkin käyttää nimessään alue-sanaa (*region*). (Region Norrbotten 2017; Region Uppsala 9.2.2017.)

Kaikilla alueilla on vastuu kulttuuritoiminnoista, jonka muodoista ne voivat kuntien tapaan päättää itse. Lääneissä, joissa alueita ei ole, kulttuuriin liittyvistä tehtävistä vastaa joko maakärjäjäkunta tai kuntien yhteistyöelin (*regionförbund*). Joissakin lääneissä vastuu on jaettu näiden toimijoiden kesken. (*Myndigheten för kulturanalys* 2016, 21.)

Ruotsin hallitus asetti vuonna 2015 komitean selvittämään uutta aluehallintoa, jossa läänien ja maakärjäjäkuntien lukumäärä olisi nykyistä pienempi. Toteutuessaan muutos vaikuttaisi myös julkiseen kulttuurihallintoon sekä yhteistoimintamallin toteuttamiseen. Hallituksen tavoitteena on luoda tarkoituksenmukainen ja tehokas malli, joka huomioisi muun muassa asukkaiden tarpeet kulttuurin alalla. Eräänä perusteena on nykyisen aluehallinnon hajanaisuus: uuden mallin tavoitteena on hahmottaa suurempia ja etenkin taloudellisesta näkökulmasta tasavahvoja alueita. Komitea julkaisi vuonna 2016 keskusteluehdotukseksi nimetyn esityksen uudesta aluejaosta. Kartassa esitettiin 21 läänin yhdistämistä kuudeksi suuralueeksi ja sen myötä suurlääneiksi ja -maakärjäjäkunniksi. Ensimmäisinä ehdotettiin uusien Norrlandin, Svealandin ja Västra Götalandin suurläänien luomista vuodesta 2019 alkaen. Ehdotuksesta keskustellaan edelleen: komitean tulisi jättää lopullinen ehdotuksensa syksyllä 2017. (*Statens Offentliga Utredningar* 28. 4. 2017.)

2.3 Paikallinen taso

Ruotsin 290 kuntaa ovat Suomen tapaan itsehallinnollisia toimijoita, joilla on lukuisia tehtäviä kansalaisten peruspalveluiden tuottamisessa. Ruotsalainen kuntahallinto on järjestetty valtuuston (*kommunfullmäktige*), hallituksen (*kommunstyrelse*) ja lautakuntien (*kommunala nämnder*) kautta vastaavasti kuin Suomessa (Lähtenmäki-Smith 2002, 46). Valtuusto valitaan vaaleilla ja se vastaa muun muassa budjetista ja eri sektoreiden linjauksista. Valtuusto nimittää sekä hallituksen että lautakunnat. Kulttuuriasiat käsitellään useimmissa kunnissa joko kulttuurilautakunnassa (*kulturnämnd*), koulutus- ja kulttuurilautakunnassa (*utbildnings- och kulturnämnd*) tai kulttuuri- ja vapaa-ajanlautakunnassa (*kultur- och friditsnämnd*). Kuntien kulttuuripoliittinen päätöksenteko on organisoitu monilla eri tavoilla. Lisäksi kulttuuripalveluiden tuottamisen rakenteita on uudistettu etenkin 1990-alusta lähtien: varsinkin suuremmissa kaupungeissa esimerkiksi kaupunginteattereita on muutettu kuntien omistamien osakeyhtiöiden ylläpitäviksi taidelaitoksiksi. (Saukkonen 2014, 36.)

Kulttuuritoimintojen saatavuutta lisäävät lukuisat taide- ja kulttuurilaitokset, joista suurimmat ovat valtaosin julkisessa omistuksessa tai julkishal-

linnollisia organisaatioita. Myös yksityisesti organisoidut kulttuuritoimijat ovat vahvasti riippuvaisia julkishallinnon kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason avustuksista. Aluetason kulttuurilaitokset ovat pääosin säätiö- ja osakeyhtiöpohjaisia toimijoita, joiden omistajia ovat kunnat tai alueelliset viranomaiset. (Saukkonen 2014, 37.)

Hallituksen *Tid för kultur* -esityksessä (2009) päämääränä mainitaan korkeatasoisen kulttuuritarjonnan saavutettavuus joka puolella maata. Tämä edellyttää toimivaa yhteistyötä kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason välillä, jotka jakavat julkisen vastuun kulttuurin tukemisesta. Esityksen mukaan julkisen kulttuuripolitiikan päätoimijana tulee jatkossakin olla valtio. Yhteistyötä kuntien kanssa tulisi kuitenkin kehittää siten, että kunnilla olisi julkisella sektorilla päävastuu useammista kulttuuritoiminnoista joita painotetaan myös valtion tasolla. Näistä toiminnoista mainitaan musiikki- ja kulttuurikoulut, kirjastot sekä paikallinen kulttuuriyhteistyö. (*Regeringen* 2009, 116.)

3 Sääntely ja rahoitus

Ruotsalainen kulttuuripolitiikka nojasi käytännössä koko 1900-luvun ajan vahvasti julkisiin tai julkisrahoitteisiin toimijoihin; markkinamekanismien ja yksityisen rahoituksen kasvua on ilmennyt viime vuosikymmeninä. Kulttuuripolitiikkaa koskeva lainsäädäntö on kuitenkin vähäistä. (Saukkonen 2014, 36.) Laeilla säädetään aluehallinnollisten yksiköiden hallinnolliset rajat ja tehtävät (*kommunallag*, SFS 1991:900), kuntien velvollisuus ylläpitää vähintään yhtä yleistä kirjastoa (*bibliotekslag*, SFS 2013:801) sekä kulttuuriperinnön suojelu alueilla (*kulturmiljölag*, SFS 1988:950), mutta kokonaisuudessaan kunnat, maakäräjäkunnat ja alueet voivat muotoilla kulttuuritoimintonsa hyvin vaihteleviksi. Kulttuurin poliittinen rahoitus ja ohjaus perustuvat etupäässä hallituksen antamiin päätöksiin ja asetuksiin, minkä lisäksi tärkeimmät kulttuurimäärärahat sisältävällä valtion talousarviolla on suuri merkitys. Lainsäädännön vähäisyydestä huolimatta kulttuuripolitiikkaa luonnehtii vahva jatkuvuus eduskunnassa hyväksytyjen kulttuuripoliittisten päätösten kautta toteutettuna. (Saukkonen 2014, 36.)

Kulturanalys 2017 -raportin mukaan kansallisen, alueellisen ja paikallisen tahon yhteenlaskettu julkinen kokonaisrahoitus kulttuurille oli vuonna 2015 noin 26 miljardia kruunua. Vuodesta 2008 vertailukelpoiset luvut osoittavat kokonaisrahoituksen nousseen noin kymmenen prosenttia. Asukasluvun kasvun myötä asukaskohtainen luku kasvoi noin 3,6 prosenttia (2 544 kruunua/asukas v. 2008, 2 636 kruunua/asukas v. 2015). Rahoitus on kasvanut vuodesta 2008 vuoteen 2015 kullakin hallinnon tasolla: kansallisella tasolla 732 miljoonaa (7 prosenttia), alueellisella tasolla 573 miljoonaa (17 prosenttia) ja paikallisella tasolla 1 117 miljoonaa kruunua (11 prosenttia). Kuitenkin suhteessa kokonaisbudjettiin kulttuurin osuus on kansallisella tasolla pysynyt varsin samana, ja alueellisella ja paikallisella tasolla hieman laskenut. (*Myndigheten för Kulturanalys 2017*, 25–26; 2016, 5.)

Kansallinen taso ohjaa kulttuuripolitiikan pitkiä linjoja sekä tukee kulttuuria alueellisella ja paikallisella tasolla. Kansallisen tason kulttuurirahoitus jaetaan kolmelle pääalueelle: kulttuuriin, kansansivistykseen (*folkbildning*) ja viestintään. Kulttuurin rahoitus vuonna 2015 oli 6,8 miljardia kruunua. Kulttuurin osa-alue jakautuu edelleen 11 osa-alueeseen, joista rahoitukseen suurimmat vuonna 2015 olivat kulttuurialueen kattava yhteistyö (*kulturområdesövergripande verksamhet*), museot ja näyttelyt sekä teatteri, tanssi ja musiikki. Kulttuurialueen kattavan yhteistyön tuki oli 1,6 miljardia kruunua (23 prosenttia kulttuurin osa-alueesta), josta 1,3 miljardia oli suunnattu yhteistoimintamallin mukaiseen alueelliseen yhteistyöhön. Useimpien kulttuurin osa-alueiden rahoitus kasvoi vuosina 2000–2015. Laskua oli mm. kulttuu-

riympäristön osa-alueen rahoituksessa. (*Myndigheten för Kulturanalys* 2016, 5; 18.) Vuonna 2016 hallitus suuntasi 80 miljoonaa kruunua ilmaisen sisään-pääsyn mahdollistamiseen valtiollisiin museoihin. Tavoitteena oli edistää museopalvelujen tasapuolista saatavuutta. (*Regeringen* 15. 9. 2015.) Vuoden 2017 budjetissa kansallista tukea alueelliseen kulttuuriyhteistyöhön yhteistoi- mintamallin puitteissa korotettiin 30 miljoonalla kruunulla. Tavoitteena on vähentää eroja kulttuuritoimintojen alueellisessa saatavuudessa. (*Regeringen* 15. 3. 2017.)

Edustuksellinen aluehallinto (maakärjäkunnat ja alueet) vastaa kulttuu- rin strategisesta kehittämisestä ja suurin osin alueellisista taide- ja kulttuuri- laitoksista. Vuonna 2015 kulttuurin yhteenlaskettu rahoitus edustuksellisen aluehallinnon tasolla oli noin 3,9 miljardia kruunua. Noin puolet summasta osoitettiin toimintoihin, joihin alueet kohdistivat myös valtiollista tukea alu- eelliseen yhteistyöhön yhteistoi- mintamallin puitteissa. Yhteistoi- mintamallin rahoitus kohdistui etenkin taide- ja kulttuurilaitoksiin ja muuhun toimintaan muun muassa näyttämötaiteen, museoiden, kirjastojen ja elokuvan aloilla. (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 5–6; 22.) Alueellisella tasolla valtaosa rahoituksesta kohdistui vuonna 2015 vapaaseen sivistystyöhön (*folkbildning och folkrörelser*) sekä teatteriin ja tanssiin (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 22).

Yhteistoi- mintamallin myötä alueiden valta ja vastuu kulttuurin rahoituk- sessa on kasvanut kansalliseen tasoon verrattuna: vuosina 2011–2014 alueet rahoittivat mallia 149 miljoonaa kruunua valtiota enemmän. (*Sveriges Kom- muner och Landsting, SKL* 2015b.) Alueellisten ja paikallisten toimijoiden valta kulttuuripolitiikan päämäärien suuntaajana ja resurssien kohdentajana on osana yhteistoi- mintamallia korostunut eduskunnan ja kansallisten asian- tuntijoiden kustannuksella. Tällä voi pidemmällä aikavälillä olla vaikutusta myös rahoituksen kohdentumiseen kulttuurin eri aloille. (Larsson & Svens- son 2001, 95–96.)

Lääneittäin tarkasteltuna maakärjäkuntien ja alueiden kulttuurirahoit- tus vaihteli vuonna 2015 välillä 200–662 kruunua asukasta kohti. Kolmen väkirikkaimman läänin Tukholman, Skånen ja Länsi-Göötanmaan alueilla kulttuurin rahoitus muodosti yli puolet koko maan alueellisesta kulttuurira- hoituksesta. Asukasta kohti korkeimmat kustannukset vuosina 2008–2015 olivat Länsi-Göötanmaalla ja Jämtlandissa. Matalimmat kustannukset olivat Tukholman maakärjäkunnassa. Tätä selittävät lukuisat kaupungissa toimivat kansalliset kulttuuritoimijat ja siten alueellisten kulttuuritoimijoiden puut- tuminen. Yhteenlasketut alueelliset ja kunnalliset kulttuurikustannukset eri maakärjäkuntien alueilla olivat vuonna 2015 korkeimmat Västerbottenin alueella (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 24.)

Kunnallisella tasolla ainoa lakisääteinen kulttuuritehtävä kulttuuriperin- nön suojelun lisäksi on kirjasto. Muut tehtävät kulttuurin alalla ovat kunnille vapaaehtoisia, mutta käytännössä kaikki kunnat ylläpitävät suoraan tai avus- tuksin myös muita kulttuuritoimintoja (esimerkiksi taidekasvatus, teatterit, museot). (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 30.) Hallituksen *Tid för kultur* -esityksen (2009, 22) mukaan kunnilla on vastuu kirjastotoiminnan lisäksi musiikki- ja kulttuurikouluista. Musiikki- ja kulttuurikoulut eivät ole laki- sääteisiä, mutta käytännössä niitä toimii valtaosassa kunnista: vuonna 2016 vain viidessä kunnassa ei ollut kulttuurikoulua. (*Myndigheten för Kulturanaly- s* 2017, 30; 45; SOU 2016, 78.) Vuonna 2014 kaikissa Ruotsin kunnissa oli kirjasto ja valtaosassa (65 % kunnista) myös museo. Noin puolessa kunnista (51 %) oli teatteri, vajaassa puolessa (43 %) näyttelytila ja noin viidesosassa (18 %) konserttitalo. (SKL 2014, 8; 38.) Moni kunnista ylläpitää myös erilai- sia kulttuuritaloja, joissa usein toimii kirjasto, teatteri tai muu paikallinen kulttuuritoimija. Jotkin kulttuuritaloista ovat keskittyneet nuorten kulttuuri-

toimintaan. (Harding 2015, 45.)

Ruotsin kunnilla on vapaus määritellä itse kuntatason verotus ja palvelumaksut (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 85). Kuntien resurssien määrässä ja kohdentamisessa on siten aluetason tapaan hajontaa. Kulttuurin rahoitus Ruotsin kunnissa vaihteli vuonna 2015 välillä 494 kruunua/asukas (Nordantig) – 2 685 kruunua/asukas (Umeå). Maan 290 kunnasta 80:ssa kulttuurin kustannukset asukasta kohti laskivat ja 210:ssa nousivat vuosina 2013–2015. Kulttuurin osuus kunnan kokonaisbudjetista vaihteli vuonna 2015 välillä 1–6,9 prosenttia. Pitkän aikavälin kehitys osoittaa, että erot kulttuurin kustannuksissa kunnissa ovat pysyneet varsin samankaltaisina. On myös huomattava, että vertailukelpoiset luvut eivät takaa vastaavaa kulttuuritarjontaa eri alueilla tai kunnissa. Kulttuuriin suunnattu rahoitus ei pelkästään takaa palveluiden tasoa tai saatavuutta (*Kulturrådet* 2012, 7). Koko maahan suunnatun kansallisen rahoituksen alueellista jakautumista on myös käytännössä vaikea verrata. Kuitenkin suuri osa kansallisesta tuesta kohdistuu pääkaupungin kansallisille kulttuuritoimijoille. (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 28–29; 31–32.) Kunnat käyttävät omien verotulojen lisäksi kulttuuritoimintaansa myös kansalliselta ja alueelliselta tasolta allokoituja varoja.

Rahoituksen jakautuminen vaikuttaa osaltaan kulttuuritoimintojen saatavuuteen. Kunnallisella tasolla suurin osuus kulttuuribudjetista on kirjastolla (39 prosenttia kokonaiskuluista). Kirjastopalvelujen saatavuudessa on kuitenkin eroja kirjastojen laskeneen lukumäärän sekä vaihtelevien aukioloaikojen ja saavutettavuuden myötä. Vuosina 1995–2015 kirjastojen ja kirjastosta lainattujen kirjojen määrä on laskenut tasaisesti (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017b, 13.) Toiseksi suurin osuus (22 prosenttia) kunnallisista kulttuuribudjeteista on musiikki- ja kulttuurikouluilla (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 30; 45.)

4 Kulttuurin julkisten toimijoiden keskinäinen suhde

Pohjoismaissa julkisten palveluiden tuotanto on perinteisesti järjestetty paikallistason toimijoiden kautta. Hallinnon tasojen suhdetta kulttuuripolitiikassa ja julkishallinnossa laajemmin määrittelee ”ohjattu demokratia”, jossa korvamerkitty rahoitus ja paikallisen tason päätösten laillisuusvalvonta ohjaavat jaettuun luottamukseen ja normeihin perustuvaa paikallistason toimintaa (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 74). Etenkin 1970-luvulta lähtien paikallis- ja aluetasojen vastuut aluekehittämisessä ovat kasvaneet. Koordinoinnin pohjana on pohjoismainen konsensuksen kulttuuri, joka tuottaa osaltaan yhteisiä tuloksia eri kunnissa ja alueilla. Paikallistason rooli on ollut merkittävä myös rahoituksen suuntaamisessa. Keskimäärin Pohjoismaiden paikallishallinnot suuntaavat eteenpäin kaksi kolmasosaa julkisesta tuesta ja työllistävät vastaavan osan julkishallinnon työntekijöistä. (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 76; 78.) Myös Ruotsin kulttuuripolitiikan rahoituksessa kansallinen ja paikallinen taso ovat edelleen päätoimijoita. Kulttuuripolitiikan alalla valtion ja kuntien osuus julkisesta kulttuurin kokonaisrahoituksesta vuonna 2015 oli lähes sama (valtion osuus noin 11,2 miljardia kruunua ja kuntien osuus noin 10,9 miljardia kruunua). Aluetason osuus kokonaisrahoituksesta oli huomattavasti matalampi (noin 3,9 miljardia kruunua). (*Myndigheten för Kulturanalys* 2017, 26.)

Kuitenkin vakiintuneet toiminnan mallit hallinnon tasojen suhteissa ovat eriytyneet enenevässä määrin 1990-luvulla. Erityisesti liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 on vaikuttanut hallinnon eri tasojen välisiin suhteisiin niin Ruotsissa kuin Suomessakin. Rakennemuutosten kautta aluetasoa on pyritty kehittämään voimakkaammaksi osana kamppailua unionin aluerahoituksesta. Pohjoismaista suurin paine hallinnon eri tasojen (*central–local*

relations) muutokseen on ollut juuri Ruotsissa ja Suomessa. (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 76.) Kehityksen suuntana ovat olleet hallinnon tasojen väliset kumppanuudet sekä alue- ja paikallishallinnon tasojen lisääntynyt vastuu toimintojen toteutuksessa. Ruotsissa kumppanuuksien rooli on korostunut aluetason kehityksen myötä. (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 88.) Myös kulttuuripolitiikassa aluetason asema on Ruotsissa vahvistunut. Etenkin yhteistoimintamallin merkitys on suuri: malli siirsi kulttuuripolitiikan valtaa ja vastuuta aluetasolle.

Sopimukseen perustuvat hallinnon eri tasojen väliset suhteet ovat olleet perinteisesti harvinaisia Pohjoismaissa. Sen sijaan esimerkiksi Ranskassa sopimusperusteinen malli on hyvin vakiintunut (*contrat de plan*). Aluetason vahvistuminen Ruotsissa on osaltaan korostanut sopimukseen perustuvia hallinnon tasojen suhteita. EU-rahoitusta ohjaavat kasvusopimukset keskus- ja aluehallinnon välillä. (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 76.) Kulttuuripolitiikassa yhteistoimintamallin toteutusta suuntaavat, alue- ja paikallistason yhteistyössä muotoilevat kulttuurisuunnitelmat voidaan nähdä kulttuuritoimintaa ja hallinnon tasojen suhteita ohjaavina sopimuksina. Hallinnon tasojen suhteessa vaikuttavat perinteinen rahoitukseen ja sääntelyyn perustuva koordinaatio sekä sopimusperusteisen ohjauksen nousu (Baldersheim & Ståhlberg 2010, 89).

5 Hankkeet ja ohjelmat: käytännön malleja saatavuuden lisäämiseksi hallinnon eri tasoilla

5.1 Yhteistoimintamalli (2010–)

Tausta ja tavoitteet

Vuosina 2006–2010 toiminut Fredrik Reinfeldin ensimmäinen hallitus teetti *Tid för kultur* -selvityksen (2009), jossa esitettiin merkittäviä uudistuksia kansalliseen kulttuuripolitiikkaan ja sen hallinnollisiin järjestelyihin. Käytännössä uudistukset jäivät valtaosin toteutumatta. Merkittävä toteutunut uudistus oli kuitenkin alueiden vahvistamiseksi luotu yhteistoimintamalli (*kultursamverkansmodell*), jonka toteuttamisesta eduskunta päätti joulukuussa 2009. (Saukkonen 2014, 35; 37; *Kulturrådet* 2015, 4.) Yhteistoimintamalli pohjautuu Ruotsissa vuosikymmeniä käytyyn keskusteluun kulttuuripoliittisesta vastuunjaosta kunnallisen, alueellisen ja kansallisen tason välillä. Mallin taustalla vaikutti etenkin 1990-luvulla voimistunut edustuksellisen aluehallinnon (maakärjäjäkunnat) pyrkimys vahvistaa rooliaan alueilla. Skånessa testattiin ensimmäisenä mallia, jossa alue vastasi valtion tuen jakamisesta alueellisille kulttuuritoimijoille. Kokeilun pohjalta kulttuuripoliittiset toimijat sekä kansallisella että alueellisella tasolla suhtautuivat myönteisesti esitykseen uudesta yhteistoimintamallista. (Blomgren & Johannisson 2013, 6.)

Yhteistoimintamallin tavoitteena oli edistää kansallisten kulttuuripoliittisten päämäärien toteutumista. Hajauttamalla kulttuuripoliittista valtaa alueille malli mahdollisti laajemman alueellisen vaihtelun ja priorisoinnin (SKL 2015b, 3). Kuntien ja maakärjäjäkuntien vastuuta kansallisen tuen jakamisessa lisättiin päämääränä tuoda kulttuuri lähemmäs asukkaita sekä lisätä kulttuuritoimintojen saatavuutta ja toimijoiden vapautta ja vastuuta taiteen ja kulttuurin kentällä. Toimintamalli perustuu ajatukselle vuorovaikutuksen ja joustavuuden lisäämisestä sekä hallinnon eri tasojen yhteistyöstä alueilla. (Saukkonen 2014, 37; *Kulturrådet* 2015, 4.) Kuitenkin valta kulttuuripolitiikan strategisista linjauksista säilyi mallissa edelleen valtiolla: kansallinen

kulttuurineuvosto vastaa kansallisen rahoituksen jakamisesta alueille. Kansallisiin päätavoitteisiin kuuluu kulttuuritoimintojen saavutettavuus (*Kulturrådet* 2011, 6).

Toteutus

Yhteistoimintamallia testattiin aluksi viidellä alueella vuonna 2011. Vuodesta 2013 yhteistoimintamalli otettiin käyttöön kaikkien maakärjäkuntien alueilla lukuun ottamatta Tukholmaa jossa valtion tuki jaetaan edelleen suoraan valtion kulttuurineuvoston kautta (*Kulturrådet* 2015, 4).

Mallin mukaan jokaisen maakärjäkunnan tulee laatia vähintään kolmi-vuotinen (useimmilla alueilla nelivuotinen) kulttuurisuunnitelma (*regional kulturplan*) yhteistyössä oman alueensa kuntien, kulttuurilaitosten, kulttuurialan ammattilaisten sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Alueelliset kulttuurisuunnitelmat muodostavat pohjan valtion tuen kohdentamiselle aluetasolla. Suunnitelmat hyväksytään valtakunnallisella tasolla valtion kulttuurineuvostossa (*kulturrådet*). Kulttuurineuvosto päättää, kuinka paljon rahaa kullekin maakärjäkunnalle tulee jaettavaksi alueensa kulttuuritoimintaan.

Yhteistoimintamallin myötä kansallista rahoitusta suunnattiin uudelleen. Vuonna 2011 kansallisessa kulttuuribudjetissa otettiin käyttöön määräraha alueelliseen kulttuuriyhteistyöhön (*Bidrag till regional kulturverksamhet*). Määräraha koottiin yhdistämällä joukko aiempia tukia, ja se sisällytettiin kulttuurialueen kattavan yhteistyön (*kulturområdesövergripande verksamhet*) osa-alueeseen. Yhteistoimintamalli siirsi lähes viidenneksen valtion kulttuuribudjetista aluetoimijoiden päätettäväksi. Valtion lisäksi myös alue- ja kuntataso rahoittavat kulttuuriyhteistyötä. Vuonna 2015 yhteistoiminnan kustannuksista valtion osuus oli 28,4 %, aluetason 45,6 % ja kuntatason 26 %. Vuosina 2010–2015 valtion rahoitusosuus on hieman laskenut samalla kun alueiden ja kuntien osuus on kasvanut. (*Kulturrådet* 2015, 18.)

Kulttuuriyhteistyön määrärahaa kohdistetaan kulttuurisuunnitelmien mukaisesti ammattimaiseen teatteri-, tanssi- ja musiikkitoimintaan; museotoimintaan; kirjasto- ja kirjallisuustoimintaan; taide- ja kulttuuritoimintaan; alueelliseen arkistotoimintaan; elokuvakulttuuritoimintaan; sekä kotiseututyön edistämiseen (SKL 2015b, 10). Tuen jakaminen perustuu kulttuurisuunnitelmien mukaisesti laadullisiin kriteereihin ja arvonnalliseen luomiseen alueelle.

Vuodelle 2017 *Kulturrådet* jakoi 30 miljoonan kruunun lisärahoituksen saavutettavuuden lisäämisen priorisointiin. Tavoitteina on saavutettavuuden lisääminen a) hyödyntämällä digitalisoitumista ja teknologista kehitystä, b) kehittämällä kulttuurin alueellista infrastruktuuria sekä c) painottamalla taiteen ja kulttuurin aloja joiden alueellinen rakenne on heikko. Ylimääräistä tukea myönnettiin 13 läänin alueelle (Dalarna, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Västra Götaland, Västerbotten, Västernorrland, Örebro, Östergötland). (*Kulturrådet* 5. 4. 2017.)

Vaikutukset

Eduskunnan kulttuurivaliokunta arvioi mallia vuonna 2015 julkaistussa *Är samverkan modellen?* -raportissa. Arviointi osoittaa mallin olevan kokonaisvaltainen uudistus, joka on lisännyt alueellista ja kunnallista vaikutusvaltaa alueellisissa kulttuuritoiminnoissa. Valtion vaikutusvalta on muuttunut, mutta säilynyt edelleen vahvana. Joidenkin arvioiden mukaan valtion valta alueisiin ja kuntiin nähden on jopa vahvistunut, sillä valtion ohjaukseen on kulttuurisuunnitelmien hyväksynnän kautta tullut yksi elementti lisää (Sauk-

konen 2014, 37; *Myndigheten för kulturanalys* 2012). Kulttuurivaliokunnan raportin mukaan malli on lisännyt kulttuurin asemaa poliittisessa päätöksenteossa aluetasolla. Kuitenkaan mallilla ei ole ollut vaikutusta kulttuuritarjonnan eroihin eri alueilla ja kunnissa, mikä korostaa alueellisten erojen kehityksen laaja-alaisen tarkastelun merkitystä (*Kulturutskott* 2015; *Kulturrådet* 2017b, 13–14.)

Yhteistoimintamallin arviointien perusteella malli ei ole juuri vaikuttanut rahoituksen suuntaamiseen (Saukkonen 2014, 37). Rahoituksen malli on kuitenkin muuttunut. *Kulturanalys 2017* -raportissa kulttuurirahoituksen edelleen jatkunut alueellinen vaihtelu liitetään yhteistoimintamalliin: paikallisen ja alueellisen tason kansalaistason vaikuttamista kasvattaneet uudistukset kuten yhteistoimintamalli johtavat myös erilaisiin lopputuloksiin eri puolilla maata. Kuitenkin kansallisen tason tavoitteena on, että kaikilla olisi tasavertainen mahdollisuus osallistua kulttuuriin asuinpaikasta riippumatta. (*Kulturanalys* 2017, 73.) Kansallisen tason tavoite on siten saatavuuden ja alueellisen vaihtelun tasapainottaminen (*Kulturrådet* 2017b, 20). Kulttuuripoliittisessa toimintatavassa ja retoriikassa mahdollisuus alueelliseen priorisointiin ja vaihteluun tiedostetaan mallin myötä aiempaa paremmin (Johannisson & Blomgren 2013).

5.2 Äga rum (2016–2018)

Tausta ja tavoitteet

Ruotsin hallitus teki vuonna 2015 päätöksen *Äga rum* -hankkeesta (”tapah-tua, järjestää”), joka toteutetaan vuosina 2016–2018. Hankkeen tavoitteina on vahvistaa taidetta ja kulttuuria tietyillä asuinalueilla, joita leimaavat matala äänestysaktiivisuus sekä sosioekonomiset ongelmat. Kaikkiaan 130 miljoonan kruunun hankerahoituksella pyritään tukemaan paikallistason kulttuuritoiminnan ohjausta, aktivointia ja muotoutumista siten, että yhä useammat voivat saavuttaa ja osallistua kulttuuriin omalla asuinalueellaan. Hanke pyrkii lisäämään kaikenikäisten kulttuuritoimintojen saatavuutta sekä kasvattamaan paikallista osallisuutta ja osallistumista kulttuuriin. Tavoitteena on, että hankerahoituksen kohdentamista suuntaavat paikallisten asukkaiden tarpeet. (SFS 2016:406; *Kulturrådet* 2016b.) Hankkeen tavoitteet kytkeytyvät kulttuuritoimintojen saatavuuden ja saavutettavuuden parantamiseen sekä kulttuurin käyttöön sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyä välineenä (SFS 2016:406).

Toteutus

Äga rum -hankkeen toteutuksesta ja rahoituksen jakamisesta vastaavat yhteistyössä Ruotsin kulttuurineuvosto (*Kulturrådet*) ja valtion taidoneuvosto (*Statens konstnåd*). Kulttuurineuvostossa hankkeen rahoitus kanavoidaan Kreativa platser -tuen kautta. Hankkeen mallina on *Arts Council Englandin* toteuttama *Creative People and Places* -ohjelma. (*Kulturrådet* 19. 5. 2016) Vuosina 2016–2018 *Kulturrådet* jakaa tämän ohjelman puitteissa noin 100 miljoonaa kruunua kulttuurihankkeisiin eri puolilla maata. Tukea voivat hakea yhdessä vähintään kolme hankekumppania, joista ainakin yhden tulee toimia aktiivisesti paikallisella tasolla ja yhden kulttuurin alalla. Tukea haetaan kulttuurihankkeisiin joita toteutetaan paikallisten asukkaiden toimesta, kanssa ja vuoksi: paikallisten tulisi olla hankkeissa kumppaneita, toimijoita sekä yleisöjä. Tuki myönnetään vuodeksi kerrallaan, mutta hankkeiden tulisi suunnitellusti kestää koko kolmivuotisen hankekauden ajan. (*Kulturrådet*

2016b.)

Taideneuvosto kanavoi *Äga rum* -hankkeen tukea ja toteutusta *Konst händer* -hankkeen kautta. *Konst händer* sisältää esimerkiksi julkisten taide-
teosten toteuttamisen etenkin *Million Homes* -hankkeen rakennuttamalla
asuinalueilla sekä asukasvaikuttamisen menetelmien kehittämisen. (*Kultur-
rådet* 21. 4. 2017) *Äga rumin* tavoitteiden mukaisesti projektit toteutetaan
yhdessä paikallisten asukkaiden, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuntien
ja muiden paikallisten tahojen kanssa. *Konst händer* -hankkeen budjetti on 26
miljoonaa kruunua. (*Statens konstråd* 21. 4. 2017.)

Vaikutukset

Vuonna 2016 *Kulturrådet* myönsi *Kreativa platser* -tukea 32 miljoonaa
kruunua kaikkiaan 27 eri hankkeelle ympäri maata. Tukea haki yhteensä 204
hakijaa. Hakijoiden joukossa oli yhteensä 750 yhdistystä ja organisaatiota,
jotka hakivat tukea yhteistyössä muun muassa yli 80 kunnan kanssa. Kulttuu-
rineuvosto painotti valinnoissaan hankkeita, joissa yhdistyivät tasapainoisesti
paikallistason osallistuminen sekä taiteellinen toiminta. Rahoitusta saaneissa
hankkeissa toimijoina ovat valtaosin pienempi yhdistys yhteistyössä vakiin-
tuneen paikallisen instituution kanssa. (*Kulturrådet* 2017a, 19–20 .) Vuoden
2017 toisella hakukierroksella *Kulturrådet* myöntää *Kreativa platser* -tukea
yhteensä 34 miljoonaa kruunua. (*Kulturrådet* 19. 5. 2016.)

Taideneuvoston *Konst händer* -hankkeeseen valittiin vuonna 2016
yhteensä 15 paikkaa, joiden paikallisten toimijoiden kanssa taideneuvosto
toteuttaa hankkeen tavoitteita. Hakemuksia saapui kaikkiaan 153. Valintakri-
teerejä olivat paikan potentiaali, taiteelliset mahdollisuudet, pitkäkestoisuus,
paikallisen yhteistyön mahdollisuudet sekä taloudellinen toteutettavuus.
(*Statens konstråd* 4. 10. 2016.) *Äga rum* -hankkeen konkreettisia vaikutuksia
paikallistasolla arvioidaan hankekauden päättyessä vuonna 2018.

5 Lopuksi

Kulttuuripolitiikan alalla päivastuulliset julkishallinnon toimijat toimivat
Ruotsissa Suomen tapaan kolmella tasolla. Kansallisella tasolla kulttuuripoli-
tiikan ohjauksesta vastaa Ruotsissa kulttuuriministeriö ja Suomessa opetus-
ja kulttuuriministeriö. Ruotsin kulttuuriministeriön ohjaaman kulttuurineu-
voston (*Statens kulturråd*) toimintaprofiili on monipuolisempi kuin Suomessa
vastaavan toimijan, Taiteen edistämiskeskuksen (*Täike*). Kulttuurineuvosto
vastaa muun muassa sopimusten neuvottelusta alueellisten hallintoelinten
kanssa alueellisesta kulttuuripolitiikasta ja kansallisen rahoituksen jakamisesta
alueille.

Alueellisella tasolla Ruotsin malli poikkeaa Suomesta huomattavas-
ti. Ruotsissa alueellinen taso jakautuu valtion aluehallintoon eli lääneihin
(*län*) sekä edustukselliseen aluehallintoon eli maakärjäkuntiin (*landsting*).
Maakärjäkuntien rooli kulttuuripolitiikan suuntaamisessa ja toteuttamisessa
on kasvanut enenevässä määrin 2000-luvulla. Maakärjäjillä on verotusoikeus
ja niitä johtaa suoralla kansanvaalilla valittu maakärjävaltuusto. Suomesta
vastaava itsehallinnollinen ja edustuksellinen aluehallinto puuttuu. Kulttuu-
ripolitiikkaan liittyvät tehtävät ovat maakärjäkunnille vapaaehtoisia, mikä
tuottaa osaltaan myös alueellisia eroja kulttuurin saatavuudessa.

Kuntatasolla kulttuuritoiminnan lakisääteisyys Ruotsissa on Suomea vä-
häisempää. Kunnallisella tasolla ainoa lakisääteinen kulttuuritehtävä kulttuu-
riperinnön suojelun lisäksi on kirjasto. Muut tehtävät kulttuurin alalla ovat
Ruotsin kunnille vapaaehtoisia, mutta käytännössä kaikki kunnat ylläpitävät
suoraan tai avustuksin myös muita kulttuuritoimintoja (esimerkiksi taidekas-

vatus, teatterit, museot).

Kulttuuritoimintojen saatavuuden lisäämiseen liittyvistä hankkeista esiteltiin edellä Ruotsissa alueiden vahvistamiseksi luotu yhteistoimintamalli (2010–) sekä taidetta ja kulttuuria tietyillä asuinalueilla vahvistava *Äga rum*-hanke (2016–2018). Molemmat painottavat etenkin alue- ja paikallishallinnon tasojen välisiä kumppanuuksia ja vuorovaikutusta. Yhteistoimintamallin myötä alueiden valta ja vastuu kulttuurin rahoituksessa on kasvanut kansalliseen tasoon verrattuna. Paikallisten tarpeiden huomiointi on mahdollistanut myös alueellisten erojen synnyn, mikä edellyttää lisää rakenteellisia analyysejä yhteistoimintamallin toteutuksesta. Muutoksista huolimatta valtion merkittävä rooli palveluiden ohjaajana ja rahoittajana on säilynyt Ruotsissa Suomen tapaan.

Lähteet

- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister. 2010. From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries, *Local Government Studies*, 28:3, 74–90
- Blomgren, Roger & Johannisson, Jenny. 2013 Att styra genom samverkan. Genomförandet av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län. Myndigheten för Kulturanalys.
- Čopič, Vesna, Inkei, Péter, Kangas, Anita & Srakar, Andrej. 2013. Trends in Public Funding for Culture in the EU. EENC Report.
- Duelund, Peter. 2008. Nordic Cultural policies: A critical view. *International Journal of Cultural Policy*. Vol. 14, No. 1, pp. 7–24.
- Government Offices of Sweden 12.4.2017 Government agencies. URL: <http://www.government.se/government-agencies/#2070>
- Harding, Tobias. 2015. Compendium Country Profile: Sweden. Compendium Cultural Policies and trends in Europe. URL: <http://www.culturalpolicies.net/web/sweden.php>
- Johannisson, Jenny. 2008. The Geography of Cultural Policy. Paper for ICCPR 2008.
- Kulturrådet. 2017a. Årsredovisning 2016. Statens kulturråd; Stockholm.
- Kulturrådet. 2017b. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ds 2018: 8. Sammanfattning.
- Kulturrådet 21. 4. 2017. URL: <http://www.kulturradet.se/Kreativa-platser/Nyheter-Aga-rum/2016/Kulturradet-soker-kreativa-platser/>
- Kulturrådet 5. 4. 2017. Extra tillskott till kultur i 13 regioner. URL: <http://www.kulturradet.se/sv/nyheter/2017/Extra-tillskott-till-kultur-i-13-regioner/>
- Kulturrådet. 2016a. Kultur för alla – inget hinder. Slutredovisning av Kulturrådets arbete med delmålet inom funktionshinderspolitiken år 2011–2016. Statens kulturråd; Stockholm.
- Kulturrådet. 2016b. Guide för sökande av bidraget Kreativa platser – en del av satsningen Äga rum. Statens kulturråd; Stockholm.
- Kulturrådet 10. 4. 2017. Skapande skola. URL: <http://www.kulturradet.se/sv/Skapan-de-skola/>
- Kulturrådet 19. 5. 2016. Kreativa platser. URL: <http://www.kulturradet.se/Kreativa-platser/>
- Kulturrådet 3. 2. 2016. Bidrag till musik- och kulturskolor. URL: <http://www.kulturradet.se/sv/bidrag/Bidrag-till-musik-och-kulturskolor/>
- Kulturrådet. 2015. Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015. Statens kulturråd; Stockholm.

- Kulturrådet. 2014. Strategi för Kulturrådets medverkan i det regional tillväxtarbetet och EU:s sammanhållningspolitik 2014–2010. Statens kulturråd; Stockholm.
- Kulturrådet. 2012. Regionalt utfall 2011–2012. Statens kulturråd; Stockholm.
- Kulturrådet. 2011. Uppföljning av kultursamverkansmodellen 2011. Statens kulturråd; Stockholm.
- Kulturutskottet, Riksdagen. 2015. Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen. Riksdagstryckeriet: Stockholm.
- Larsson, Tor & Svenson, Per. 2001. Cultural Policy in Sweden. *The Journal of Arts Management, Law, and Society* 31:2001.
- Myndigheten för Kulturanalys. 2017a. Kulturanalys 2017. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen. Rapport 2017:2. Myndigheten för Kulturanalys: Stockholm.
- Myndigheten för Kulturanalys. 2017b. Kulturen i siffror. Kort om kultur 2017:2. Myndigheten för Kulturanalys: Stockholm.
- Myndigheten för Kulturanalys 12. 4. 2017. Vad vi gör. URL: <http://kulturanalys.se/om-kulturanalys/vad-vi-gor/>
- Myndigheten för Kulturanalys. 2016. Kulturfakta. Samhällets utgifter för kultur 2014–2015. Myndigheten för Kulturanalys: Stockholm.
- Regeringen 15. 3. 2017. URL: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/forslag-till-utveckling-av-kultursamverkansmodellen-skickas-pa-remiss/>
- Regeringen 15. 9. 2015. Fri entré införs på statliga museer. URL: <http://news.cision.com/se/kulturdepartementet/r/fri-entre-infors-pa-statliga-museer,c9830608>
- Region Norrbotten. 2017. Vad gör ett regionförbund. URL: <http://www.norrbotten.se/sv/Om-Region-Norrbotten/Fragor-och-svar-om-regionfragan/Vad-ar-en-regionkommun/>
- Region Uppsala 9. 2. 2017. Tidigare Styrelser. URL: <http://www.lul.se/sv/Lands-ting--politik/Sa-styrs-Region-Uppsala/Tidigare-styrelser/>
- Renko, Vappu, Kangas, Anita, Johannisson, Jenny & Blomgren, Roger. 2016. Implementing decentralisation – similarities and dissimilarities in regional cultural policy in Finland and Sweden. Paper for ICCPR 2016.
- Saukkonen, Pasi. 2014. Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys. *Cuporen verkkojulkaisuja* 23/2014.
- SFS (Svensk författningssamling). Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.
- SFS (Svensk författningssamling). Kommunallag 1991:900.
- SFS 2016:406 Förordning (2016:406) om statsbidrag till kulturverksamheter i vissa bostadsområden 2016–2018. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016406-om-statsbidrag-till_sfs-2016-406
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting. 2017. Fakta om kommuner, landsting och regioner. URL: <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting,432.html>
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting. 2015. Kulturpolitisk positionspaper. Sveriges Kommuner och Landsting: Stockholm.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting. 2015b. Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen. Sveriges Kommuner och Landsting: Stockholm.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting 5. 4. 2013. Kommunalförbund och Gemensam nämnd maj 2011. URL: <http://archive.is/0fSdB#selection-605.1-605.45>
- Statens konstråd 31. 5. 2017. Om oss. URL: <http://www.statenskonstrad.se/om-oss/statens-konstradtatenskonstrad.se/om-oss/statens-konstrad>
- Statens konstråd 21. 4. 2017. Allt om Konst händer. URL: <http://www.statenskonstrad.se/allt-om-konst-hander>
- Statens konstråd 4. 10. 2016. 15 miljonprogramsområden klara för konst – Beslut i regeringssatsningen Konst händer. URL: <http://news.cision.com/se/sta->

tens-konstrad/r/15-miljonprogramsomraden-klara-for-konst---beslut-i-regerings-satsningen-konst-hander,c2092090

SOU – Statens Offentliga Utredningar 28. 4. 2017. Indelningskommittén.

SOU – Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2015:89 Ny Museipolitik.

SOU – Statens Offentliga Utredningar 2016. En inkluderande kulturskola på egen grund.

Tilastot

Myndigheten för Kulturanalys. URL: <http://www.kulturanalys.se/official-statistik/>

Kommun- och landstingsdatabasen. URL: www.kolada.se

Lainsäädäntö

Kommunallag (1991:900). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-1991900_sfs-1991-900

Bibliotekslag (2013:801). URL: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/bibliotekslag-2013801_sfs-2013-801

Kulturmiljölag (1988:950). URL: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kulturmiljolag-1988950_sfs-1988-950

Museilag (ehdotus SOU 2015:89, lakiesitys 2017/17:116 voimaan 1. 1. 2017)

Maakatsaukset: Ala-Saksi

'Kulttuurikehitys' Ala-Saksin kulttuuripolitiikan avainkäsite

Eliza Kraatari

Pääroolissa osavaltiot ja kunnat

Saksan liittotasavallan federalistinen valta- ja hallintorakenne muodostaa perustan myös kulttuuripolitiikan toteuttamiselle. Liittovaltion (*Bund*) perustuslain artikla 30 asettaa kuitenkin laajat vallankäyttö- ja toimivaltaoikeudet maan 16 osavaltioille. Perustuslaki ei normita kulttuuritoimintaa, mikä tarkoittaa, että osavaltiot (*Länder*) määrittävät itse kulttuuripoliittisia prioriteettejaan ja ovat kuntien (*Gemeinden*) ohella merkittävässä vastuussa kulttuuripalvelujen rahoituksesta. Osavaltioiden välisenä yhteistyöelimenä kulttuuri- ja koulutuspolitiikan alalla toimii pysyvä neuvosto (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, KMK*). Alueellisilla tasoilla kokemuksia ja tietoa jaetaan kuntien, kaupunkien ja piirikuntien (*Landkreise*) välisissä yhteistyöelimissä ja näiden valtakunnallisten kattojärjestöjen teema- tai asiantuntijaryhmissä.

Kulttuurialan rahoitusvastuu jakautuu valtion, osavaltioiden ja kuntien välillä. Alan rahoitusta koskevan raportin mukaan (*Kulturfinanzbericht 2012*) vuonna 2009 julkisen rahoituksen kokonaissumma Saksassa oli 9,1 miljardia euroa. Tästä kuntien osuudeksi on laskettu 44,4 prosenttia ja osavaltioiden osuudeksi 42,2 prosenttia valtion osuuden jäädessä 13,4 prosenttiin. Keskimääräinen julkisen kulttuurirahoituksen määrä vuonna 2009 oli henkeä kohden 96,52 euroa.

Keskustelussa kulttuuripolitiikan uudistumistarve

Useissa osavaltioissa kireä taloustilanne on vaikuttanut myös kulttuuritoimintojen rahoitukseen. Vuodesta 2008 alkanut talouden taantuma vaikutti etenkin 2010-luvun alun budjetteihin. Lisäksi kuntien velvoitteita on lisätty ilman että määrärahoissa olisi kuitenkaan tapahtunut kasvua. Yksi ajankohdaisista teemoista onkin linjata eri hallintotasojen välillä kulttuuriin kohdistuvia rahoitusvälineitä.

Kulttuurialan rakenteiden uudistamistarve on herättänyt laajaa keskustelua Saksassa. Vuonna 2012 ilmestyi kantaaottava kirja ”Kulttuuri-infarkti – kaikkea liikaa ja kaikkialla samaa” (Haselbach et al, 2012), joka esitti radikaaleja uudistuksia kulttuuritoimintojen kenttään. Vastauksena pamflettiin

Kulturpolitische Gesellschaft -yhdistys julkaisi kokoelman kannanottoja ja näkemyksiä teokseen liittyen (*Kulturpolitische Mitteilungen*, Beiheft 5, 2012). Keskusteluissa nousivat esiin muun muassa kulttuuritukien uudistamisen tarve ja yleensä teemat kulttuuripoliittisen ajattelun kriisiytymisestä ja sen uudelleen jäsentämisen tarpeesta.

Useissa osavaltioissa on kiinnitetty yhä enemmän huomiota kulttuuripoliitiikan kehittämiseen. Brandenburgin kulttuuripoliitiikan strategia valmistui vuonna 2012 ja Saksi-Anhaltissa perustettu kulttuurikonventti antoi raporttinsa suosituksineen keväällä 2013. Ala-Saksin tiede- ja kulttuuriministeriö julkaisi toukokuussa 2014 toisen kulttuuriraporttinsa (*Kulturbericht Niedersachsen 2013/2014*; ensimmäinen oli vuodelta 2010). Tämän raportin teemana oli kulttuuriosallistuminen (*Kulturelle Teilhabe*).

Myös Ala-Saksin raportissa peräänkuulutetaan tarvetta kulttuuripoliitiikan uudistamiselle. Tätä perustellaan useilla ajankohtaisilla yhteiskunnan ilmiöillä kuten demografisilla muutoksilla, maahanmuuton kasvulla ja kehittyvillä teknologioilla. Raportissa huomautetaan kriittisesti:

”Siitä huolimatta kulttuuripoliitikassa pitäydytään totutuissa näkökulmissa, muodoissa ja käsitteissä. Sekä kulttuurialan että kulttuuripoliitiikan rakenteita ja strategioita on reflektoitava itsekriittisesti, jotta ne olisivat toimivia myös tulevaisuudessa. Meidän on kysyttävä itseltämme: miten yhteiskunnallinen muutos käytännössä näkyy ja miten suhtaudumme siihen? Mitä seurauksia sillä on osavaltion kulttuuripoliitikalle ja kulttuuritoimijoille? Ymmärrys, että yhteiskuntamme demografinen muutos tuo mukanaan uusia vaatimuksia ja edellyttää uusia ratkaisukeinoja, tarkoittaa myös uudistuspaineita kulttuuripoliitiikan kannalta.” (*Kulturbericht 2014*, s. 9.)

Muutokset kytketään myös kulttuuripoliitiikan legitimaatioon. Raportin mukaan vanhojen rakenteiden rahoittaminen voi olla vaikeata perustella; kuitenkin sivistys ja kulttuuri (*Bildung und Kultur*) nähdään vahvuuksiksi, joiden avulla osavaltiossa tehdään tulevaisuusorientoitunutta politiikkaa.

Ala-Saksin toiminta-alueita ja toimijoita

Tähän tarkasteluun esimerkkiosavaltioksi nostetun Ala-Saksin (*Niedersachsen*) perustuslain mukaan osavaltio, kunnat ja piirikunnat tukevat ja turvaavat taiteita, kulttuuria ja urheilua.¹ Ala-Saksin osavaltio koostuu 37 piirikunnasta (*Landkreise*; pääkaupunkialueesta käytetään nimitystä *Region Hannover*) ja kahdeksasta itsenäisestä kaupungista. Ala-Saksissa on kaikkiaan 971 kuntaa, joista kuitenkin 684 muodostavat 144 eräänlaista seutukuntaa (*Samtgemeinden*). Näitä seutukuntia (144) ja kuntia (287) on yhtenä 431. Ala-Saksi on pinta-alaltaan (47 614 km²)² liittotasavallan toiseksi suurin osavaltio ja väestömäärältään (n. 7,9 miljoonaa) se on liittovaltion neljänneksi suurin (164 asukasta/km²)³.

Ala-Saksin osavaltio perustettiin Iso-Britannian miehitysvyöhykkeen

1 Niedersächsische Verfassung (1993), Artikel 6 Kunst, Kultur und Sport: *“Das Land, die Gemeinden und die Landkreise schützen und fördern Kunst, Kultur und Sport.”*

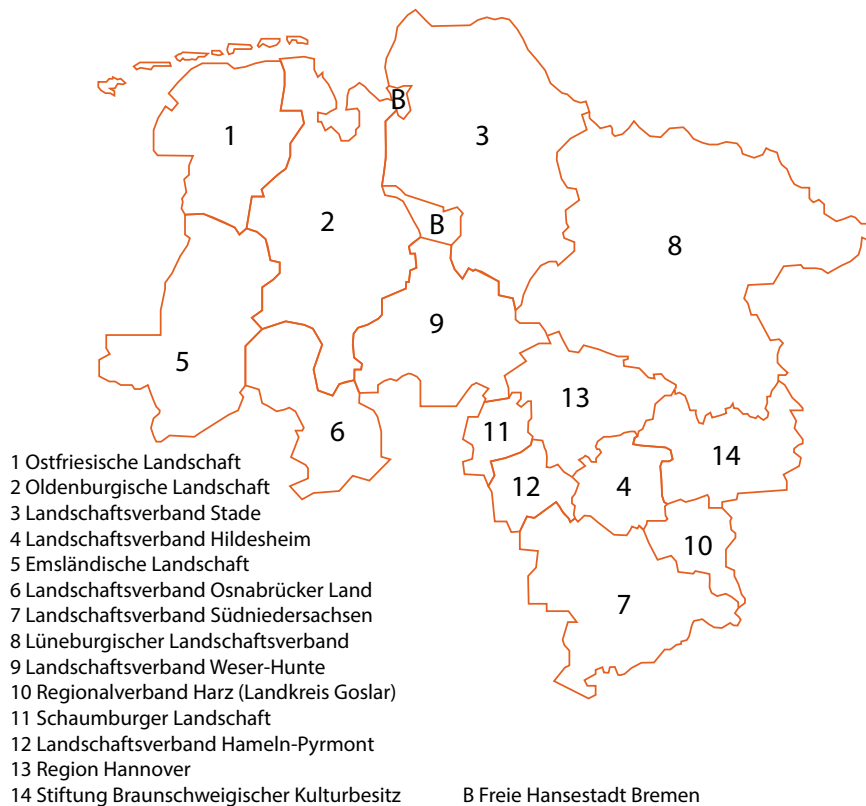
2 Esimerkiksi Suomessa Pohjois-Pohjanmaan maakunta on pinta-alaltaan 36 815 km² ja se koostuu 30 kunnasta.

3 Väestötiheys vaihtelee Ala-Saksin eri piirikunnissa. Esimerkiksi osavaltion pääkaupunkiseudulla, Region Hannoverin alueella väestötiheys on 500 asukasta/km². Suomessa Uudellamaalla väestötiheys on 180 asukasta/km². Pohjois-Pohjanmaan, joka on väestömäärältään Suomen neljänneksi suurin maakunta, väestötiheys on n. 11 asukasta/km². Lähteet: Landesamt für Statistik Niedersachsen ja Tilastokeskus.

puitteissa toisen maailmansodan jälkeen, marraskuussa 1946. Uusi osavaltio sulatti yhteen muun muassa aiemmat Oldenburgin ja Braunschweigin herttuakunnat ja Hannoverin kuningaskunnan. On edelleen tavallista, etteivät Ala-Saksin asukkaat määritä identiteettiään osavaltion mukaan vaan esimerkiksi kaupungin (Oldenburger) ja asuinseudun tai vähemmistöidentiteetin mukaan (Ostfriesen/Friesen). Aikaisempien, historiallisten hallintoalueiden rooli vahvistettiin Ala-Saksia perustettaessa, mikä vaikuttaa myös kulttuurialan rahoitukseen, sillä näillä alueilla on vahvistettu omien teattereiden (Staatstheater), museoiden (Landersmuseum) ja kirjastojen (esim. Landesbibliothek Oldenburg) rahoitusta. Historiallisilla alueilla oli vaikutusta myös vuoden 2005 alueuudistukseen.

Ala-Saksissa kulttuuripolitiikasta vastaa osavaltiotasolla tiede- ja kulttuuriministeriö (*Ministerium für Wissenschaft und Kultur*). Kuntien kulttuurihallintoa puolestaan johtavat kulttuurivastaavat (*Kulturdezernenten*), ja kunnissa vaikuttavat omat kulttuuritoimielimet (*Kulturausschüsse*). Kunnilla on päävastuu kulttuuritoiminnan rahoittamisesta. Ne vastaavat esimerkiksi paikallisista teattereista, kirjastoista ja museoista. Kaupunkien ja kuntien yhteistyöelimenä Ala-Saksissa toimivat kunta- ja kaupunkiliitto (*Der Niedersächsische Städte und Gemeindebund, NSGB*) ja kaupunkiliitto (*Der Niedersächsische Städtetag, NST*). Lisäksi osavaltion piirikuntien tukena toimii piirikuntaliitto (*Niedersächsischer Landkreistag*).

Tarkasteluvuosina 2013 ja 2014 Ala-Saksin tiede- ja kulttuuriministeriön kulttuuritoimintoihin kohdistetun rahoituksen määrä kasvoi 11,5 miljoonalla eurolla. Vuonna 2014 kulttuurimenoihin ja kirjastoihin oli budjetoitu yhteensä 286,6 miljoonaa euroa (36,60 €/asukas). Tämän summan kuvataan olleen korkein kulttuuritoimintoihin kohdennettu summa, mutta se ei kuitenkaan



Kuvio 1. Ala-Saksissa maakuntaliittojen (Landschaftsverbände) vastuu kulttuurirahoituksen kanavoinnista ja siihen liittyvästä päätöksenteosta on kasvanut vuodesta 2005. Lähde: Martin 2012, 151.

sisällä esimerkiksi elokuvalla ja arkistotoiminnoille myönnettyjä tukia (v. 2013: 14,9 ME), joiden lähteenä on valtionkanslia (*Staatskanzlei*), eikä muistomerkkien hoitoon sekä politiikkakasvatukseen osoitettuja varoja (v. 2013: 2,8 ME), jotka on myöntänyt opetusministeriö (*Kultusministerium*).

Osavaltio kohdistaa rahoitusta kulttuuritoimintoihin eri alojen mukaan (teatteri ja tanssi, musiikki, museot, kuvataiteet, kirjallisuus ja kieli, kirjastot, elokuva ja media) sekä yleisemmin eri kulttuuritoimintojen mukaan (kulttuurikasvatus, sosiokulttuurinen toiminta, muistomerkit ja arkeologia, taiteilijatuet, kansainvälinen kulttuurivaihto, taidekorkeakoulut). Lisäksi alaa rahoitetaan eräiden rakenteitten, kuten EU-rahastojen ja säätiöitten, kautta.

Ala-Saksi on paitsi maantieteellisesti, myös demografisesti tarkastellen hyvin erilainen hallintoregiimi Suomeen verrattuna. Esimerkkinä se on kiinnostava vakiintuneen desentralisoituneen hallintomallinsa kannalta ja viimeaikaisten kulttuuripolitiikan välineiden, kulttuurikehitys-käsitteen ja kulttuurimonitoroinnin vuoksi. Merkillepantavaa on, että kulttuuripolitiikkaan liittyvät tavoitteet ja haasteet näyttävät monin osin hyvin samantyyppisinä.

Kulttuurirahoituksen alueuudistus vuonna 2005

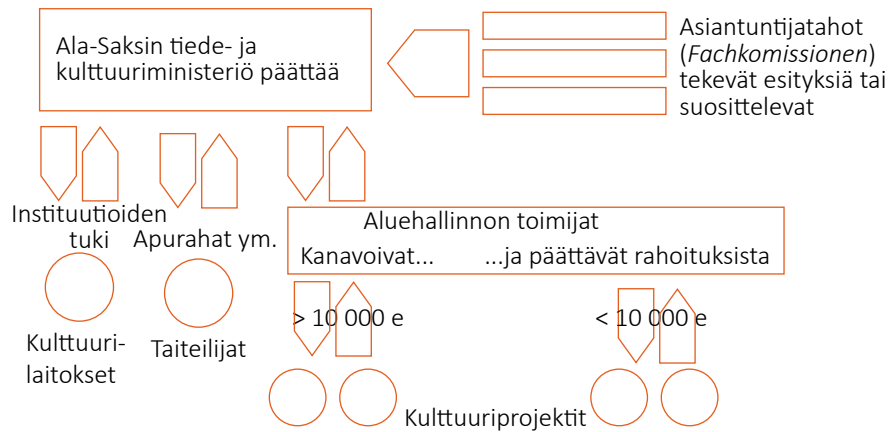
Vuoden 2005 alusta Ala-Saksin kulttuurirahoituksen malli muutettiin alueelliseksi. Aiempi valtionaluehallinto (*Bezirksregierung*) lakkautettiin. Merkitsevään rooliin nousivat tällöin historiallisten maakuntienkin perintöä kantavien maakuntaliittojen (*Landschaftsverbände*) merkitys. Näille maakuntaliitoille siirrettiin uusia tehtäviä ja sekä rooli osavaltion kulttuurirahoituksen jakajana. Maakunta-alueen toimijoiden hakemista alle 10 000 euron rahoituksista päättää maakuntaliitto ja tätä suuremmista rahoituksista päättää ministeriö, jonka päätöksentekoa tukevat taiteenalakohtaiset asiantuntijaelimet (*Fachkommissionen*).

Uudistuksen eduiksi on nähty se, että päätöksenteko rahoituksesta tapahtuu lähempänä toimijoita, mikä on helpottanut kommunikaatiota, vähentänyt kontrollia ja mahdollistanut tapauskohtaisemman ohjauksen ja neuvonnan. Kulttuuripoliittisten linjausten kannalta tilanne on muuttunut siten, että osavaltiotasolta uudistus edellyttää pohdittuja lausumia rahoitukselle asetetuista tavoitteista: ”Jos osavaltio muotoilisi tavoitteensa liian epätarkasti, ei sillä viimekädessä olisi mitään argumenttia esitettävänä, jos alueellinen tukitoiminta lähtisi osavaltion näkökulmasta ei-toivottuun suuntaan” (Martin 2012, 153). Uudistus onkin lisännyt keskustelua kulttuurirahoitukseen kohdennetuista tavoitteista alueellisella tasolla, sillä alueellinen malli mahdollistaa erilaistuvan priorisoinnin.

Kulttuurirahoituksen alueuudistus on koettu hyväksi, vaikka ongelmiakin on ollut, erityisesti liittyen alueeltaan pienten maakuntien toimintaan. Valitettavana on nähty myös ministeriötason taipumus kohdella aluetason toimijoita ikään kuin alemmina viranomaisina, vaikka niiden roolissa korostuu strategioiden ja tavoitteiden niveltäminen kuntien ja osa-valtion välillä.

Kulttuurikasvatus ja sosiokulttuurinen toiminta

Paitsi kulttuuriperinnön hoitaminen sekä taiteiden ja taiteilijoiden tukeminen ymmärretään kulttuuripolitiikan tehtäviksi yhä merkittävämmiin kulttuurisen kasvatuksen / sivistyksen (*kulturelle Bildung*) vahvistaminen, sillä se nähdään lähtökohdaksi myös kulttuuriin osallistumiselle. Tämä toiminta pyrkii osallistamaan lapsia ja nuoria kulttuuri- ja taide-elämään järjestöyhteistyön kautta (*Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Niedersachsen, LKJ*). Lisäksi tuetaan 40 taidekoulua, jotka keskittyvät erityisesti lasten ja nuorten taide-ilmaisuun (koulut ovat osa osa-valtion laajuista taidekoulujen verkkoa,



Kuvio 2. Ala-Saksin kulttuurirahoituksen jakautuminen osavaltion vastaavan tahon eli tiede- ja kulttuuriministeriön ja alueellisten toimijoiden, lähinnä maakuntaliittojen, välillä. Lähde: Martin 2012, 152.

Landesverband der Kunstschulen Niedersachsen e. V.). Aikuisille suunnattua kulttuurikasvatusta tarjoavat monet erilaiset toimijat, joukossa kuitenkin yli 60 kansankorkeakoulua/kansalaisopistoa (*Volkhochschulen*) ja 23 kansanopistoa (*Heimvolkshochschulen*).

Sosiokulttuuriset keskuksset (83 kpl) ovat toimineet Ala-Saksissa yli 30 vuoden ajan. Näitä toimijoita yhdistää *Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur, LAGS*. Toiminnan tavoitteena on laskea osallistumisen kynnyksiä, jotta jokainen ihminen ikään, sosiaaliseen ja kulttuuriseen taustaan katsomatta voi helpommin saavuttaa taide- ja kulttuuritoimintoja. Vuonna 2011 näiden keskuksen toimintaan osallistui 2,1 miljoonaa ihmistä, ja vuonna 2013 osa-valtio tuki sosiokulttuurista toimintaa lähes kahdella miljoonalla eurolla.

Kulttuurikehitys-käsite — *Kulturentwicklungskonzept*

Kulttuurikehityksen käsitteen (*KEK, Kulturentwicklungskonzept des Landes Niedersachsen*) pohjalta Ala-Saksissa pyritään luomaan aktiivista ja strategista kulttuuripolitiikkaa. Tavoitteena on tehdä kulttuuripolitiikkaa käsiteperustaisessa kehyksessä. ("*Niedersachsen*) sezt neue Schwerpunkte im Rahmen einer konzeptbasierten Kulturpolitik. Grundlage dafür ist das Kulturentwicklungskonzept Niedersachsen" *Kulturbericht Niedersachsen* 2014, 12.)

Kulttuurikehitys-käsitteen puitteissa on tarkoitus vahvistaa yhteistä ymmärrystä kulttuuripolitiikan tavoitteista ja siihen soveltuvista rakenteista. Samalla kulttuuri halutaan saattaa keskusteltavaksi politiikan eri tasoille. Tarkoitus on, että kulttuuripolitiikka on aiempaa vahvemmin informaatio- ja tietoperustaista ja että osallistumisella on vahvempi rooli. Kulttuuripolitiikkaa määritellään mahdollistavaksi politiikaksi, joka passiivisemmän ylläpidon ja tukemisen lisäksi tuo erilaisia kulttuuritoimijoita (julkiset ja yksityiset) yhteen. *KEK*-käsitettä halutaan edelleen kehittää kulttuuripolitiikan perustana.

Myös Ala-Saksin kulttuuripolitiikassa osallistuminen on siis keskeisessä sijassa. Tavoitteeksi raportissa määritellään eri kulttuuritaustoista tulevien, kaiken ikäisten ihmisten aktivointi kulttuuritoimintoihin. Mahdollisimman monelle halutaan mahdollistaa pääsy taiteen ja kulttuurin pariin, mutta etenkin maahanmuuttotaustaisten ihmisten osallistumista halutaan lisätä. Lisäksi erityisesti lasten ja nuorten osalta osallistumisen esteitä halutaan purkaa, ja kulttuurisen kasvatuksen roolia koulutyön yhteydessä halutaan vahvistaa.

Kansalaiskysely kulttuuriosallistumisesta – Kulturmonitoring

Ala-Saksi on teettänyt osallistumistematikkaan liittyen kyselytutkimuksen (*Kulturmonitoring*; kyselyn toteutti *Zentrum für Kulturforschung*). Kyselyn tarkoituksena oli tuottaa suuntaa-antavaa tietoa kulttuurikehityksen-käsitteen tueksi sekä toimintaehdotuksia kulttuuripolitiikalle. Osa-valtioiden asukkaille suunnatussa kyselyssä tarkasteltavia osa-alueita ovat: kiinnostus kulttuuriin; tilaisuuksiin osallistuminen; omat kulttuuriaktiviteetit; tyytyväisyys tarjontaan; kulttuuritoimintoihin käytetyt varat.

Vuoden 2013/2014 raportissa arvioitiin myös syitä, jotka tukevat tai estävät kulttuuriosallistumista. Ala-Saksi lukeutuu osa-valtioihin, joissa on verrattain harvaanasuttuja alueita tai joista kulttuuripalvelut ovat etäällä, minkä vuoksi raportissa ehdotetaan mobiileja toimintamalleja (*”Entwicklung mobiler Kulturangebote”*). Kasvaneen maahanmuuttajaosuuden vuoksi nähdään myös tarpeelliseksi lisätä sellaisten toimintojen määrää, joita kohtaan kysyntä on kasvanut. Raportissa käsitelläänkin tarkemmin maahanmuuttaja-taustaisten ihmisten kulttuuriosallistumista.

Lähteet

- Blumenreich, U. 2016. Country Profile Germany. Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe. URL: <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>
- Kulturbericht Niedersachsen 2013/2014. 2014. Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur. URL: <https://www.mwk.niedersachsen.de/startseite/service/publikationen/>
- Kulturfinanzbericht 2012. Wiesbaden: Statistische Ämter des Bundes und der Länder. URL: http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/kulturfinanzbericht_2012.pdf
- Kulturpolitische Mitteilungen. Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft 5/2012. Thema: Von allem zu viel und überall das Gleiche? Positionen zum ”Kulturinfarkt”. Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft e. V.
- Martin, O. 2012. Die Regionalisierte Kulturförderung in Niedersachsen. Teoksessa: N. Sievers & B. Wagner (toim.) Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Band 12. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder. Bonn: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Kupoge). 149–155.
- Siewert, H-J. 2012. Kulturkonzept Niedersachsen. Teoksessa: N. Sievers & B. Wagner (toim.) Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Band 12. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder. Bonn: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Kupoge). 133–139.
- Wanka, J. 2012. Kulturpolitik und Kulturentwicklungskonzept des Landes Niedersachsen. Teoksessa: N. Sievers & B. Wagner (toim.) Jahrbuch für Kulturpolitik 2012. Band 12. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder. Bonn: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Kupoge). 29–33.

Liite 1 — Dokumenttiaineisto

Tutkimuksessa analysoitu dokumenttiaineisto (125 nimekettä).
Listaa on täydennetty vuoden 2017 ja haastatteluissa esitettyjen
ehdotusten pohjalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

2017

OKM 2017:20. Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025.
Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:20.

2016

OKM 2016:42. Taide- ja kulttuurifestivaalit – vahvistuva kulttuurinen voimavara.
Esitys toimintaohjelmaksi vuosille 2017–2025. Opetus- ja kulttuuriministeriön
julkaisuja 2016:42.
OKM 2016:19. Yhdenvertaiset mahdollisuudet harrastaa – painopisteenä harrastami-
sen hinta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:19.
OKM 2016:17. Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus. Opetus- ja
kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17.
Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelma. Ohjelma vihapuheen ja rasismien
estämiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi. Opetus- ja kulttuuri-
ministeriö 2. 5. 2016.

2015

OKM 2015:21. Koetellut kulttuuritoiminnot. KUULTO-toimintatutkimuksen tulok-
set. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:21.
OKM 2015:20. Kulttuurimatkailun vaikuttavuusindikaattorit. Esiselvityshankkeen
2013–2015 loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:20.
OKM 2015:14. Yhteinen perintömme. Kansallinen maailmanperintöstrategia
2015–2025. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:14.
OKM 2015:12. Kulttuurin kehittäminen maaseudulla. Kulttuurihankkeet Man-
ner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön
julkaisuja 2015:12.

2014

OKM 2014:18. Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia. Opetus- ja kulttuuriministe-
riön tulevaisuuskatsaus 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:18
OKM 2014:11. Osallistumista ja aktivointia; KUULTO-toimintakokeilun matkassa
Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:11
OKM 2014:15. Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus. Loppuraportti. Opetus- ja kult-
tuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:15.
OKM 2014:8. Taikalamput näkyvät ja vaikuttavat. Lastenkulttuurin taikalamppu-
verkoston keskusten vuosien 2009–2013 toiminnan vaikuttavuuden arviointi.
Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:8.
OKM 2014:6. Ehdotus lastenkulttuuripoliittiseksi ohjelmaksi. Opetus- ja kulttuuri-
ministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:6.

2013

OKM 2013:11a. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusjärjestelmän

kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:11.

OKM 2013:11b. Hyvä medialukutaito. Suuntaviivat 2013–2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:11.

OKM 2013:9. Opetus- ja kulttuuriministeriön älystrategia. OKM-KIDE. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:9.

OKM 2013:6. Matkailun ja kulttuurin syke. Kulttuurin matkailullinen tuotteistaminen -toimintaohjelman 2009–2013 loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:6.

2012

OKM 2012:32. Kulttuuria kartalla. Valtion osarahoittamien kulttuuripalvelujen sijainti ja kulttuurin kustannukset Suomen kunnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:32.

OKM 2012:31. Audiovisuaalinen kulttuuri digitaalisessa ympäristössä. Poliittiset linjaukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:31.

OKM 2012:11. Kulttuurihankkeet EU-ohjelmissa. Kulttuuri Euroopan rakennerahasto-ohjelmissa sekä Manner-Suomen maaseutuohjelman hankkeissa kaudella 2007–2013. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:11.

OKM 2012:6. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:6.

OKM 2012:5. Rakkaudesta kulttuuriperintöön. Paikallismuseotoiminnan kehittämis-työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:5.

2011

OKM 2011:21. Yleinen kirjasto kuntalaisten toimissa. Tutkimus kirjastojen hyödyistä kuntalaisten arkielämässä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:21.

OKM 2011:17. Paikallismuseotoiminnan kehittäminen. Työryhmän väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:17.

OKM 2011:14. Vapaan kentän ammattilaisryhmien toimintaedellytysten parantaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:14.

OKM 2011:12. Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisspolitiikka. Selvittäjien Anita Kangas ja Kalevi Kivistö laatima raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:12.

OKM 2011:8. Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:8.

OKM 2011:6. Yhdessä enemmän – selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6.

2010

OKM 2010:24. Kulttuurialan kolmas sektori. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:24.

OKM 2010:20. Yleisten kirjastojen laatusuositus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:20 OKM 2010:16. Opetusministeriön kansalaisjärjestöstrategia. Opetusministeriön julkaisuja 2010:16.

OKM 2010:15. Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuus-katsaus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:15.

OKM 2010:13. Luovan talouden ja kulttuurin alueelliset kehittämistoimenpiteet 2010–2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:13.

OKM 2010:10. Kulttuuri – tulevaisuuden voima. Toimikunnan ehdotus selonteoksi kulttuurin tulevaisuudesta. Opetusministeriön julkaisuja 2010:10.

OKM 2010:6. Lastenkulttuuripoliittisen ohjelman toteuma. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:6.

OKM 2010:5. Kulttuuri kehityspolitiikassa. Kulttuurin toimialat kestävä kehityksen politiikassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä

2010:5.

OKM 2010:4. Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:4.

OKM 2010:1. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia. Ehdotus toimintaohjelmaksi 2010–2014. Opetusministeriön julkaisuja 2010:1.

OKM 2010:1b. Taidekasvatuksen ja kulttuurialan koulutuksen tila Suomessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysjä 2010:1.

Sosiaali- ja terveysministeriö

2016

STM 2016:29. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:29.

STM 2016:17. Laitoksesta yksilölliseen asumiseen. Kehitysvammaisten asumisen ohjelman toimeenpanon arviointi ja tehostettavat toimet vuosille 2016–2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:17.

STM 2016:14. Suomen vammaispoliittisen ohjelman VAMPO 2010–2015 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:14.

STM 2016:8. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2010–2015. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:8.

STM 2016:2. Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma STM:n hallinnonalalle 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:2.

2015

STM 2015:36. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelu. Selvityshenkilöhanke. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:36.

STM 2015:21. Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21.

STM 2015: 20. Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20.

STM 2015:17. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia. Toimintaohjelman 2010–2014 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:17.

2014

STM 2014:18. Psykososiaalisiin kuormitus- ja voimavaratekijöihin liittyvä työhyvinvointitutkimus Suomessa 2010–2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:18.

2013

STM 2013:48. Romanipoliittisen ohjelman toimeenpanon ohjaus ja seuranta. Työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:48.

STM 2013:11. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11.

STM 2013:10. Kansallinen omaishoidon kehittämisohjelma. Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:10.

2012

STM 2012:21. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21.

STM 2012:20. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) 2012–2015. Toimeenpanosuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:20.

STM 2012:1. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1.

2011

- STM 2011:20. Aina on oikea ikä! Aktiivisen ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden eurooppalainen teemavuosi 2012. Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:20.
- STM 2011:1. Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveystalouden strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1.

2010

- STM 2010:4. Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4.

Työ- ja elinkeinoministeriö**2016**

- TEM 2016:45. Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 ja valtioneuvoston periaatepäätös Valtion kotouttamisohjelmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Ministeriö) 2016:45.

2015

- TEM 2015:32. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän YTR:n vuosikertomus 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (TEM raportteja) 2015:32.
- TEM 2015:22. Aineeton arvo – talouden uusi menestystekijä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (TEM oppaat ja muut julkaisut) 2015:22.
- TEM 2015:4. Yhdessä enemmän – kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (TEM raportteja) 2015:4.

2014

- TEM 2014:41. Ammattien laaja-alaistuminen ja sen työpoliittinen merkitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työ ja yrittäjyys) 2014:41.
- TEM 2014:9. Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Alueiden kehittäminen, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä) 2014:9.

2012

- TEM 2012:44. Maaseutupoliittinen toimenpideohjelma 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Alueiden kehittäminen) 2012:44.

2011

- TEM 2011:36. Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Alueiden kehittäminen) 2011:36.

Liikenne- ja viestintäministeriö**2014**

- LVM 2014:37. Internet audiovisuaalisten sisältöjen jakelutienä. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:37.
- LVM 2014:36. Viestintä-palveluiden esteettömyysindikaattorit. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:36.
- LVM 2014:12. Älykäs kaupunki – Smart City. Katsaus fiksuihin palveluihin ja mahdollisuuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:12.
- LVM 2014:18. Suomalaisen radioalan toimintasuunnitelma. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:18.
- LVM 2014:8. Radion tulevaisuus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:8.
- LVM 2014:7. Median murros. Selvitysmiehen ehdotus toimenpiteiksi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:7.
- LVM 2014:1. Liikenne ja viestintä 2018. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinno-

nalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2015–2018. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2014:1.

2013

LVM 2013:35. Lehdistön tulevaisuus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2013:35.

2011

LVM 2011:1. Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa. Toimenpideohjelma 2011–2015. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 2011:1.

2010

LVM 2010:5. Kohti esteetöntä viestintää. Toimenpideohjelman seurantaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2010:5.

Tuottava ja uudistuva Suomi. Digitaalinen agenda vuosille 2011–2020. 2010. Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta, Liikenne- ja viestintäministeriö

YLE

2016

Yleisradion toimintasuunnitelma, 2016.

2015

Yle 2020: Suomalaisten kesellä, 2015. URL: <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2015/12/01/yle-2020-suomalaisten-kesella>

Yleisradio Oy:n toimintasuunnitelma, tiivistelmä ja sisältöpainotukset. 2015. "Rituaalikatsomisen aika on ohi". Yleisradio ja journalismin tulevaisuus. Joukkoistetun raportti, 2015.

Ympäristöministeriö

2016

YM 2016:21. Suomen Ramsar -kosteikkotoimintaohjelma 2016–2020. Ympäristöministeriön raportteja 2016:21.

2015

Kulttuuriympäristö yhteisenä voimavarana. Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanosuunnitelma 2014–2020. 2015. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö.

SYM 2015:8. Elinympäristöjen tilan edistäminen Suomessa. ELITE-työryhmän mietintö elinympäristöjen tilan edistämisen priorisointisuunnitelmaksi ja arvio suunnitelman kokonaiskustannuksista. Suomen ympäristö 2015:8.

YM 2015:18. Ympäristökasvatuksen ja ympäristötietoisuuden kehittäminen. Työryhmän ehdotukset. Ympäristöministeriön raportteja 2015:18.

YM 2015:5. Palvelualueen ja ikäystävällisen asuinalueen kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 2015:5.

2014

Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020. Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö.

YM 2014:8. Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla. Ympäristöministeriön raportteja 2014:8.

2013

SYM 2013:3. Kehitysvammaisten ihmisten asumisen tulevaisuus. Kansainvälisiä esimerkkejä ja vertailu Suomeen. Suomen ympäristö 2013:3.

2012

YM 2012:16. Ehdotus ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelmaksi vuosille

2012–2015. Ympäristöministeriön raportteja 2012:16.
YM 2012:13. Asuinrakennusten ja pihojen esteettömyyden tila. Ympäristöministeriön raportteja 2012:13.

Maa- ja metsätalousministeriö

2015

MMM 2015:6. Kansallinen metsästrategia 2025. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2015:6.

2011

MMM 2011:1. Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2011:1.

MMM 2011:5. Suomen metsät 2011. Kestävän metsätalouden kriteereihin ja indikaattoreihin perustuen. Metsäntutkimuslaitos 2011. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2011:5.

Oikeusministeriö

2017

OM 2017:32. Miten meillä menee? Kartoitus väestösuhteiden tilasta Suomessa painopisteenä vastaanottokeskuspaikkakunnat. Oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisjulkaisu. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2017:32.

OM 2017:17. Vastaanottokeskukset ja hyvien väestösuhteiden kehittäminen. TRUST-hankkeen ensimmäisen vaiheen tuloksia ja havaintoja. Oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisjulkaisu. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2017:17.

OM 2017:13. Kansalliskielistrategian toimintasuunnitelma. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2017:13.

2016

OM 2016:30. Turvallisesti yhdessä. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2016:30.

OM 2016:2. Selvitys suomenruotsalaisen viittomakielen kokonaistilanteesta. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita selvityksiä ja ohjeita 2016:2.

2015

OM 2015:34 Kansalliskielistrategian väliraportti. Kansalliskielistrategian seuranta sekä hallituskautta 2011–2015 koskevien hallituksen toimenpiteiden toteutuminen. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita selvityksiä ja ohjeita 2015:34.

OM 2015:21. Syrjintä koulutuksessa. Erityistarkastelussa kokemukset yhdenvertaisuuden toteutumisesta opintojen ohjauksessa eri vähemmistöryhmiin kuuluvien nuorten osalta. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2015:21.

2014

OM 2014:42. Viittomakielilakia valmisteleavan työryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2014:42.

OM 2014:19. Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2014:19.

OM 2014:11. Romanian perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2014:11.

OM 2014:6. Toteutuvatko lasten ja nuorten osallistumisoikeudet Suomessa? Selvitys lasten ja nuorten osallistumisoikeuksien edistämisestä. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2014:6.

2013

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2012–2016.

2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013. 2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

2012

OM 2012:18. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2012:18.

2011

OM 2011:24. Viittomakielisten kielelliset oikeudet. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:24.

2010

OM 2010:70. Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Oikeusministeriö, Toiminta ja hallinto 2010:70.

OM 2010:17. Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2010:17.

OM 2010:14. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2010:14.

Ulkoministeriö

2016

Vesi, luonto ja ihmiset. Pohjoismaiden ministerineuvoston Suomen puheenjohtajakauden ohjelma 2016.

2014

UM 2014:6. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. Ulkoasianministeriön julkaisuja 2014:6.

2012

Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös 16. 2. 2012.

YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu – UPR. Suomen toinen kansallinen raportti, 29.2.2012.

Pohjoinen ulottuvuus, 2012.

2011

Suomen tavoitteet eurooppalaisen romanipolitiikan edistämiseksi. Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirja. Työryhmäraportti 24.3.2011.

Sisäministeriö

2015

SM 2015:2. Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014. Sisäministeriön julkaisu 2015:2.

2014

SM 2014:13. Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäasiainministeriön julkaisut 2014:13.

2013

SM 2013:5. Maahanmuuton tulevaisuus 2020. Työryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2013:5.

Puolustusministeriö**2010**

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16. 12. 2010.
2010. Puolustusministeriö.

Puolustushallinnon kestävä kehityksen ohjelma. 2010. Puolustusministeriö.

Valtiovarainministeriö**2016**

VM 2016:13a. Kuntatalousohjelma 2017–2020, kevät 2016. Valtiovarainministeriön
julkaisu 2016:13a.

Valtioneuvoston kanslia**2016**

VNK 2016:23. Vihreän kasvun sekä materiaali- ja resurssitehokkuuden avainindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2016:23.

2015

VNK 2015:16. Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2015:16.

VNK 2015:13. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston kanslia, hallituksen julkaisusarja 2015:13.

VNK 2015:10. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29. 5. 2015. Valtioneuvoston kanslia, hallituksen julkaisusarja 2015:10.

2013

VNK 2013:14. Suomen arktinen strategia 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 23. 8. 2013. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2013:14.

VNK 2013:1. Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 2013:1.

2012

VNK:2012:4. Kansalliskielistrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 20. 12. 2012.
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2012:4.

Liite 2 — Analyysilomake

Dokumenttiaineiston sisällönanalyysissa käytetty analyysilomake

Ministeriö	
Julkaisun otsikko	Vuosi
Julkaisun tyyppi	Julkaisun tekijät / muu tieto
Miten perustellaan kulttuuriin osallistumisen käsite / tavoite? Eksplisiittiset lausumat.	
Kytkentä kulttuuritoimintoihin. Implisiittiset lausumat.	
Toimenpide-ehdotukset / suositukset	
Toimijat	
Vastuutukset	
Resursointi	
Muuta huomioitavaa	

Liite 3 — Strategiakartan osat

Strategiakartan osiot (Legitimaatio, arvot; Toimenpiteet; Toimijat, Osallistujien, käyttäjien näkökulma) taulukoittain. Taulukkoa on täydennetty haastateltavilta saatujen kommenttien perusteella.

Legitimaatio, arvot	
Henkinen kriisinkestävyys	Hyvinvointi ja elämänlaadun parantaminen
Toimivat kulttuuripalvelut Kulttuuriomaisuuden suojele Turvallisuus Radikalisoitumisen estäminen Rikollisuuden torjunta	Hyvinvointi- ja terveysvaikutukset Eliniän pidentäminen Aktiivinen ja terve ikääntyminen; toimintakyvyn ylläpitäminen Yhteisöllisyys Elämänhallinta Yhteiskunnan sosiaalinen ja ekologinen kestävyys Virkistys Innoitus
Eriarvoisuuden ehkäisy	Demokratia
Tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden edistäminen Syrjäytymisen ehkäisy Alueellinen tasa-arvo Esteettömyys Ennakkoluulojen vähentäminen Osallisuus Sosiaalinen koheesio Sosiaalisen pääoman rakentaminen Yhteenkuuluvuuden tunteen lujittaminen Köyhyyden vähentäminen	Kulttuuridemokratia Aktiivinen kansalaisuus Ihmisoikeudet Osallistuminen päätöksentekoon
Kulttuurioikeudet	Kulttuurisesti kestävä kehitys
Kulttuurinen vapaus ja monimuotoisuus Kielioikeudet Ilmaisunvapaus Kulttuuri-identiteetit Kulttuuriperintö Sananvapaus Itsemääräämisoikeus Esteettiset arvot ja sivistys Kulttuuria kaikille, kulttuuria kaikilta	Ympäristötietoisuus Kulttuurinen monimuotoisuus Keskinäinen luottamus monikulttuurisessa maailmassa Kansallinen kulttuuri Kulttuurin perustan vahvistaminen Kulttuurin jatkuvuuden turvaaminen ja uuden kehittäminen Vähemmistökulttuurien ymmärtämisen lisääminen
Talouden uudet muodot	Medioituminen ja digitalisaatio
Osallistumistalous Kustannuksissa säästäminen Vihreä kasvu Älykäs kaupunki Hybriditalous	Medialukutaidot Digitaidot Älykäs kaupunki Kattava laajakaistaverkosto Transmedioitumisen lisääntyminen (YLE)

Kilpailukyky	Lainsäädäntö
Paikallisen yritys- ja kulttuurielämän edistäminen (brändäys) Paikkakuntien elinvoimaisuuden tukeminen Asiakassuuntautuminen Kulttuuriturismi Matkailijoiden kulttuuriset tarpeet Yhteiskunnan taloudellinen kestävyys	Perustuslaki: pykälät 6, 7, 9, 12, 14, 16, 17, 20, 21, 22 YK:n peruskirja Kotouttamislaki Kielilaki; saamen kielilaki Laki Yleisradio Oy:stä Yhdenvertaisuuslaki Kuntalaki (22§ 1 mom.) Viittomakielilaki Itsemääräämisoikeuslaki Yhdenvertaisuuslaki Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä
Kansainväliset sopimukset, ohjeet ja suositukset	
YK:n TSS-sopimus YK:n yleissopimus (erit. artikkelit 9, 12, 19, 21, 24, 30) YK:n ihmisoikeusjulistus YK:n julistus vähemmistöjen oikeuksista (1992) YK:n vammaissopimus (erit. artikkelit 7 ja 30) YK:n lapsen oikeuksien sopimus (artikkelit 6 ja 12) YK:n Rion julistus (1992) YK:n biodiversiteettisopimus Akwé:Kon-ohjeet YK:n ekosysteemiarviointi Ramsar-sopimus EU:n perusoikeuskirja Euroopan sosiaalinen peruskirja (23 artikla) EU:n direktiivit yhdenvertaisesta kohtelusta (2000/43/EY; 2000/78/EY), liikkuvuudesta (2004/38/EY) EU:n puitekehys romanien integrointistrategioille Eur. komission tiedonannot - romaniväestön integraatiosta; luonnon monimuotoisuudesta	Eur. komission suositukset Eur. komission sosiaalinen toimintaohjelma (Social Agenda, 2008) EN: Euroopan ihmisoikeussopimus (EIOS) EN: kans. vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus EN: vähemmistökieliä koskeva eur. yleiskirja EN:n vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006–2015 EN:n kulttuurireittejä koskeva laajennettu osittaissopimus (EPA) Sopimukset Euroopan Unionista ja sen toiminnasta Lissabonin sopimus UNESCO:n maailmanperintösopimus UNESCO:n diversiteettisopimus UNESCO:n aineettoman kulttuuriperinnön suojelemista koskevan yleissopimus UNESCO:n festivaalitaloustoiminnan käsikirja WHO Policy Frameworks ILO 169 -sopimus
Kansallinen lainsäädäntö – sektorilait	
Laki kuntien kulttuuritoiminnasta Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta Taiteen perusopetuslaki; VOS Laki vapaasta sivistystyöstä Kirjastolaki; museolaki Teatteri- ja orkesterilaki Vanhuspalvelulaki (5 §, 7 §, 8 § 12 §)	Sosiaalihuoltolaki; sote-laki Kehitysvammalaki Vammaispalvelulaki Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta Laki rakennusperinnön suojelemisesta Terveystieteidenhuoltolaki (12 §) Nuorisolaki; liikuntalaki Laki Metsähallituksesta

Toimenpiteet
Yleiset toimenpiteet
Yleiset toimenpiteet A: Vaalitaan ja ylläpidetään
<p>lökkään henkilön osallistumisen mahdollisuudet ja poistetaan osallistumisen esteitä kaikessa kunnan toimintojen suunnittelussa</p> <p>Vammaisten lasten oikeus tavalliseen lapsuuteen (lapsen kehitystä edistävät palvelut, harrastukset)</p> <p>Erityisryhmien kulttuuripalvelujen saatavuus varmistetaan</p> <p>Kulttuuritoimintaan osallistumisen edellytykset</p> <p>Kulttuuripalvelut</p> <p>Kansallinen kulttuuriomaisuus</p> <p>Hankerahoituksesta pysyvämpään rahoitukseen</p> <p>Kulttuurinen moninaisuus ja sananvapauden toteutuminen</p> <p>Erilaiset toimintakeskukset ja asukastoiminta</p> <p>Saamelaisten menettelylliset oikeudet toimia alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiseksi</p> <p>Vammaisten oikeudenmukaisen yhteiskunnallisen aseman toteutuminen</p> <p>Esteettömyys</p> <p>Varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuudet osallistua julkisiin ja muihin taide- ja kulttuuritapahtumiin yhdenvertaisesti muiden kanssa</p> <p>Varmistetaan, että romaneilla on edellytykset toteuttaa perinteisiä taidemuotoja kuntien kulttuuripalveluissa.</p> <p>Varmistetaan, että valtion talousarvioon sisältyvä lisärahoitus taiteellisen toiminnan edistämiseen ja esittämiseen saavuttaa romanitaiteilijat.</p> <p>Tuetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia toimia kulttuurin tekijöinä (mm. koulutuksen ja työllistämisen keinoin)</p> <p>AV-kulttuuriperintö</p> <p>Kulttuuriympäristöt</p> <p>Kansallisesti merkittävä kulttuuriomaisuus</p> <p>Kotitalouksille kohtuuhintainen mahdollisuus nopeaan laajakaistayhteyteen liittymiseen ja sen käyttöön</p> <p>Yleisradion rooli suomalaisen kulttuurin tuottajana, moniarvoisena ja riippumattomana tiedonvälittäjänä sekä sananvapauden foorumina</p> <p>Jokaiselle kansalaiselle mahdollisuus taiteen perusopetukseen, taideharrastukseen sekä taide- ja kulttuurielämyksiin</p> <p>Kaikki voivat osallistua tietoyhteiskuntaan ja digitaaliseen maailmaan esteettömästi ja torjutaan ikäihmisten syrjäytymistä</p> <p>Kuntien omistamat lähivirkistysalueet</p> <p>Metsien virkistyskäyttömahdollisuudet</p> <p>Palvelujen saaminen omalla kielellä</p> <p>Sotilaskulttuuria</p>
Yleiset toimenpiteet B: Kehitetään, monipuolistetaan, tehostetaan
<p>Tehdään yhteistyötä OKM:n kärkihankkeiden (mm. lastenkulttuurin saavutettavuus) kanssa</p> <p>Edistetään sosiaali- ja terveysalan sekä kulttuurialan yhteiskoulutusta taide- ja kulttuurilähtöisten menetelmien ymmärtämisen ja osaamisen lisäämiseksi</p> <p>Tuetaan sijaishuollon piirissä olevien romanilasten kasvatusta ja oikeuksia omaan kieleen ja kulttuuriin</p> <p>Tuetaan ja lisätään koulujen toiminnassa ja kuntien lapsi- ja nuorisotyössä romanilasten ja -nuorten mahdollisuuksia osallistua harrastustoimintaan</p> <p>Maailmanperintökohteiden saavutettavuutta</p> <p>Kulttuurimatkailua</p> <p>Viittomakielisten kulttuuripalveluja</p> <p>Saamenkielistä ohjelmatarjontaa televisiossa</p>

Romanikielistä ohjelmatarjontaa
 Kulttuuritarjontaa Yleisradiossa
 Verkkopalveluja
 Moni- ja transmediaisuutta
 Vähemmistö- ja erityisryhmille suunnattua ohjelmistoa ja palvelujen saatavuutta verkossa
 Kansalaisten digitaitoja ja digiaktiivisuutta
 Yhteisöradioiden toimintaedellytyksiä
 Poikkihallinnollista yhteistyötä

Yleiset toimenpiteet C: Ehdotetaan, kannustetaan, seurataan, otetaan huomioon

Jatketaan taide- ja kulttuurifestivaalien kannustamista kehittämään palvelujen fyysistä ja sisällöllistä saavutettavuutta yhteistyössä Kulttuurilla kaikille -palvelun kanssa ja kohdentamalla tarkoitukseen riittävästi rahoitusta. Kannustetaan tähän liittyvää alueellista ja poikkihallinnollista yhteistyötä

Kunnallisessa ja alueellisessa maankäytön ja muussa relevantissa suunnittelussa tulee ottaa huomioon taide- ja kulttuurifestivaalitoiminnan tarpeet. Tärkeää on taide- ja kulttuurifestivaaleja tukevien muiden palveluiden, kuten liikenne ja majoitus, kehittäminen viranomaisten, elinkeinoelämän ja festivaalien yhteistyönä pitkäjänteisen ja kestävänn suunnittelun avulla

Tuetaan tutkimusta, joka selvittää osallistumisen ja osallisuuden vaikutuksia, jotta näiden osa-alueiden vaikuttavuutta voidaan jatkossa mitata

Järjestöjen mahdollisuuksia tuottaa maahanmuuttajille laadukkaita ja kulttuurisensitiivisiä palveluita

Areenoita eri toimijoiden ja eri ikäpolvien kohtaamiselle

Eri toimijoiden välistä yhteistyötä

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa huomioon ennaltaehkäisevä kulttuuri- ja taidetoiminta

Opetushallitus kannustaa koulutuksen järjestäjiä vahvistamaan taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutuksia eri koulutusasteilla

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannustaa alaisiaan instituutioita ja muita taide- ja kulttuurilaitoksia edistämään osallisuutta, kulttuurin saavutettavuutta ja yleisöyhteistyötä tulos- ja informaatio-ohjauksen avulla

Tulevissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa huomioidaan ennaltaehkäisevä kulttuuri- ja taidetoiminta

Ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyöllä kannustetaan yrityksiä ja julkisia organisaatioita ottamaan käyttöön taidelähtöisiä menetelmiä kannustavan johtamisen, innovaatioiden, työhyvinvoinnin ja tuottavuuden lisäämiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Raha-automaattiyhdistys ja Taiteen edistämiskeskus ottavat tuki- ja kehittämistoiminnassaan huomioon kolmannen sektorin merkityksen taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toiminnassa

Sosiaali- ja terveysministeriö kannustaa projektitiedon kokoamista Innokylään, johon kerätään taidelähtöisten kehityshankkeiden tulokset ja niistä saadut hyvät käytännöt

Vahvistetaan romanikielen ja -kulttuurin tuntemusta ja romanilasten valmiuksia kannustamalla kuntia palkkaamaan romanitaustaisia varhaiskasvattajia ja romanikulttuurinohjaajia päiväkoteihin sekä käynnistämällä kielipesätoimintaa

Kannustetaan kuntia tarjoamaan edullisia ja helposti saavutettavia kulttuuri- ja liikuntapalveluja erityisesti ikäihmisille, työelämän ulkopuolella oleville ja maahanmuuttajille

Kuntia kannustetaan hyödyntämään OKM:n Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toimintaohjelman kautta taidetoimikuntien rahoittamien kokeiluprojektien ja hankkeiden tuloksia (esim. Osaattori, Kolmio ja Voimaa taiteesta -hankkeet)

Kannustetaan tuomaan esille neuvonnassa oman alueen kulttuuritarjontaa ja sen merkitystä hyvinvoinnille ja terveydelle

Otetaan huomioon eri vamma ryhmien tarpeet kirjasto- ja tietopalvelujen kehittämissä ja tarjonnassa; hyödynnetään uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet Kulttuuri mukaan kehitysyhteistyöhön
Unescon maailmanperintökohteet
Tekijänoikeuspolitiikka
Paikallismuseot
Kolmannen sektorin toimijat mukaan suunnitteluun ja toteutukseen
Uusien jakeluteknologioiden soveltaminen
Yhdyskuntarakenteen monikeskuksisuus ja kulttuuripalvelut

Konkreettiset toimenpiteet

Pilotoidaan uusia osallistumisen ja osallisuuden sekä yleisötyön toimintamalleja Käynnistetään selvitystyö taide- ja kulttuurifestivaalien vapaaehtoistoimintaan ja sen vaikutuksiin liittyen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa vuosittain määrärahan Taikelle jaettavaksi terveyttä ja hyvinvointia edistäviin kulttuurihankkeisiin ja "Taiku-kotipesän" toimintaan Yliopistot ja ammattikorkeakoulut tiivistävät yhteistyötään perustamalla taiteen, taidelähtöisyyden ja hyvinvoinnin tutkimuksen ja opetuksen verkoston

Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö asettavat vuosille 2015–2018 terveyttä ja hyvinvointia edistävän taide- ja kulttuuritoiminnan yhteistyöryhmän ja varaavat sen toimintaan tarvittavat määrärahat

Tuetaan ruotsin-, saamen- ja romanikielisiä sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja sekä ruotsinkielistä uutispalvelua

Kunnat osoittavat toimitiloja kulttuurin vapaan kentän toimijoille ja kansalaisjärjestöille omaehtoiseen osallisuutta ja yhteisöllisyyttä edistävään luovaan toimintaan; hyödynnetään tyhjillään olevia toimitiloja

Koulutuksen järjestäjille annetaan tukea kulttuurikasvatussuunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen yhteistyössä eri kulttuuritoimijoiden kanssa

Kulttuurisesta hyvinvointitoiminnasta raportoidaan kuntien hyvinvointikertomuksissa Taiku-yhteistyötä varten perustettava uusi kotipesä ylläpitää ja kehittää Taikukotisivuja siten, että ne muodostavat toimivan kokonaisuuden Innokylän Taikufoorumin kanssa

Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toiminnalle luodaan rakenteita ja sitä resursoidaan osana ennaltaehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluja

Koulutuksen järjestäjille annetaan tukea kulttuurikasvatussuunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen yhteistyössä eri kulttuuritoimijoiden kanssa

Vakiinnutetaan romanikielen kielipesätoiminta. Varmistetaan resursointi ja arvioidaan toiminnan vaikuttavuutta.

Selvitetään miten perustuslaissa turvattu romanien oikeus oman kielen ylläpitämiseen ja kehittämiseen toteutuu alemmanasteissa lainsäädännössä ja sen toimeenpanossa Kannustetaan tuomaan esille neuvonnassa oman alueen kulttuuritarjontaa ja sen merkitystä hyvinvoinnille ja terveydelle

Selvitetään mahdollisuudet romanien kulttuurikeskuksen perustamiseksi.

Selvitetään, millä edellytyksillä romanien historian ja perinnekulttuurin esittely voitaisiin liittää osaksi jonkin nykyisen museon pysyvää toimintaa.

Vahvistetaan YLE:n ohjelmatoiminnassa romanivähemmistön näkyvyyttä osana suomalaista yhteiskuntaa ja kehitetään romaniväestölle suunnattua, myös romanikielistä, tiedotusta ja ajankohtaisohjelmien tuotantoa sekä luodaan menettelytavat romanivähemmistön kuulemiseksi YLE:n ohjelmatuotannon suunnittelussa.

Selvitetään mahdollisuuksia pohjoismaiseen yhteistyöhön radio- ja TV -tuotannossa romanikielisten ja romaneja käsittelevien ohjelmien tuottamiseksi.

Kunnat ja alueet toimeenpanevat THL:n tuella ikäihmisten palvelujen rakennemuutoksen ja edistävät palveluketjujen sujuvuutta lisäämällä kotona asumisen mahdollisuuksia muun toiminnan avulla (kaupunki- ja liikennesuunnittelu, rakentaminen, kulttuuri- ja liikuntapalvelut)

Kirjastotilojen ja -autojen suunnittelussa lähtökohtana on esteetön kirjasto

Perustetaan yhteisökoordinaattoreita

Vakinaistetaan lapsille tarkoitettu saamenkielinen tv-ohjelma
 Varmistetaan laadukkaan ja nopean laajakaistan saatavuus koko maassa
 Luodaan kulttuuriympäristön tilan seurantajärjestelmä
 Luodaan vihreän kasvun indikaattorit (ml. kulttuuripalvelut: maisema, virkistys)
 Laaditaan tekijänoikeuspoliittinen asiakirja
 Laaditaan selvitys, miten yksityistä kulttuurirahoitusta voidaan edistää verotuksellisin ja lainsäädännöllisin keinoin
 Kulttuurialan lakisääteiset menot kohdistetaan budjettirahoitukseen
 Kehitetään kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta kuvaavia tunnuslukuja ja arvioita
 Seurataan kulttuuripalvelujen tarjontaa ja VOS-rahoituksen käyttöä
 Siirretään viestintä- ja tietoyhteiskuntapolitiikan kysymykset valtion kulttuurihallintoon
 Laajennetaan prosenttiperiaatetta taiteen hyvinvointivaikutuksien tukemiseksi
 Kehitetään taiteen vapaan kentän ja taiteen instituutioiden yhteistyöjärjestelmä
 Yleiset kirjastot toimijoina -hanke
 Arvioidaan taidekasvatuspalvelut osana peruspalveluiden arviointia
 Tehdään kattava selvitys kulttuuritoimialan verotuspolitiikasta
 Kuntien kulttuuri- ja taidelaitosten laadun arviointi säännöllisesti (7 v. välein) seuraavilla kriteereillä: taiteellinen laatu; alueellinen yleistyö; yhteistyö vapaan kentän kanssa; yhteistyö muiden toimialojen kanssa
 Siirtolaisten edunvalvontatyöryhmän perustamista tuetaan
 Rahoitetaan erityis- ja vähemmistöryhmien oman historian tallentamista ja esillepanoa
 Vapaa-aikatutkimuksen otoskokoa laajennetaan (ja mukaan moninaisuuteen liittyvä kysymys)
 Taide- ja kulttuuripalveluja tarjoaville kartoitus esteettömyydestä ja saavutettavuudesta
 Kehitetään välineitä lasten ja nuorten kuulemiseen taide- ja kulttuuritoimintojen arvioinnissa
 Turvataan riittävän tiheä kulttuuripalveluiden verkko sekä kohtuullinen palvelujen hintataso
 Toteutetaan kansalliskielistrategian seuranta

Toimenpideohjelmat ja strategiat

Kumppanuusohjelma
 Alueellinen metsäohjelma
 Metsäkulttuuriohjelma
 Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma
 Maakunnallinen suo-ohjelma
 Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus -kärkihanke
 Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma
 Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma
 Romanipoliittinen ohjelma
 Karjalan kielten ja kulttuurin elvytysohjelma
 Saamenkielen elvytysohjelma
 Ikäntyneiden asumisen kehittämisohjelma
 Museopoliittinen ohjelma
 Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia
 Valtakunnallinen kulttuuriympäristöstrategia
 Suomalaisen ruokakulttuurin edistämishjelma
 Kansallinen kielistrategia
 Kulttuurin maahanmuuttopoliittinen ohjelma
 Kulttuurialaa koskeva koulutusstrategia
 Kestävän kehityksen toimintaohjelma

Älystrategia

Kansallinen muisti -ohjelma

Lainsäädännölliset ehdotukset ja lakiuudistukset

ILO 169 -sopimus ratifioidaan

Perustuslain mukaiset kielioikeudet täsmennetään koskien romanien oikeuksia omaan kieleen ja kulttuuriin

Lakiin Metsähallituksesta ehdotetaan sisällytettäväksi luku MH:n toiminnasta saamelastaisten kotiseutualueella ml. säännökset alueella tapahtuvasta suunnittelusta ja heikentämiskiellosta

Lakiehdotus "Uusi sosiaalihuoltolaki", 2 Luku, Hyvinvoinnin edistäminen: 6 § Hyvinvointivaikutusten huomioon ottaminen, 7 § Väestön hyvinvoinnin edistäminen kunnassa, 8 § Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet, 9 § Hyvinvointiraportointi ja -kertomus, 10 § Eri toimijoiden tarjoaman tuen hyödyntäminen, 11 § Neuvonta, ohjaus ja muut ennaltaehkäisevät toimet, 12 § Rakenteellinen sosiaalityö, 13 § Edellytysten luominen sosiaalista hyvinvointia edistävälle toiminnalle

Toimijat	
MINISTERIÖT: OKM, STM, TEM, LVM, YM, MMM, OM, UM, PLM, SM, VM, VNK	
Liikennevirasto Viestintävirasto Opetushallitus Yleisradio Oy Kulttuuria kaikille -palvelu Suomen elokuvasäätiö Valtion taidetoimikunnat Museovirasto Museoliitto Museot Maakuntamuseot Paikallismuseot Aluetaidemuseot Taide- ja kulttuurilaitokset Maailmanperintökohteiden hoitokunnat Kulttuuriperintökasvatuksen seura Kotiseutuliitto Finlands Svenska Hembygdsförbund Romaniasiain neuvottelukunta Alueelliset romaniasiain neuvottelukunnat Romanijärjestöt Taide- ja ammattikorkeakoulut Ammattioppilaitokset Yliopistot Tutkimuslaitokset Työmarkkinajärjestöt Yleiset kirjastot Celia – saavutettavan kirjallisuuden ja julkaisemisen asiantuntijakeskus Kansalais- ja työväenopistot Kansalais- ja työväenopistojen liitto Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset Alueelliset elokuvakeskukset Lastenkulttuurikeskukset Puolustushallinto Varuskunnat	Kansallisgalleria TAIKE Pohjoismaiden ministerineuvosto Saamelaiskäräjät Itsehallintoalueet (tulevat) Maakuntien liitot Maakunnat Suomen Kuntaliitto Kunnat Seurakunnat Kylä- ja kaupunginosayhdistykset AVIt ELYt KELA THL Luke SYKE MTK Metsähallitus Metsäkeskukset MEK / Visit Finland Yritykset Yhtiöt Säätiöt Kuurojen Liitto Finlandssvenska Teckenspråkiga SETA ry Kirjallisuuden vientikeskus FILI Selkokeskus Innokylä Taidekeskus Kettuki Teatteri Totti

Osallistujien, käyttäjien näkökulma	
kulttuurin kuluttajat maahanmuuttajat matkailijat alkuperäiskansat: saamelaiset ruotsinkieliset viittomakieliset erityisryhmät	näkövammaiset vammaiset perheet iäkkäät henkilöt romanit työttömät lapset, nuoret

Liite 4 — Haastattelujen kysymysrunko

<p>Kulttuuritoimintojen saavutettavuuden lisääminen</p> <p>Oletko törmännyt tähän tavoitteeseen aiemmin? Missä? Kenen/keiden aloitteesta se silloin esitettiin?</p> <p>Mitä sillä sinun mielestäsi tarkoitetaan? Miksi ja kenelle/keille tavoite on tärkeä vai onko ylipäättään?</p> <p>Tarkennuksia: Kulttuuritoiminta? Osallistuminen — ei-osallistuminen? Kaikille?</p> <p>Onko sinulla tällä hetkellä työpöydällä asioita, joihin tavoite liittyy – tai joihin sen pitäisi liittyä?</p>
<p>Strategiakartta</p> <p>Mitä kartta havainnollistaa?</p> <p>Osien nimet ja niihin kytketyt sanat – herääkö kysymyksiä?</p> <p>Tuliko sen kautta uutta tietoa? Mitä?</p> <p>Osien väliset suhteet – ovatko loogisia? Kysymyksiä?</p> <p>Miten käyttäisit karttaa? Strategiakartan mielekkäisyys, relevanssi alan/toimen kannalta?</p> <p>Mitä kartasta puuttuu? Miten karttaa voisi tämentää, selventää?</p> <p>Suhteessa mihin (asia, reunaehto, "tosiasiat") kartan tavoitetta / sen osia tulisi tarkastella?</p>
<p>Strategiakartan tavoite</p> <p>Onko sen tavoittelemisen tarpeellista?</p> <p>Keiden intressi tavoite on? Ketkä ovat enemmän taustajoukkoja?</p> <p>Onko asiassa päästy eteenpäin? Mitä tarkoittaa eteenpäin? Esimerkkejä? Mitä ongelmia liittyy? Miksi?</p> <p>Ketkä jarruttavat? Kun poliittinen valta (hallitus) vaihtuu, mitä tapahtuu? Esimerkkejä?</p> <p>Koetko olevasi yksin tämän asian kanssa? Ketkä ovat "kavereitasi"?</p> <p>Kuka voi valtuuttaa ja ketä tavoitteen toteutumiseen johtaviin vastuisiin?</p> <p>Mikä on mielestäsi toimijoiden välinen hierarkia?</p> <p>Entä toimenpiteet? Puuttuuko jotain?</p> <p>Miten resursoinnin vastuut jaettaisiin / ovat jaettavissa? Mikä tässä on olennainen ongelma tällä hetkellä?</p> <p>Entä vastuunjako valtion, alueiden ja kuntien välillä? Tuleva aluehallintouudistus?</p> <p>Jos saisit päättää, mikä olisi optimaalisin malli vastuuttaa ja resursoida?</p> <p>Miten huomioidaan osallistujien eri elämänvaiheet? Yksityisyys / riippumattomuus (ei-osallistuminen)?</p>
<p>Problematisointi: toimenpiteet, toimijat, vastuut</p> <p>Esimerkin avulla (haastateltavan kartasta löytämä tai meidän osoittama)</p> <p>Kenen näkemykset ovat ohjanneet politiikkaprosessia tai kenen näkemykset ovat jääneet syrjään?</p> <p>Millainen rooli eri tahoilla on? Kenellä on valtaa? Maakuntatoimijat – kuntatoimijat – osallistuja/kuntalaiset</p> <p>Millainen merkitys, rooli tai asema selvityksillä / strategioilla on politiikkaprosessissa?</p> <p>Entä seurantajärjestelmät? Ketkä niistä vastaavat? Mitä niiden käyttö käytännössä tarkoittaa?</p>
<p>Best Practices</p> <p>Mainitse jokin esimerkki onnistuneesta politiikkaprosessista teemalla suosituksista käytäntöihin (millä tahansa aihealueella)</p>
<p>Tutkimuksen tarve (palaute)</p> <p>Millaista tutkimusta käsityksesi mukaan tarvittaisiin suositusten ja käytäntöjen suhteesta</p>

Liite 5 — Haastattelukutsu

Hyvä vastaanottaja,

Teemme Jyväskylän yliopistossa tutkimusta kulttuuritoimintojen saavutettavuudesta ja kulttuuritoimintoihin osallistumisesta Suomessa.

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden lisääminen on kirjattu yhdeksi hallitusohjelman kärkihankkeista.

Ajatellen kulttuuripolitiikan historiaa tätä asiaa on tavoiteltu jo vuosikymmenien ajan.

Tutkimuskohteenamme on liitântäkohta hallinnon tasolta tulevien suosusten ja niiden käytäntöön saattamisen välillä.

Usein nämä kytkennät jäävät hyvin ohuiksi, jolloin myös kulttuuritoiminoista tuotetusta kuvasta puuttuvat poliittiset ja käytännölliset toimijat, niiden välittämät intressit ja toimijoiden väliset voimasuhteet, toimijaliittoumat sekä näihin liittyvät ristiriidat ja kompromissit. Osin näistä syistä yhteistä hyvää tarkoittavat suositukset eivät ota juurtuakseen arkipäivän käytännöiksi.

Tutkimusprojektissamme olemme tähän mennessä läpikäyneet useita satoja eri ministeriöiden julkaisuja, raportteja, ohjelmia ja strategioita, ja luoneet niiden pohjalta visuaalisen havainnollistuksen, strategiakartan siitä, millä kaikilla tavoin kulttuuritoimintoihin osallistumista on perusteltu, mitä erilaisia toimenpiteitä dokumenteissa on ehdotettu, ketkä on nähty toimenpiteiden toteuttajiksi ja keiden on oletettu tai odotettu osallistuvan toimintoihin.

Tuon strategiakartan jälkeen olemme kiinnostuneita Sinun näkökulmistasi asiaan, oman asiantuntemuksesi ja kokemuksiesi pohjalta. Pääkysymyshän on edelleen ajankohtainen.

Pyydämme, että voisimme haastatella Sinua näistä teemoista. Lähetämme sinulle strategiakartan etukäteen tutustuttavaksi.

Taltioimme tapaamiset audio-muotoon sanelimella ja teemme tutkimusmuistiinpanoja. Osallistujien anonymiteetti taataan: emme viittaa tutkimuksessa henkilöiden emmekä heidän työpaikkojensa nimiin.

Toivomme lämpimästi, että vastaat tähän viestiin 23. 2. mennessä ja merkitset Doodle-sovelluksessa [[linkki](#)] kolme vaihtoehtoista ajankohtaa, jolloin voit osallistua tutkimukseemme. Lisätietoihin voit ilmoittaa halutessasi myös paikan Helsingistä. Ilmoittautuminen on asetuksissa määritelty niin, että vain me näemme ilmoittautujan nimen. Vahvistamme Sinulle sähköpostilla aikataulun ja lähetämme strategiakartan.

Mikäli et itse voi tai halua osallistua tutkimukseen, pyydämme sinua mahdollisuuksien mukaan ehdottamaan työyhteisöstäsi jonkun toisen henkilön, joka voisi osallistua tutkimukseen sijastasi.

Ystävällisesti,

Anita Kangas, prof. em., YTT, kulttuuripolitiikka, anita.kangas(a)jyu.fi, 050 345 4045

Eliza Kraatari, YTT, TaM, Tutkijatohtori, kulttuuripolitiikka, eliza.kraatari(a)jyu.fi, 040 805 4495

Tutkimusprojektin kuvaus: Suosituksista käytäntöihin — kulttuuriosallistuminen politiikkaprosessien ja asiantuntijuuksien tulkintoina [[linkki](#)]