

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Jakonen, Olli; Sokka, Sakarias

**Title:** "Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!" : virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä

**Year:** 2021

**Version:** Published version

**Copyright:** © 2021 Valtiotieteellinen yhdistys

**Rights:** In Copyright

**Rights url:** <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

**Please cite the original version:**

Jakonen, O., & Sokka, S. (2021). "Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!" : virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä. *Politiikka*, 63(3), 285-310.  
<https://doi.org/10.37452/politiikka.101896>

**”Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!”**

Virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä

**OLLI JAKONEN  
SAKARIAS SOKKA**

**TIIVISTELMÄ** Valtionavustustoiminta on olennainen osa suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa ja valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Avustamista toimeenpanevat ministeriöt, tulosohjatut virastot sekä muut asiantuntijaorganisaatiot. Artikkelimme tutkii kulttuurihallinnon virkakunnan vallankäyttöä opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) valtionavustuspolitiikassa. Ymmärrämme kulttuurihallinnon ohjausvälineineen merkittävänä valtaa käyttävänä organisaatorakenteena. Tarkastelu pohjautuu arviointitutkimukseen OKM:n tulosohjaaman asiantuntijaviraston Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) valtionavustusprosessista. Artikkelimme on tapaustutkimus, jossa kuvaamme kulttuuripolitiikan toimeenpanorakenteet ja analysoimme OKM:n ja Taiken ministeriö- ja virastotason yhteistoimintana toteuttamaa valtionavustustoimintaa. Keskeinen aineistomme koostuu kulttuurihallinnon viranhaltijoiden haastatteluista. Tulkitsemme viranhaltijoita aktiivisina toimijoina ja nostamme esiin vallankäytön mekanismeja. Poliitiikan ohjausvälineiden sekä valtionavustusprosessin puitteissa tarkastelemme viranhaltijoiden vallankäyttöä sekä keskinäisenä kamppailuna että suhteena poliittiseen päätöksentekoon ja avustuksia hakeviin järjestöihin. Nykyinen kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmä sisältää toimintatapoja julkishallinnon paradigmoista. Yksittäisillä viranhaltijoilla on paras tieto järjestelmän eri osista ja mahdollisuuksia vaikuttaa kulttuuripolitiittisen järjestelmän toimintaan useilla tavoilla aina strategisesta suunnittelusta ja politiikan valmisteluvaiheesta arviointiohjaukseen asti. Lopputuloksena esitämme kuusi viranhaltijoiden valtaa ilmentävää teemakokonaisuutta. Valtionavustustoiminta ja siihen kytkeytyvä ohjaus ei ole lineaarinen hallinnollinen prosessi, vaan jatkuvaa, syklistä poliittista toimintaa, joka on kytköksissä erilaisiin julkishallinnon vaiheisiin ja tavoitteisiin. Valtasuhteet eivät myöskään ole yksisuuntaisia, vaan esimerkiksi kansalaisyhteiskunta on Suomessa perinteisesti vaikuttanut ja vaikuttaa edelleen hallinnon ratkaisuihin.

## JOHDANTO

Hallinnon ja virkakunnan toiminnan poliittisuus sekä suhde poliitikkoihin ja kansalaistoimintaan ovat olleet Suomessa viime vuosina melko usein tarkastelun kohteena, erityisesti yhteiskuntapoliittisten ja hallinnollisten muutosten viitekehyksessä (esim. Häyrynen 2015; Keränen 2014; 2017; Murto 2014; 2016; Mykkänen 2017; Ruuskanen ym. 2020). Hallinnon ja viranhaltijoiden ohjausvaltaa sekä hallintotehtävien monimutkaistumista julkishallinnon kehittyessä on pohdittu Suomessa jo vuosikymmeniä (esim. Vartola 1982). Tulosohjausuudistusten katsottiin jo 1990-luvulla kasvattaneen virkakunnan valtaa eduskunnan kustannuksella (Yliaska 2014). Viranhaltijoiden valta suhteessa poliitikkoihin on yleisesti todettu vahvaksi (Murto 2014). Julkishallinnon kehitysvaiheiden erilaiset paradigmat elävät rinnakkain ja päällekkäin, samoin virkakunnan rooli (Vartiainen ym. 2021).

Hallinnon ja politiikan rajalinjojen suhteessa on kyse yhdestä yhteiskuntatieteiden ja politiikan tutkimuksen perusasetelmasta (esim. Gramsci 1982; Weber 2019). Marja Keräsen mukaan (2014) politiikan asiantuntijavaltaistuuessa ja päätöksenteon teknokratisoituuessa myös ”hallinnoksi” tai ”hallinnaksi” miellettyjä prosesseja tulisi tarkastella poliittisina ilmiöinä. Hallintoa voidaan tulkita poliittisen toiminnan tilana, byrokratian politiikkana (Peters 2018). Tällöin ainakin pohjoismaisessa viitekehyksessä viranhaltijoiden arvot, roolit ja toimintakontekstit nousevat keskeisiksi (Christensen ja Ostrup 2018; Karlsson ja Olsson 2018).

Tässä artikkelissa keskitymme opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalaan kuuluvaan sivistyspolitiikkaan ja erityisesti kulttuurisektoriin. Artikkelissa analysoimme viranhaltijoiden valtaa kulttuuripoliittisen valtionavustustoiminnan toimeenpanorakenteissa (ks. Peters 2014). Tutkimus edustaa julkisen politiikan eli *policyn* tutkimuksessa ns. ohjausvälineen lähestymistapaa (ks. Vedung 1998).<sup>1</sup> Artikkelimme perustuu Taiteen edistämiskeskusta (Taike) käsittelevään arviointitutkimukseemme (Sokka ja Jakonen 2020). Taike<sup>2</sup> aloitti vuoden 2013 alussa uuden lainsäädännön (Laki Taiteen edistämiskeskuksesta) myötä OKM:n taide- ja kulttuuripolitiikan osaston (KUPO) tulosohjaamana asiantuntijavirastona. Uuden lainsäädännön ja tulosohjauksen kehittämisen myötä Taike taidetoimikuntalaitoksineen kytkettiin aiempaa tiiviimmin osaksi julkista hallintoa ministeriön alaisuuteen kulttuuripolitiikan toimeenpanijaksi.

Avustukset ovat merkittävä osa suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa, ja niitä koskeva ohjaus on keskeinen osa politiikan ja hallinnon välistä suhdetta sekä valtion ohjausjärjestelmän eri osa-alueita (ks. Vartiainen ym. 2021, 44). Ohjauksella tarkoitetaan erityisesti hallinnon roolia tehtyjen politiikkapäätösten toteuttamisessa tavoitteiden mukaisella tavalla. Valtionavustustoiminta on eräs keskeisistä ohjauskeinoista. Ministeriöt, virastot ja muut asiantuntijaorganisaatiot jakavat vuosittain arviolta kolme miljardia euroa julkisia varoja yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsotulle toiminnalle (OKM 2017b). OKM:n hallinnonalalle yleisesti ja sen osana kulttuuripolitiikalle on ollut jo vuosikymmeniä leimallista runsas valtionavustustoiminta (Kangas ja Pirnes 2015) ja kulttuurin valtionavustukset kytkeytyvätkin erottamattomasti viranhaltijoiden harjoittamaan ohjaukseen (OKM 2014). Totesimme artikkelimme pohjana olevassa arvioinnissa liikuntasektorin valtionavustustoiminnan ohjauksessa ja toteutuksessa olevan varsin paljon samankaltaisuuksia kulttuurisektorin valtionavustustoimintaan nähden (Sokka ja Jakonen 2020). Havainto korostaa avustusjärjestelmän asemaa virkakunnan vallankäytön kehityksenä riippumatta täsmällisestä politiikkasektorista.

Kulttuuripoliittisilla rahoitus- ja ohjausjärjestelmillä on tärkeä merkitys kulttuuripolitiikan joustavuudessa, vakaudessa ja muutoksissa. Viranhaltijat ovat keskeisessä asemassa järjestelmien kehittäjinä ja päätöksentekijöinä (esim. Heiskanen ym. 2005, 17). Virkakunnan vallankäyttöä kulttuurihallinnossa on tutkittu niukasti, eikä valtionavustustoiminnan vallankäyttöä muillakaan hallinnonaloilla ole tarkasteltu tämän artikkelin tarkkuudella aiemmin. Aiemmassa tutkimuksessa on kuitenkin todettu virkakunnan vallan kasvaneen myös kulttuurihallinnon sisällä (esim. Rautiainen 2014; Jakonen 2020).

Kulttuurin valtionavustuksissa tapahtuu harvoin suuria muutoksia, vaikka ne ovat lähtökohtaisesti harkinnanvaraisia (Sokka ja Jakonen 2020). Muutokset nousevat siten helposti julkisuuteen ja herättävät keskustelua avustusperusteista ja niihin liittyvästä vallankäytöstä. Kulttuurin(kin) rahoituksessa on kyse poliittisista arvovalinnoista; valtion rahoitus heijastaa kulttuuripolitiikan prioriteetteja (esim. Feder ja Katz-Kerro 2015) ja erilaiset poliittiset tavoitteet näkyvät kulttuurin valtionavustuksissa (Saukkonen 2014). Toisaalta kun keväällä 2020 OKM eväsi avustuksen sitä pitkään nauttineelta Suomalaisuuden Liitolta, päätöstä valmistelleen viranhaltijan kommentti kuvasi kiinnostavasti virkakunnan vallankäytöstään julkisuuteen antamaa käsitystä: ”Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa kuin silloin, jos eduskunta on päättänyt jotakin – – Me myönämme rahat aina yleisten hakuehtojen mukaan.” (Iltalehti 11.3.2020).

Analyysimme lähtökohtana on epäileväinen suhtautuminen ajatukseen siitä, että poliitikot määrittäisivät kulttuuripolitiikan päämäärät ja viranhaltijat toimisivat vain niiden teknisinä toteuttajina (ks. Keränen 2014; myös Murto 2014). Pohdimme virkakunnan merkitystä kulttuuripoliittisessa valtionavustustoiminnassa, sen muutoksessa tai muuttumattomuudessa (ks. myös Heiskanen ym. 2005). Tarkastelemme aihetta erityisesti hallinnon politiikkaan ja viranhaltijavaltaan kytkeytyvänä tutkimusongelmana. Vallankäyttöön liittyy oleellisesti toimijoiden välinen suhde (Murto 2016) ja poliittista toimintaa voidaan lukea myös organisaatioiden konfliktitilanteina (Takala ym. 2017). Tarkastelemme OKM:n KUPO-osaston ja Taiken välisiä ohjaussuhdetta, virkakunnan roolia budjetti- ja avustusprosessissa sekä hallinnon suhdetta kansalaisyhteiskuntaan. Analysoimme valtionavustusprosessin viitekehystä ja vaiheita aina tulosohjatun viraston budjetoinnista ja strategisesta ohjauksesta myönnettäviin valtionavustuksiin asti.

Seuraavassa luvussa kuvaamme suomalaisen kulttuurihallinnon historiallisen rakentumisen ja hallinnonalan viranhaltijoiden aseman osana yleisempää julkishallinnon kehitystä ja tarkastelemaamme valtionavustusjärjestelmää. Kuvaamme siinä myös politiikan ohjausvälineet, joiden avulla harjoitettavaa vallankäyttöä analysoimme. Tämän jälkeen esittelemme artikkelin tarkennetut tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät. Viranhaltijoiden vallankäytön empiirinen analyysi on jaettu kuuteen temaattiseen osioon. Artikkelin lopussa vedämme tutkimustuloksemme yhteen, arvioimme niiden yleistä merkittävyyttä ja esitämme joitakin jatkotutkimuksen aiheita.

## KULTTUURIHALLINNON VIRANHALTIJAT JULKISHALLINNON TOIMIJOINA JA OHJAUSVÄLINEIDEN KÄYTTÄJINÄ

### *Kulttuuripolitiikka yhteiskuntapolitiikan areenana*

Kulttuurihallinto on yksi tapa ratkaista yhteiskunnan moninaisia kulttuurisia kysymyksiä. Julkisella kulttuuripolitiikalla tarkoitetaan julkisen vallan päätöksentekoa ja poliittista linjaa kulttuurin<sup>3</sup> edistämiseksi sekä vastaavia hallintorakenteita (esim. Heiskanen ym. 2005). Suomessa julkinen kulttuurihallinto on kehittynyt jo 1800-luvulta alkaen (Sokka 2012), mutta nykyisen kulttuuripolitiikan kehitys kytkeytyy etenkin hyvinvointivaltion yhteiskuntapolitiikkaan ja hallintorakenteisiin (Heiskanen 1994; Mertanen 2009). Hyvinvointivaltion laajentuessa 1960-luvun jälkipuoliskolla kulttuuri nousi opetuksen ja sosiaaliturvan rinnalla valtion tehtävien etujoukkoon (Nousiainen 1998, 261; myös Numminen 2020).

Suomessa virkakunnan merkitys hyvinvointivaltion rakentamisessa esimerkiksi komitealaitoksen myötä oli keskeinen (Joustie ym. 2015). Rationaalis-tekniseen päätöksentekoidologiaan pohjautuvat suunnittelujärjestelmät laajensivat virkakoneiston valtaa (Keränen 2014). Myös kulttuurituen malli rakentui vahvan virkakoneiston varaan. Mallille ovat olleet ominaisia myös hallinnon hajauttaminen, järjestöjen merkitys sekä asiantuntijaelimet, jotka kohdistavat rahoitusta ”käsivarren mitan päässä” valtiosta (Häyrynen 2015; Rautiainen 2008). Jälkimmäisillä on 1800-luvulta alkava historia Suomessa (Sokka 2012) ja ne ovat kehittäneet kulttuurin tukemisen suhdetta poliittiseen järjestelmään kiinnostavalla tavalla (ks. Saukkonen 2014).

### *Julkishallinnon ohjauskeinot muutoksen ilmentäjänä*

Julkisessa hallinnossa on erotettavissa erilaisia ajanjaksoja, joissa hallinnon ohjauskäytännöt ovat vaihdelleet (Vartiainen ym. 2021).<sup>4</sup> Hyvinvointivaltion rakentamisen ja hallinnollisen suunnittelun kulta-aika kesti 1960-luvun lopulta aina 1990-luvulle asti. Kulttuuria edistettiin ennen kaikkea säättämällä lakeja (*normiohjaus*) ja ohjaamalla taide- ja kulttuuritoimintaan varoja (*talousohjaus*) valtion talousarviossa (Rautiainen 2012). 1990-luvulla tulossopimuksia alettiin vakiinnuttaa ministeriöiden ja niiden vastuutoimialojen organisaatioiden välisen vuoropuhelun välineiksi. On korostettu tuloksellisuutta ja tehokkuutta niin sanotun uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*, NPM; Yliaska 2014) periaatteiden mukaisesti. Ministeriöiden tulisi vastata yhä enemmän yhteiskuntapolitiikan strategisesta kehittämisestä ja pyrkiä ydintehtäviensä kuten lainsäädäntötyön ohella edistämään vastuualansa vaikuttavuutta (Vartiainen ym. 2021; OKM 2016).

Uusi julkisjohtaminen painottaa julkisessa hallinnossa markkinalogiikasta ponnistavia toimintamalleja (Peters 2018). Sen mukaisesti informaatio- ja tulosohjauksella on pyritty Suomesakin keskushallintojohtoisen sääntely- ja resurssiohjauksen sekä niihin liitettyjen detaljimuutosten ja pakottavuuden vähentämiseen (Murto 2014; Nousiainen 1998). Tulosjohtaminen ja -ohjaus ovat tulleet tutuiksi myös kulttuuripolitiikan alueella (esim. Häyrynen 2015; Kangas ja Pirnes 2015), ja niiden omaksumisen astetta ja sen vaikutusta hallintoon on pidetty kiinnostavana

kysymyksenä pohjoismaisessa kulttuuripolitiikassa vähintään 2000-luvun alusta (ks. Duelund 2003). Tulossopimuksiin perustuva tulosjohtaminen on ilmiönä lähellä vaikuttavuuden korostamista. Molemmissa on viime kädessä kyse tavoitteesta siirtää julkishallinnon painopistettä prosesseista aikaansaannoksiin ja tuloksiin (Kettunen 2018; Myrsky 2013).

Julkishallinnon uudistuksista on todettu seuranneen hallinnollista hajaantumista, johon on – tavoitteisiin nähden paradoksaalisesti – pyritty parin viime vuosikymmenen aikana vastaamaan keskittämällä koordinaatiota ja valtaa (Dahlström ym. 2011; Peters 2018). Uudessa julkisjohtamisessa toimeenpanevia tehtäviä siirretään ministeriöistä hallinnon alemmille tasoille (esimerkiksi virastoihin) ja ulkoistetaan yksityisen ja kolmannen sektorin sopimuskumppaneille (esim. Egeberg ja Trondal 2009). Näin on toimittu myös suomalaisessa valtionhallinnossa (esim. Mykkänen 2017; Nousiainen 1998). Virastodelegointeihin on yhdistetty ajatus samanaikaisesta ministeristön poliittisen ohjauksen vahvistamisesta.

OKM on yleisesti 2000-luvulla vallitsevien hallintoideologioiden mukaisesti ulkoistanut kulttuuripolitiikan toteuttamisvastuita valtionavustusjärjestelmän kautta siirtämällä runsaasti avustusten jakovastuuta eri virastoille ja muille tahoille (OKM 2016), ainakin periaatteessa kauemmas ministeriön ja ministerin päätösvallasta. Juri Mykkänen (2017) näkeekin myös suomalaisessa kehityksessä vallan kaksoisliikkeen: valta keskittyy sitä alaspäin delegoitaessa. Keskittäminen toteutuu erilaisilla budjetti-, valvonta- ja ohjausmenetelmillä, joilla tavoitellaan valtionhallinnon läpäisevää strategista otetta, tuloksellisuutta ja poliittista kontrollia. Keskitetyn vallan tärkeitä instrumentteja ovat esimerkiksi hallinnon hajauttaminen, tulosohjaus, kehysbudjetointi sekä strateginen johtaminen (emt.).

Taiken perustaminen kansallista kulttuuripolitiikkaa toimeenpanevaksi, tulosohjatuksi virastoksi edustaa NPM:lle tyypillistä kehitystä (Egeberg ja Trondal 2009; Christensen ja Lægred 2011). Viraston luominen merkitsi siirtymää päällikkövirastomaiseen päätöksentekojärjestelmään, jossa johtajalla on aikaisempaa enemmän päätösvaltaa. Viranhaltijoiden valtaa on kasvatettu taidekentän vertaisarviointielimien kustannuksella. Juuri virkatyönä tehtävien päätösten suhteellinen kasvu taideohjaajien vertaispätösten kustannuksella on ollut keskeinen syy siihen, että virastouudistusta on pidetty suomalaisen taidehallinnon suurimpana mullistuksena sitten 1960-luvun lopun (Häyrynen 2015). Toisaalta muilta osin muutosta on pidetty pitkälti byrokraattisena operaationa, jonka seurauksena politiikan instrumentit eivät muuttuneet. Myös tulosohjaus oli tuttu käytäntö jo viraston edeltäjän ajoilta. (Jakonen 2020.) Hallintorakenteisiin keskittyminen onkin suomalaisten hallinnon uudistusten perinteinen elementti (Jousitie ym. 2015).<sup>5</sup>

Vaikka markkinalähtöisyys ja uusi julkisjohtaminen on ollut pitkään julkishallinnon järjestämisen kantava idea, kehitystyö jatkuu edelleen eri puolilla maailmaa (esim. Peters 2018). Julkishallinnon tutkimuksessa on käytetty termiä uusi julkishallinta (*New Public Governance*, NPG; Torfing ja Triantafillou 2013; myös Peters 2014) kuvaamaan osallistavuudesta, verkostomaisuudesta ja yhteistoiminnallisuudesta ponnistavia hallintamallireformeja. Julkishallinnon tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta parantamaan tähtääviä kehittämissoppeja on Suomessakin istutettu valikoivasti valtionhallinnon olemassa olevien rakenteiden, käytäntöjen ja ajattelutapojen päälle, kuten yliopistosektorilla (Välimaa 2019; Anttiroiko 2017). Käytännössä julkishallintoa ohjaavissa periaatteissa on monia ristiriitaisuuksia esimerkiksi teknokraattisen asiantuntijavallan sekä toisaalta yhteistoiminnan ja kansalaisosallistumisen tavoitteiden välillä (Vartiainen ym. 2021).



Esimerkiksi uuden julkisjohtamisen mukaisten rahoitus- ja hallintomallien ongelmallinen suhde demokratiaan näkyy vuoden 2009 yliopistolakiuudistuksessa ja säätiöyliopistomallin synnyssä (ks. Kuusela ym. 2021). Voidaankin todeta, että vaikka monimutkaistuneet ohjaussuhteet hämärtävät valta- ja vastuusuhteita (Keränen 2014), suomalaista hyvinvointimallia on luotu ja muokataan edelleen moninaisissa poliittisissa kamppailuissa (Kananen 2017).

### ***Kulttuurihallinnan välineet virkakunnan vallankäytön mekanismeina***

Viranhaltijoiden toiminnan tarkastelu tuo analyysiimme mukaan ymmärryksen politiikasta paitsi erityisenä alueena (ministeriön vastuualue), myös toimintana (viranhaltijoiden vallankäyttö). Viranhaltijoiden valta on suomalaisen hallinnon keskeinen piirre jo autonomian ajalta (Vartiainen ym. 2021). Analyysimme yhteydessä myös problematisoimme jaottelua poliitikoista toiminnan päämäärien asettajina ja viranhaltijoista niiden toteuttajina (Keränen 2014; ks. myös Palonen 2008).

Kulttuurihallinnossa(kin) viranhaltijat pitävät huolta jatkuvuudesta ministerien vaihtuessa aika ajoin. Asemansa vuoksi he pystyvät tuomaan asioita poliittiselle agendalle hallintoprosessien eri vaiheissa (Vestheim 2012). Viranhaltijoiden valtaa kasvattavat paitsi yli hallituskausien ulottuvat valmisteluvastuut, myös tiedollinen ylivertaisuus useassa asiakokonaisuudessa (Murto 2014; 2016). Pysyvien viranhaltijoiden vaikutusvalta myös kulttuuriasioiden käsittelyssä voi muodostua säädettyä suuremmaksi hallintomekanismeihin kytkeytyvän pääoman ja hiljaisen tiedon takia (Häyrynen 2015).

Julkisella vallalla on useita ohjausvälineitä yhteiskuntaan vaikuttamiseksi. Artikkelimme kytkeytyy ohjausvälineiden vallankäytön analyysissa erityisesti niin sanottuun kriittiseen *policy*-tutkimukseen, joka kyseenalaistaa oletuksen ”teknisestä” ja ”neutraalista” *policy*sta ja keskittyy erityisesti yhteiskunnallisten valtasuhteiden analyysiin (ks. esim. Lascoumes ja Le Gales 2007; Namian 2020). Meitä kiinnostavat valtionavustusjärjestelmä, sen mahdollistamat välineet ja niiden käyttö, joiden ajattelemme itsessään jäsentävän politiikkaa ja tuottavan myös omaan logiikkaansa nojaavia vaikutuksia (Lascoumes ja Le Gales 2007). Evert Vedung (1998) kuvaa ohjausvälineitä vallankäytön tekniikoiksi, joilla pyritään yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Välineet eivät ole pelkästään neutraaleja käytännöllisteknisiä keinoja vaan keskeisesti yhteydessä hallintaan ja vallankäyttöön valtiossa (Namian 2020). Viranhaltijoilla valtionavustusprosessien käyttäjinä ja muokkaajina on merkitystä siinä, miten kulttuuripolitiikka muuttuu tai pysyy muuttumattomana (Heiskanen ym. 2005). OKM:n pääasialliset ohjausvälineet kulttuuripoliittisessa ohjauksessa ovat tulos-, säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaus sekä erilaiset hallinta-ajattelusta ponnistavat neuvottelu-, verkosto- ja arviointiohjauksen menetelmät (ks. OKM 2017a; VTV 2016). Käytännössä välineitä käytetään ”paketoituna” erilaisiksi yhdistelmiksi. Esimerkiksi tulosohtaus on kiinteässä yhteydessä taloussuunnitteluun, ja sillä pyritään kaikkien muiden ohjauskeinojen integraatioon (VTV 2016; Vartiainen ym. 2021). Harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat kulttuuripolitiikassa keskeinen rahoitusta kanavoiva ohjausväline.

Valtionavustukset ovat resurssiohjausta ja valtion varoista myönnettävää rahoitusta, jolla tuetaan tiettyä yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottua toimintaa tai hanketta. Ne myönnetään

aina harkinnan perusteella yhteiskunnallisesti hyväksyttävään tarkoitukseen. Noudatettavista perusteista ja menettelyistä on säädetty valtionavustuslaissa. Tuesta ja sen suuruudesta päättävät ne valtionapuviranomaiset, joiden tehtäviin kyseistä avustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Harkinta perustuu lainsäädännön lisäksi avustustoimintaa koskeviin kriteereihin ja perusteluihin – mielivaltaa sen ei tulisi olla.

Valtioavustusten valmistelulla, välineiden valinnalla, budjetoinnilla ja toimeenpanolla on vaikutusta yhteiskuntaan, ja toisaalta myös yhteiskunnan toimijat ja valtionavustusten vastaanottajat vaikuttavat mainitun ”hallinnollisen prosessin” suunnitteluun ja toteuttamiseen eri vaiheissa (ks. Leeuw 1998; myös Ruuskanen ym. 2020). Hallinnon ja edunsaajien välille muodostuu väistämättä valtasuhteita.

## TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTOT JA MENETELMÄT

Analysoimme kulttuuripoliittiseen valtionavustusprosessiin liittyviä käytäntöjä valtasuhteiden ymmärtämiseksi ja kartoitamme tekijöitä, jotka vaikuttavat valta-asemiin ja -suhteisiin. Lähestymme asiaa induktiivisesti: keskeisten viranhaltijoiden haastattelujen avulla kuvaamme ja tulkitsemme, millaisena he itse näkevät avustusjärjestelmän keskeiset vallankäytön tavat, suhteet ja paikat, sekä teemme poliittista luentaa siitä, miten vallankäyttö valtionavustusprosessin eri vaiheissa käytännössä toteutuu. Tarkastelemme ongelmaa seuraavien tarkentavien kysymysten avulla:

- Miten viranhaltijat käyttävät valtaa valtionavustustoiminnan eri vaiheissa?
- Millainen on ministeriön ja viraston suhde vallankäytön näkökulmasta?
- Millaista kulttuuripoliittista hallinnollista järjestelmää vallankäyttö ilmentää?

Artikkelin pohjana olevassa arviointihankkeessa (Sokka ja Jakonen 2020) hyödynsimme laajasti niin määrällisiä kuin laadullisia aineistoja. Käytämme tässä artikkelissa tuon hankkeen aikana kokoamiamme viranhaltijoiden haastatteluja. Haastateltavista kahdeksan työskenteli Taiteen edistämiskeskuksessa. Jokaiselle heistä oli työkokemuksestaan sekä valtionavustusten valmisteluun ja/tai seurantaan liittyvästä asemastaan johtuen edellytyksiä arvioida niin viraston ohjausta kuin valtionavustusten jakoakin. Lisäksi haastattelimme kuutta OKM:n KUPO-osaston viranhaltijaa. Osa heistä työskenteli OKM:n myöntämien avustusten esittelijöinä, osa yleisemmin valtionavustusten ja strategisen suunnittelun sekä tulosohjauksen tehtävissä. Yksi haastatteluista oli kahden viranhaltijan yhteishaastattelu.

Teimme haastattelut vuoden 2018 aikana puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Henkilöhaastattelujen lisäksi nauhoitimme Taiken arvioinnin tuloksia käsittelevän ryhmäkeskustelun helmikuussa 2019<sup>6</sup>.

Haastattelujen lähtökohtana oli realistinen orientaatio (Manzano 2016), jossa haastateltavien kokemukset kertovat tietyn prosessin tai ohjelman toimintamekanismeista ja kontekstista. Yksittäinen haastattelu kesti noin 1–1,5 tuntia. Haastattelurunko koostui valtionavustusprosessin ja sen viittekehysten arvioinnin keskeisistä teemoista. Viittaukset haastatteluihin



esitämme koodeilla (V1–V8; V14 ja M9–M13), jotka auttavat identifioimaan eri yhteyksissä kuvatut lainaukset tiettyyn haastatteluun. (Ks. Taulukko 1.) Haastateltavat ovat antaneet luvan käyttää tunnistetiedoista siivottuja haastatteluita tutkimuskäyttöön arvioinnin jälkeen.

**Taulukko 1. Tutkimushaastattelut ja vastaavat koodit**

Haastateltu viranhaltija ja toimenkuva	Koodi
<b>Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) viranhaltijat</b>	<b>V1–V8; V14</b>
Asiantuntijatason viranhaltija, esittelijä	V1
Asiantuntijatason viranhaltija, esittelijä	V2
Asiantuntijatason viranhaltija, esittelijä	V3
Asiantuntijatason viranhaltija, esittelijä	V4
Asiantuntijatason viranhaltija, esittelijä	V5
Asiantuntijatason viranhaltija	V6
Johtavan tason viranhaltija	V7
Johtavan tason viranhaltija	V8
Ryhmäkeskustelu Taike-viraston viranhaltijoiden kanssa arvioinnin välituloksista. Läsä viraston johtaja, taiteen tukemisen sekä kehittämisen vastuualueiden johtavat viranhaltijat sekä taiteen alojen esittelijöinä ja kehittämistehtävissä toimivia viranhaltijoita. Yhteensä 14 viranhaltijaa.	V14
<b>Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) viranhaltijat</b>	<b>M9–M13</b>
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) viranhaltija	M9
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) viranhaltija	M10
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) viranhaltija	M11
Yhteishaastattelu: Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) strategisen ohjauksen vastuualueen viranhaltija	M12
Yhteishaastattelu: Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) strategisen ohjauksen vastuualueen viranhaltija	
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) viranhaltija	M13

Tulkitsemme haastattelut suhteessa avustusjärjestelmään, virkakunnan valtaan ja edellä kuvattuun taustakehykseen. Käsitämme viranhaltijat aktiivisina toimijoina valtionavustustoiminnan käytännöissä (Häikiö ja Leino 2014). Haastatteluaineistomme soveltuu hyvin vallankäytön mekanismien tarkkaan analyysiin. Haastateltavat eivät tietenkään antaneet keskenään identtisiä vastauksia. Emme pyri laskemaan esiintyvien teemojen lukumääriä. Sen sijaan otamme huomioon

relevantit vallankäyttöön kytkeytyvät, myös yksittäiset huomiot. Mainitsemme, jos jokin asia nousee esiin erityisen usein. Käytämme maltillisesti suoria sitaatteja kuvaamaan haastateltavien sanoin kussakin teema-alueessa yleisesti kiinnostavia tuloksia. Sitaatteja on tarpeen mukaan korjattu yleiskielisiksi. Tulkintojemme tukena käytämme myös valtionhallinnon tuottamia dokumentteja ja budjettiaineistoa.

Seuraavassa osassa tulkitsemme empiirisesti kuuden keskeisen teeman mukaisesti, miten viranhaltijoiden valtaroolit ja -suhteet muodostuvat valtionavustustoiminnan kokonaisuudessa. Aloitamme analyysin politiikan valmisteluvaiheesta ja etenemme aina hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan suhteeseen asti (ks. Leeuw 1998).

## VIRANHALTIJOIDEN ”STRATEGINEN” VALMISTELU- JA VAIKUTUSVALTA

Poliittisen prosessin kokonaisuudessa ajatellaan usein viranhaltijoiden vastaavan lähinnä hallitusohjelmassa linjattujen tavoitteiden toimeenpanovaiheesta (Hänninen ja Junnila 2012) mutta myös kulttuuriasioissa hallinto vaikuttaa poliittisesti esimerkiksi puolue- ja hallitusohjelmien kirjauksiin (ks. Jakonen ja Renko 2019).

Kulttuuriministereiden ei yleensä katsota lukeutuvan keskeisimpien ministereiden joukkoon (Häyrynen 2015). Eri ministeritehtäville annettu painoarvo tosin vaihtelee aikakauden ja ministerin henkilökohtaisten ominaisuuksien mukaan. Nykyään toimeenpanoa johtavien ministerien on ilmeisen vaikeata poiketa hallitusneuvotteluissa sovituista, usein yksityiskohtaisista hallitusohjelman linjauksista (Mykkänen 2017). Aiemmin myös kulttuuriministereillä on ollut merkittäviäkin omia poliittisia painotuksiaan (Murto 2014; Numminen 2020). Ehkäpä tästä syystä entinen kulttuuriministeri Tytti Isohookana-Asunmaa kirjoitti (2017, 91) ministeriöstä tulleen ”kuivakan hallintokeskuksen”, josta ei nouse ”taidepoliittista keskustelua” eikä liioin ”vaihtoehtoisia ideoita” kulttuuripolitiikan kehityssuunnista.

Kulttuurin edistäminen ei välttämättä ole arvostetuimpia politiikan osa-alueita (Kraataari 2017; Sirnö 2020). Käytännössä vakiintuneiden valtionavustusmuotojen ylläpitäminen tai muuttaminen on jätetty virkakunnan käsiin. Sanna Marinin hallituksen ohjelma (Valtioneuvosto 2019, 174) korostaa ”kulttuurin toiminta-avustuksista huolehtimista” puuttumatta kuitenkaan yksityiskohtaisemmin niiden järjestämiseen. Haastatteluissamme nousi esiin vähäinen poliittinen keskustelu (esim. M11) erilaisten historiallisesti muodostuneiden kulttuurin rahoituskanavien ja avustusmuotojen asemasta. Kuten Eero Murto (2014, 293) on todennut, viranhaltijoilla on yliote niin kauan kuin jokin asia nostetaan selkeästi poliittiselle agendalle poliitikojen vallankäytön kohteeksi.

”Meidän järjestelmämme on nykyisin sen tyyppinen, että se tuottaa – – itseään ruokkivaa kehää...” (V14)

Kaikki ministeriöt joutuvat pohtimaan avustustoiminnan strategisuutta ja sidosta strategisiin tavoitteisiin (esim. M10). Ministeriöiden nykyisen roolin mukaisesti (esim. Mykkänen 2017) kulttuuripolitiikankin alueella on valmisteltu eräänlaisen informaatio-ohjauksen muotona

strategioita, joilla ohjataan valmistelua ja pyritään sitouttamaan yhteiskunnan eri osapuolia yhteisiin tavoitteisiin. Virkatyönä valmistelluissa kulttuuripolitiikan strategioissa kuvataan hallituskaudet ylittäviä pitkän aikavälin ”vaikuttavuustavoitteita” (OKM 2017a). Useat haastatelluistamme (esim. V5; M9; M11; M13) korostivat myös virastojen sekä muiden tahojen, joille valtionavustustoimintaa on ulkoistettu, valtionavustustoiminnan sovittamista kulttuuripolitiikan strategiaan tavoitteisiin. Ministeriön virkakunnan valmisteleva, järjestelmän pitkän aikavänteen jatkuvuutta painottava strateginen kehys (ks. Koskimaa ym. 2021) siis linkittyy suoraan myös virkatyönä toteutettavaan avustustoimintaan. Tämä näkyy esimerkiksi avustusten hakulomakkeissa (esim. V5). Kuten eräs ministeriöhaastateltava totesi jatkuvuudesta, ministeriön tehtävänä on pitää huolta taiteen ”rakenteesta” ja ”toimintaympäristöstä” (M13).

Ylintä kulttuuripoliittista valtaa käyttävä eduskunta hyväksyy valtion talousarvion aina joulukuussa. Kansanedustajilla on periaatteessa tilaa profiloitua kulttuuripolitiikan rahanjaossa. Eduskunta lisää vuosittain joitain menokohteita kulttuuriin, mutta kansanedustajien on kuitenkin katsottu nykyisin tekevän lähinnä näennäisesti päätöksiä (Rautiainen 2015) haastatelluissammekin esiin nousseen kulttuuribudjetin monimutkaisuuden ja vakiintuneisuuden vuoksi. Talousarvion pääluokissa on monia erilaisia määrärahoja ja momentteja, joista asiaan vihkiytyneitä viranhaltijoita lukuun ottamatta juuri kukaan ei tiedä mitään (Murto 2014). Viranhaltijat kytkevät talousarvion pitkän aikavälin ohjaavaan strategiseen kehykseen ja omaan suunnitteluvaltaansa (esim. M11). Haastateltavien kuvaukset järjestelmän luonteesta ja omista toimistaan sen puitteissa vahvistavat käsitystä avustustoiminnan itsessään politiikkaa suuntaavasta luonteesta (Lascoumes ja Le Gales 2007) – tässä tapauksessa avustusjärjestelmän toteuttaminen on vahvistanut jähmeyttä ja estänyt muutoksia.

## MONIMUTKAISTUNUT OHJAUS KESKITTYY VIRKAKUNNAN KÄSIIN

Taike toimeenpanee valtion kulttuuripolitiikkaa OKM:n kulttuuripolitiikan osaston (KUPO) tulosohtauksessa. Tulossopimus on puolestaan tulosohtauksen keskeinen väline. Siihen kirjattavat sopimuskauden tavoitteet määrittävät ohjaavan (OKM/KUPO) ja ohjattavan (Taike) tahon virkakuntien yhteistyön tuloksena ja niitä myös seurataan virkatyönä. Juuri tulosohtauksen on katsottu siirtäneen päätösvaltaa entistä enemmän poliitikoilta ministeriöiden virkakunnalle (Mykkänen 2017; myös Murto 2014). Aineistomme perusteella OKM:n viranhaltijat ovat tiukentaneet otettaan taidepolitiikan toteuttamisesta lakisääteisen, tulosohtatun viraston perustamisen sekä tulosohtamisen strategisen terävöittämisen myötä (esim. V6; M9; Sokka ja Jakonen 2020).<sup>7</sup>

Tulosohtaus vie myös kulttuuripolitiikassa hallitusohjelman tavoitteet virastotasolle. Valtiovarainministeriön (VM) pitkäaikaisena tavoitteena on ollut valtiontalouden suunnittelun ja hallituksen politiikkaohjauksen yhdistäminen. Viranhaltijoiden painoarvon ohella kehityksen voikin tulkita lisänneen myös hallituksen ja yleisten yhteiskuntapoliittisten ideologioiden heijastamista taidehallinnon toimintaan (Häyrynen 2015).

Haastateltavat rinnastavat tulosohtauksen hallitusohjelmien lisäksi strategisuuteen. Samalla tulossopimuskaudet ovat suhteessa hallitusohjelmakausiin. Siinä missä hallitusohjelmat

ovat poliittisen prosessin tulos, kulttuuripolitiikkaa ohjaavat strategiat ovat viranhaltijoiden valmistelemissä ja hallituskaudet ylittäviä. Strategioiden ja hallitusohjelman välinen suhde onkin epäselvä, vaikka viranhaltijat vetoavat niihin rinnakkain. Epäselvyys mahdollistaa heille pelivaraa strategisten linjausten asemointiin hallitusohjelman tavoitteisiin nähden (ks. Palonen 2008).

”Lähtökohta on jo tulossopimuksessa, jonka lähtökohdat ovat puolestaan ministeriön strategiassa sekä hallitusohjelmassa. Ne valuvat suoraan sieltä Taikeen.” (V7)

OKM:n tavoitteena on ollut tulosohjauksen terävöittäminen ja yhtenäistäminen muiden valtionhallinnon periaatteiden kanssa (esim. M9). Tulosohjauksessa viranhaltijat operoivat monien ohjaus- ja tavoitetasojen kanssa: niin hallitusohjelman, ministeriön, asian omaisen politiikan alan kuin ohjatun viraston linjaukset kirjataan tulossopimukseen. VM seuraa tulosohjausta eri hallinnonaloilla. Lisäksi OKM:ssä on oma tulosohjausryhmänsä, jonka toimintaa useimmat haastateltavamme eivät tosin tunteneet. Kulttuuripoliittisen tulosohjauksen periaatteet eivät siis ole ainoastaan ministeriöiden yksittäisten osastojen päätettävissä, vaan kokonaisuudessa pyritään myös ”valtiokonsernin” yhtenäisyyteen VM:n johdolla (Heiskala ja Kantola 2010).

Käytännön kehitys on johtanut useiden ohjauskeinojen lomittumiseen. Taidehallinnossa vuosikymmeniä vanhat periaatteet ja käytännöt, kuten virastojen ja osastojen toimintakulttuurit ja hyvinvointivaltion aikana luodut budjettirivit, sekoittuvat erilaisiin valtionhallintoa nykyaikaistaviin ja tehostaviin uudistuspyrkimyksiin (myös Välimaa 2019). Ohjaus koostuu välineiden monimutkaisesta, rinnakkaisesta ja päällekkäisestä yhteiskäytöstä, jossa viranhaltijat tasapainoilevat ja tekevät valintoja erilaisten vaatimusten ja käytäntöjen välillä (Karlsson ja Olsson 2018).

”[M]eillä on ehkä vähän semmoinen, sekamuoto, jossa se strategisen, tulosohjauksen määrä on vahvistunut, mutta sitten edelleenkin on tätä muuta – – tässä kokonaisuudessa täytyy tehdä niitä ratkaisuja, että miten minä näen ja esitän, että nämä menisivät ja mikä olisi taroituksenmukaista.” (M10)

Hallinto on rajannut kulttuuripolitiikan ohjailuun liittyvät keskustelut harvoin käsiin (Sokka 2014). Jotkut haastattelemamme ministeriön viranhaltijat (esim. M11; M12; M13) näkivät tarvetta nykyistä laajapohjaisemmalle keskustelulle jopa ministeriön kulttuuriosaston sisällä. Nykyisin keskustelua eri taiteenalojen strategisesta edistämisestä tai avustuspolitiikasta on vähän, eikä eri taiteenalojen todellisia tarpeita ole analysoitu: ”...ei ole analyysia siitä mikä on oikea ja aito tarve sekä mitoitus kunkin taiteen alan rahoitukseen” (V7). Vallan keskittymistä kuvastaa, että nykyisissä käytännöissä keskeinen ohjausvastuu on säilytetty yksittäiselle virastoa tulosohjaavalle viranhaltijalle:

”Taike, joka on virasto, niin sitä tulosohjataan, mutta sitä – – oikeastaan tulosohjaa – – ainoastaan se esittelijä – – joka on ikään kuin Taiken esittelijä.” (M11; myös M13)

Etenkin viraston haastatteluissa (esim. V6; V7) nousi esiin myös luottamuksen puute ja ohjauksen ristikkäisyys viraston ja ministeriön välillä. Virastolle ei ole ministeriön toimesta annettu esimerkiksi sellaista yhtenäistä ”könttämäärärahaa” kulttuurin edistämiseen, jonka viraston viranhaltijat katsoisivat oikeutetuksi, vaan ministeriö on halunnut säilyttää tulosohjauksen rinnalla yksityiskohtaisen resurssiohjauksen.

## TYÖNJAKO JA TEHTÄVIEN SIIRROT VIRANHALTIJOIDEN KESKINÄISENÄ POLITIIKKANA

Taiken toimintaa ohjataan informaatiolla, tulosohjauksella, resurssoinneilla ja lainsäädännöllä. Lainsäädäntö linjaa Taiken toimivan OKM:n asiantuntijavirastona ja toteuttavan ministeriön sille antamia tehtäviä. Suomalaisen keskushallinnon kehittämishankkeissa on 1990-luvulta lähtien korostettu ministeriöiden keskittymistä strategisiin tehtäviin lainsäädännön valmistelun, toimialan ohjauksen ja muiden sille kuuluvien tehtävien ohella (Mykkänen 2017). Poliitiikan ”kehittäminen” ja ”toimeenpano” on pyritty erottamaan organisatorisesti toisistaan (ks. Peters 2018, 145). Tämä on johtanut myös kulttuuripolitiikan alalla ”ei-strategisen” valtionavustus-toiminnan delegointeihin ministeriöstä sen alaisiin virastoihin sekä politiikan toimeenpanon ulkoistuksiin esimerkiksi kolmannelle sektorille (ks. OKM 2016). Delegoinnit ovat etäännyttäneet kulttuurirahoitusta eduskunnasta ja kulttuuriministereistä hallintoon ja asiantuntijaelmiin (Isohookana-Asunmaa 2017).

Taikeen on sen perustamisen myötä siirretty useita ennen ministeriön vastuulla olleita kulttuuripoliittisia avustusmuotoja. Taiken edeltäjänä toiminut Taiteen keskustoimikunta (TKT) tuki lähinnä taidetta ja taiteilijoita mutta Taikella on lakisäätisenä tehtävänänsä tukea taiteen lisäksi myös kulttuuria siltä osin kuin muu viranomaisen ei sitä tee. Linjaus on haastatteluiden mukaan osaltaan hämärtänyt viraston ja ministeriön keskinäistä työnjakoa kulttuuripolitiikan toteutuksessa (esim. V5; V8; M10; M11; V14).

Virastossa on koettu avustusmuotoja liikuteltavan ”ilman selvää kokonaiskuvaa ja siirtojen perusteluja” (esim. H7). Muutoksista huolimatta sekä virasto että ministeriö tukevat edelleen avustuksilla kulttuuriyhteisöjä sekä taiteilijajärjestöjä. Taidehallinnon virkakunnalla on keskenään varsin erilaisia näkemyksiä siitä, mitä avustuksia ja kuinka paljon virastosta tulisi myöntää.

” – – miksi Taikesta pitää myöntää toiminta-avustuksia – – siinä ei näy sitä linkkiä suhteessa kulttuuripolitiikan strategiaan, ja nyt minä tarkoitan sitä meidän [OKM:n] strategiaa.” (M11)

”Meillä on toimialan keskusvirasto [Taike], niin ne pitäisi ehdottomasti jakaa ne avustukset siellä virastossa.” (M12)

Ministeriön KUPO-osastolta jaetaan yhä satoja harkinnanvaraisia avustuksia vuodessa – tässä mielessä julkishallinnon kehittämisperiaatteiden mukainen ministeriön ”strateginen keskittyminen ydintehtäviin” ei ole kulttuuripolitiikassa toteutunut.<sup>8</sup>

”...eihän mikään ministeriö jaa näin paljon avustuksia. Tämä on tämmöinen ihmeellinen historiallinen tilanne. – – Henkilökohtainen näkemykseni on se, että täällä on aivan liikaa harkinnanvaraista avustustoimintaa.” (M13)

Haastattelujemme perusteella ministeriö haluaa pitää taiteen ja kulttuurin edistämislinjaukset omissa käsissään. Eräs viraston viranhaltija näki ministeriön haluavan ”päsmäröidä myös pieniä rahoja” (V5). Haastatteluissa tuotiin jopa esiin, miten viraston ei haluta tekevän ”omaa kulttuuripolitiikkaa”.

”...meillä ministeriössä on tämmöinen mustasukkaisuuskysymys tähän Taikeen nähden sillä tavalla, että meillä kauhean herkästi otetaan herneet nenään ministeriössä, jos Taike alkaa puhua jostain kulttuuripolitiikasta.” (M11)

Vallitsevien julkishallinnon oppien mukaisesti valtionavustustoiminnan ulkoistamisiin pois ministeriön toteuttamisvastuulta liittyy siis mielenkiintoisia valtakamppailuja. Ministeriössä on tahtoa säilyttää valtionavustustoiminnan kontrollia sekä ohjausvaltaa järjestökenttää kohtaan itsellään (myös Ruuskanen ym. 2020). Asia todetaan myös ministeriön kehittämisraporteissa: ”Tarvittaessa ministeriö muillakin tavoin ohjaa virastojen valtionavustustoimintaa. Näin ministeriö voi ohjata avustustavoitteiden kokonaisuutta myös niissä tilanteissa, joissa avustuksia ei enää jaeta ministeriöstä.” (OKM 2016, 21).

Ministeriöön jätetyissä avustusmuodoissa on kyse tärkeiden kulttuuritoimijoiden ja järjestöjen ohjaamiseen liittyvän vallan säilyttämisestä lähellä ministeriön viranhaltijoita ja ministeriä. Erityisesti ministeriössä vedotaan ministerin mahdollisuuteen ”tehdä kulttuuripolitiikkaa” jakamalla rahoitusta merkittävälle kohteille, jollaisena pidetään esimerkiksi Savonlinnan oopperajuhlia. Virastossa puolestaan nähdään ministeriön haluavan pitää vallan itsellään.

” – – sekä meillä johtoportaan että poliittisessa portaassa [on ollut] sitä näkemystä, että kulttuuripolitiikkaa tehdään rahanjaolla. Jos otat fyrkan pois ministeriltä, niin hänelle ei jää mitään.” (M13)

”Työläävät avustukset siirretään alaspäin. Ministeriö haluaa pitää langat käsissään, ja pitää järjestökentän kurissa jakamalla tukea, – – sillä pidetään järjestöt nöyrinä ministeriötä kohtaan. Raha ja valta kulkevat yhdessä. Jos annettaisiin valta Taikelle, niin tämä valta suhteessa järjestöihin poistuisi ministeriöstä.” (V2)

Esittelijäviranhaltijalla on myös avustusmuotojen siirroissa iso rooli: ”...mä oon siirtänyt järjestöjä Taikeen, jotka mun mielestä kuuluu paremmin sinne” (M10). Taustalla on strategisuuden pohdinnan ohella pragmaattista työtaakan jakoon liittyvää harkintaa, joka sekoittuu vallankäyttöön. On erityisesti ministeriön vallassa päättää, mitkä avustukset säilytetään ”lähellä ministeriä” ja mitkä delegoidaan ”alaspäin”. Jotkut haastatellut kokivat ongelmaksi, ettei virastolle ole annettu mahdollisuutta kehittää avustuksia samalla kun niitä siirretään virastoon. Tällöin toivottiin laajemman kokonaiskuvan perusteella tehtävää kokonaisharkintaa siitä, millaisia avustuksia kannattaisi jakaa (esim. M12). Keskustelu vastuunjaosta ja laajapohjaisemmasta harkinnasta avustusten



järjestämisessä koskee myös vallankäytöllistä kysymystä siitä, onko virasto vain keskushallinnon tavoitteita ”toimeenpaneva” vai itsenäisemmin kulttuuripolitiikkaa toteuttava taho (esim. M11; M9; V5; ks. myös Mykkänen 2017). Tällöin viraston tasolla usein kaihotaan Taiteen keskustoimikunnan aikaa, jolloin liikkumavaraa suhteessa ministeriön ja keskushallinnon intresseihin muistellaan olleen enemmän suhteessa nykytilanteeseen.

## TALOUSOHJAUS JA -SUUNNITTELU VIRANHALTIJOIDEN VALLAN KESKIÖSSÄ

Budjetit ovat yhteiskunnallisen vallankäytön ydintä, ja niihin liittyy aina konflikti, sillä rahantarvetta on enemmän kuin käytettävissä olevaa rahaa (esim. Wildavsky 1964). Eduskunnan päättämä talousarvio ja lisätalousarviot ovat perustana ministeriön toiminnalle, mutta OKM:n ehdotus valtion talousarvioon perustuu ministeriön taloussuunnitteluun. Kulttuuribudjettikaan ei tietenkään synny joka vuosi nollapisteestä vaan perustuu pitkään jatkumoon. Valtion talousarvioletaloudessa kulttuurijärjestelmälle on ominaista erittäin suuri yksityiskohtaisuus sekä rahoja edelleen jakava laaja asiantuntijaverkosto (Rautiainen 2012). Budjetin taidetta ja kulttuuria käsittelevä luku (29.80. Taide ja kulttuuri) on varsin yksityiskohtainen. Kulttuuribudjetin sirpaloituminen moniin palasiin tarkoittaa, että sen kaikista rahoituskohteista on kenenkään vaikeata saada tarkkaa ja hallittavaa kokonaiskuvaa. Talousarvioesityksen laadinta pala palalta hallinnossa korostaa keskeisten, yksityiskohdat tuntevien, budjettia valmistevien viranhaltijoiden valtaa (ks. Murto 2014).

”...yleisesti sirpaleisuus on järkyttävän kova kulttuuripolitiikassa tukijärjestelmien historiallisen kehityksen myötä.” (V5)

Taiken rahoitus on peräisin valtion niin sanotusta budjettivaroista ja rahapelitoiminnan tuotoista<sup>9</sup>, joista ministeriö osoittaa varoja virastolle. Rahapelitoiminnan voittovarot ovat kehystalouden ulkopuolinen osa valtion budjettitaloutta. Niiden merkitys sivistys- ja kulttuuripolitiikalle on ollut keskeinen jo vuosikymmeniä (esim. Heiskanen ym. 2005).

Suurin osa Taiken jakamista apurahoista ja avustuksista tulee rahapelitoiminnasta. Rahapelitoiminnan momentille eduskunta ei voi suoraan lisätä mitään, koska momentin määrärahan mitoitus on riippuvainen Veikkauksen tuloutuksesta. Ministeriö päättää voittovarojen vuosittaisesta jakamisesta. Valtion talousarvioon tehdään tilijaottelu ja tilijaottelun pohjana toimiva käyttösuunnitelma, jotka ministeriön viranhaltijat valmistelevat. Varat tulevat Taikeen kolmella eri momentilla, joiden sisällä varat vielä jaetaan eri rahavirtoihin.

Rahapelitoiminnan voittovaroja sisältävän budjettiluokan (29.80.52) sisällä varat jaotellaan ministeriössä budjettiriveittäin ja taiteenalakohtaisesti. Käyttösuunnitelmassa noudatetaan kulttuuripolitiikan strategian tavoitealuejakoa, jolla ministeriö haluaa kytkeä strategisen suunnittelun talousohjaukseen (M11). Vastaavanlaista käyttösuunnitelmaa rahapelitoiminnan varojen käytöstä ei tehdä muilla OKM:n osastoilla. Nykykäytännön vuoksi Taike ei ole toiveistaan huolimatta saanut käyttöönsä taiteen edistämiseen ”kokonaispottia”, jonka kohdentamisessa virasto voisi käyttää omaa harkintaansa – viraston on hyvin vaikeata poiketa näin luoduista ministeriön kontrolloimista yksityiskohtaisista talousohjauksen puitteista.

Haastatteluissa otettiin erityisesti kantaa juuri ministeriössä suunniteltaviin rahapelitoiminnan voittovaroihin. Ministeriön viranhaltijan mukaan OKM:ssä tehtäviä Taikea ohjaavia rajauksia perustellaan usein tarpeella esittää eduskunnalle alakohtaisia rahoitustietoja; ministeriössä vedotaan eduskunnan budjettivaltaan, ja päätösvallan antamiseen viraston viranhaltijoille suhtaudutaan nihkeästi (esim. M9; M11). Parlamentaarisen periaatteen mukaanhan ministeristö ja hallintokoneisto vastaa eduskunnalle poliittisesti toimistaan (Jyränki 2000).

Veikkausvoittovarojen budjetointia koskevaa keskustelua on käyty vuosikymmeniä. Kyse on valtakamppailusta ministeriön ja viraston välillä. Luottamusta viraston kykyyn jakaa avustuksia ”oikein” ei ole saavutettu. Viraston henkilökunnan näkökulmasta tämä tekee avustuspoliitikasta jopa tuskastuttavan jäykkää ja ylhäältä ohjattua (esim. V4; V5; V7), mutta ongelma tunnustetaan, hieman paradoksaalisesti, myös ministeriössä:

” – kuka tietää parhaiten, et mille taiteen alalle pitää nyt minkäkin verran allokoida rahaa minäkin vuonna – – vaikea kysymyshän se on ja – – se on sitä vallan käyttöä. – – Kyllähän se sitoo viraston käsiä ihan valtavasti.” (M12)

Ministeriössä valmisteltu KUPO-osastolla valmisteltu rahapelitoiminnan voittovaroja koskeva suunnitelma käsitellään sivistysvaliokunnassa ja siitä päättää ministeri. Rahapelitoiminnan varojen osalta kyse on kuitenkin käytännössä ministeriön päätöksestä. Suunnitelma sisältää useita kymmeniä määräraharivejä. Haastatteluiden perusteella olemassa olevat linjaukset perustuvat paljolti aikojen saatossa muodostuneisiin konventioihin. Taide- ja kulttuurilainsäädäntö jättää useissa kysymyksissä suuren harkintavallan talousarvion päätöksentekijälle ja toimeenpanijalle (Rautiainen 2012). Useat haastateltavat totesivat, että viranhaltijat voisivat muuttaa tilannetta, mikäli he valtaansa siten haluaisivat käyttää ja käydä asiasta keskustelua.

”Ministeriöllä on valta keikauttaa asia niin että veikkausvoittovarot eivät jakaannu enää samalla tavoin – –.” (V6)

Haastatteluiden perusteella taloussuunnittelua tekevien ministeriön viranhaltijoiden itsensäkin käsityksissä (esim. M11; M12; M13) on vastakkaisuuksia viraston yksityiskohtaisesta ohjaamisesta. Jotkut haastateltavat pitivät nykyisten käytäntöjen kaltaista käyttösuunnitelmaa ”minimanagerauksena” ja jopa epäluottamuslauseena viraston osaamista kohtaan. Tarkan resurssimäärittelyn takia tulosohejaus ei toteudu kunnolla ja strategisen joustavasti (esim. M10). Ministeriö ohjaa siten virastoa tarkalla resurssiohjauksella, vaikka tällaisesta yksityiskohtaisesta resurssi-ohjauksesta on ollut tarkoitus päästä eroon tulosohejaus uudistusten myötä.

”Nykyään pitäisi mennä niin, että virastolla on tietyt tehtävät ja tavoitteet, ja se oman harkintansa mukaan käyttää niitä rahoja. Sitten katsotaan, toteutuivatko tavoitteet. – – Kyse on viime kädessä luottamuksesta.” (V7)

Taloussuunnittelu jähmettää myös mahdollisuuksia vastata kulttuurin kentän vaihtuviin tarpeisiin avustustoiminnalla ja näin valtakamppailu hallinnon sisällä vaikuttaa laajemminkin yhteiskuntaan ja taiteen kenttiin:

” – – me puhumme paljon siitä, et taiteen kenttä on monialaistunut, ja siellä toimitaan yhä monitaiteisemmin. Mutta tämä meidän nykyinen järjestelmämme ei tunnista sitä, kun se on niin selkeästi jaettu tiettyihin määrärahoihin – –.” (V14)

”Totta kai, ehdottomasti pitäisi pystyä reagoimaan niihin muutoksiin ja se hallinnollinen apparaatti muuttamaan sen mukaiseksi – – olisi varmaan ihan hyvä, että jos olisi yhteinen kehys siitä, että mitä pitäisi tehdä, sitten voi alkaa miettimään niitä keinoja, että miten.” (M12)

## VIRANHALTIJOIDEN VALTA VALTIONAVUSTUSTEN HAKEMUS- JA PÄÄTÖSVAIHEISSA

Selkeimmillään hallinnon vallankäyttö näkyy ”ulospäin” rahanjaossa ja avustuspäätöksissä: jotkut saavat avustusta, jotkut jäävät kokonaan ilman. Viranomaisten tavat määrittää avustustoiminnan tavoitteita, niitä kuvaavia mittareita ja tavoitteista johdettuja avustuskriteereitä vaihtelevat suomalaisessa moniulotteisessa valtionavustustoiminnassa (OKM 2017b). Myös kulttuurihallinnossa on alettu rahaa jaettaessa painottaa yhä enemmän indikaattoreita ja muita formaaleja kriteereitä (Häyrynen 2015), ja niitä viranhaltijat pohtivatkin paljon (esim. M10).

Nykyisessä valtionavustuspolitiikassa valtaa on siirretty Taikessa vertaisarviointielimiltä virkakunnalle. Viranhaltijat tulkitsevat ja arvioivat hakemuksia avustuskriteereihin vedoten – etenkin yhteisöavustusten kohdalla usein yksin – ja tekevät niistä johtajan päätettäväksi jäävän jakoesityksen (esim. M12). Virkakunta myös luo valtionavustustoiminnan tavoitteet ja avustuskriteeristöt (esim. M11). Taiken myöntämien yhteisöavustusten haku-, myöntö- ja seuranta-kriteerit suuntaavat puolestaan edunsaajien mukaan jossain määrin heidän toimintaansa (ks. Sokka ja Jakonen 2020).

Haastatteluissa painottui erityinen ”historian painolasti” avustusten kohdentumisessa. Järjestelmään sisältyy muutosten tekemisen kynnystä (esim. M10) nostava jatkuvuuden ajatus. Tähän yhdistyy vähäinen rahoituskehysten liikkumavara (esim. V2; M10; M11; V14), jonka seurauksena vain osalle hakijoista voidaan myöntää avustusta. Kriteereistä huolimatta ei ole aina selvää, miten niitä sovelletaan tai mitä niillä mitataan. Osa kriteereistä on mitattavia (esim. talousluvut), osa puolestaan subjektiivista tulkintaa vaativia (esim. laatu).

”Kriteereistä syntyy pseudotieteellisyyden tunnelma – – pitäisi olla jokin julkilausuttu peruste ja tapa kertoa hakijoille, miten kriteerejä todella käytetään arviointiapuna päätöksissä.” (V6)

Siirtyminen viranhaltijavetoiseen päätöksentekoon ja formaaleiden kriteeristöjen käyttämiseen on käytännössä hämärtänyt päätöksentekoprosessin tuntemusta taiteen toimijakentällä (Sokka ja Jakonen 2020). Virkakunnalla onkin vahva asema suhteessa kansalaisyhteiskuntaan myös informaation haltijoina. Haastatteluissamme korostui heidän mahdollisuutensa ”tiedolliseen vallankäyttöön” eli kontrolliin siitä, millaista tietoa hakijoille ylipäänsä halutaan tarjota valtionavustusprosessista. Erilaisten kriteerien luomisen tavoitteena ei välttämättä ole vain tarkempi

mitattavuus vaan myös legitimaatio- ja perustelukeinojen luominen kansalaisyhteiskuntaa varten (esim. V14) mutta läpinäkyvyyden ja toimintatapojen tuntemuksen puute kuitenkin heikentävät toiminnan legitimitettä.

## VALTASUHTEET VIRANHALTIJOIDEN JA KANSALAISSYHTEISKUNNAN VÄLILLÄ

### *Kansalaisyhteiskunnan hallinnollinen ohjaus*

Kysymys virkakunnan ja taiteen kentän välisestä suhteesta liittyy moniin kulttuuripolitiikan peruskysymyksiin, muun muassa taiteellisen ilmaisun vapauteen ja kansalaisyhteiskunnan asemaan (Merli 2013). Samalla on kysymys kulttuurihallinnon tasapainoilusta erilaisten julkishallinnon tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden välillä (ks. Vartiainen ym. 2021). Tarkastelemaamme avustusmuotoon ei liity suoraa pyrkimystä taiteellisten sisältöjen ohjaukseen, mutta valtionavustustoiminnassa on kuitenkin kyse kansalaisyhteiskunnan ohjauksesta.

”[M]eillä on kulttuuripoliittisten painotusten mukaisesti meneviä teemoja. – – se tulee ylhäältäpäin annettuna silloin, ja [kun] me perustetaan joku hakumuoto, niin me samalla ohjaillaan taiteen kenttää.” (V14)

Haastatteluissa tuotiin ilmi ministeriön ohjauksen terävöityminen (esim. V6; V7; M8; M9; M11), joka on jännitteisessä suhteessa periaatteeseen ”kansalaisyhteiskunnan vapaudesta” (myös Ruuskanen ym. 2020). OKM on yleisen hallinta- ja tulosajattelun (ks. Kettunen 2018; Keränen 2014) myötä ohjannut kansalaisyhteiskunnan järjestöjä tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen, ja myös kulttuurin valtionavustustoiminnassa on vähitellen siirrytty tulosajatteluun (Ruuskanen ym. 2020).

”[K]oko ajan on läsnä se kysymys siitä, että mikä on näiden [valtionavustusta saavien] järjestöjen funktio, miksi ne ovat olemassa, mikä on kansalaisyhteiskunnan vapaus ja mikä taas siten ministeriön pyrkimys mahdollisimman vaikuttavaan valtion avustusten käyttöön.” (M10)

Myös aiempi kysely (Sokka ja Jakonen 2020) kertoi ohjauksen vaikuttaneen myös avustuksen saajiin. Ministeriön haastateltavat (M9; M12) pohtivat tiettyjen keskeisten, valtakunnallisten järjestöjen asemaa muita strategisempina ja siten likeisemmässä ministeriösuhteessa toimivina, ”kulttuuripolitiikan toimeenpanijoina” (ks. Häikiö ja Leino 2014, 9; 12). Ministeriö korostaa joidenkin avustettavien kohdalla esimerkiksi ”tavoiteohjausta” ja ”dialogisuutta” (OKM 2016). Nämä pohdinnat muistuttavat tietyn osin, mutta kapeasti, uudenlaisia tapoja järjestää hallintoa ja politiikan toimeenpanoa yhteistoiminnallisen hallinta-ajattelun mukaisesti (ks. Torfing ja Triantafillou 2013).

### ***Kulttuurin kentän painostusvalta hallintoon***

Yksi kulttuurihallinnon omalaatuisuus ilmenee avustettavien taiteenalojen<sup>10</sup> välisissä rajoissa (esim. V8; M12; M13). Viranhaltijoiden työ on järjestetty taiteenalarajojen mukaisesti. Samoin toimijakentän edunvalvonta. Valtasuhteet eivät toimi vain yhteen suuntaan, vaan myös kansalaisyhteiskunta vaikuttaa ”ylöspäin” hallintoon. Esimerkiksi taiteen kentän järjestöt pyrkivät vaikuttamaan hallitusohjelmaneuvoitteluihin ja yleisesti avustustoimintaan.

Harkinnanvaraisissa valtionavustuksissa muutoksia ja muuttumattomuutta perustellaan kriteereihin pohjautuvan harkintavallan käyttämisellä. Haastatteluiden perusteella harkinnanvaraisuutta ei kuitenkaan ole käytetty niin paljon kuin olisi ollut mahdollista (esim. M10; V14; ks. Rautiainen 2012). Yksi syy tähän on taiteen kentän reaktioiden pelko.

” – – ihan muutaman tonnin, kun leikkaat joltakin, niin se on ihan katastrofaalinen huuto usein. – – Muutoksista tulee lunta tupaan.” (V1)

”On mahdollisuuksia tehdä isoja muutoksia, mutta sitten pitää ottaa kentän reaktio vastaan. Toimikunta ja esittelijät pääsevät helpolla, jos eivät tee mitään muutoksia.” (V2)

Taiteen tukijärjestelmä on kehittynyt pitkän ajan kuluessa. Ilkka Heiskanen kollegoineen analysoi (2005, 68) taidekentän keskeisten instituutioiden ja erityisesti järjestökentän kehittäneen saatujen etuisuuksien ympärille puolustusrakenteita, jotka voivat estää ”pääsyä taiteen tukijärjestelmän piiriin ja hidastaa taiteellisen toiminnan kehitystä oman luonnollisen dynamiikkansa mukaisesti”. Vastaava tilanneanalyysi nousi edelleen esiin myös haastatteluissa.

”Tietysti niistä [saavutetuista eduista] pidetään kiinni niin kauan kuin joku ei sitä kyseenalaista.” (M12)

Esimerkiksi budjettimomentit on luotu jopa vuosikymmenten historiallisen kehityksen, poliittisen kamppailun sekä lobbauksen myötä. Taiteen alojen ja toimijoiden vaikutustyöllä on ollut tässä suuri merkitys. Tämäkin nousi esiin haastatteluissamme.

”Myös kenttä saattaisi vastustaa – – jokainen rivi siellä budjettikirjassa on sen alan taistelun tulos – – ala voi myös lähteä pitämään kiinni siitä rivistään – – että ketä me kuunnellaan sitten.” (V14)

Taiteenalojen yhteisöt ajattelevat haastateltaviemme mukaan usein niin, että yhtenä vuonna saatu avustus on automaatio myös seuraavana vuonna, eikä ainakaan laskua saisi tapahtua. Taiteen kentällä avustuksiin liittyy edelleen ajatus avustuksen ”piiriin pääsystä” – ja siellä pysymisestä (esim. V1; M11).

### **Arviointiohjaus valtasuhteena**

Tulosorientaatio korostaa velvollisuutta raportoida toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta (Kangas ja Pirnes 2015, 29). Arviointi mielletään tavallisesti politiikkaprosessin päättäväksi vaiheeksi (esim. Hänninen ja Junnila 2012). Havainnoimme vaikuttavuusarvioinnin muodostavan kuitenkin pysyvemmän valtasuhteen hallinnon ja yhteiskunnan välille. Kulttuurihallinto on 2010-luvulla pyrkinyt uudistamaan valtionavustustoimintaansa ja tehostamaan sen vaikuttavuutta sekä seurantamenetelmiä erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston antamien moitteiden myötä (VTV 2012; 2016), minkä myös haastateltavat toivat esiin (esim. V7; M11).

Kulttuuritoiminnan kaltaisella alueella valtionavustetun toiminnan "tulos" syntyy kaukana julkisen hallinnon kontrollista, ja hallinnon keinot tuloksiin vaikuttamiseen ovat rajalliset (Kettunen 2018). Tekemämme kyselyn mukaan (Sokka ja Jakonen 2020) avustusten saajat ovat kuitenkin reagoineet valtionhallinnon ohjauksen tavoitteisiin ja tulospainotuksiin mukauttamalla toimintaansa ja korostamalla toimintansa vaikuttavuutta. Kettunen (2018) kysyykin, kenen intressejä organisaatiossa palvelee vaikuttavuudesta kertovien tulostietojen käyttöönotto.

Huolimatta tulosten korostamisesta, tiedolla johtamisesta sekä raportointivelvollisuuksista vaikutusten seuranta toimii haastattelujen perusteella heikohkosti: viraston tekemät säännölliset tilastotiedonkeruut sekä avustusten arviointi ja raportoinnit eivät juuri vaikuta politiikan uudelleen suuntaamiseen (esim. V6; M11; M14). Valtionavustuslain vaatimaa arviointia ei juuri ole tehty, eikä ministeriön KUPO-osastolla välttämättä ole aina edes haluttu katsoa ja arvioida toiminnan aikaansaannoksia (M12). Ministeriön viranhaltijat toimivat melko "etäällä" taiteen kentän todellisuudesta (M10). Siten avustusten merkityksestä kansalaisyhteiskunnalle tiedetään viranhaltijoiden keskuudessa vähemmän kuin strategiaa ja tuloksellisuutta painottava avustuspolitiikka sekä arviointiohjauksen periaate edellyttäisivät. Eräs ministeriön viranhaltija (M11) pohtikin, miten avustusta saavilta tahoilta voidaan vaatia vaikuttavuuden todentamista, jos "me emme itse kykene selkeästi tuomaan esille toimintamme vaikuttavuutta."

### **LOPPUPÄÄTELMÄT: KULTTUURIHALLINNON VIRANHALTIJAT POLIITTISINA TOIMIJOINA OHJAUSJÄRJESTELMÄSSÄ**

Suomalaista valtionavustustoimintaa on luonnehdittu – kuten myös hallintoa yleisemmin – hajautuneeksi, siilomaiseksi ja monimuotoiseksi (esim. Karttunen 2015; Mykkänen 2017; OKM 2017b). Artikkelissamme tutkimme viranhaltijoita vallankäyttäjinä analysoimalla avustuspolitiikan ohjausta ja valtionavustusten jakamista ja tuotimme uutta tietoa kulttuurihallinnon ohjausjärjestelmän toimintakäytännöistä (ks. Heiskanen ym. 2005). Kulttuuripolitiikka on ohjausvälineinen yksi politiikan ala muiden joukossa, mutta sen piirissä on myös muodostunut omanlaisiaan vallankäytön käytäntöjä (esim. Vestheim 2012). Kulttuurihallinto ohjausjärjestelmään muodostaa valtaa käyttävän organisaatorakenteen, jolla on vaikutusta myös virkakunnan toimintaan (ks. Takala ym. 2017; Christensen ja Opstrup 2018). Kulttuuripoliittisella järjestelmällä toimijoinen on oma historiansa, eivätkä tämän tapaustutkimuksen tulokset ole kaikilta osin suoraan yleistettävissä muille politiikkasektoreille, kuten vaikkapa yliopistojen ohjaukseen



(ks. Välimaa 2019). Toisaalta tuloksemme ovat yleisemminkin kiinnostavia kuvatessaan empiiriseen aineistoon perustuen virkakuntaa poliittisen vallan käyttäjänä.

Erilaiset päällekkäin kasaantuneet julkishallinnon kehittämisideologiat, ohjausvälineet ja eri tasoilta tulevat strategiset tavoitteenasettelut vaikuttavat myös siihen, mitä eri tasoilla toimivilta viranhaltijoilta odotetaan. Monimutkaisessa kontekstissa prosessien tuntemus korostaa viranhaltijoiden asemaa (Murto 2014). Kun ymmärrämme politiikan myös muualla kuin politiikalle varatulla areenalla tapahtuvana toimintana (esim. Häikiö ja Leino 2014; Palonen 2008) virkakunnan rooli politisoituu lähes väistämättä (Karlsson ja Olsson 2018).

Demokraattisessa poliittisessa prosessissa hallinnolla on suuri merkitys politiikkatoimien valmistelussa sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmien käyttämisessä, ja siten muutoksen tai muutumatottomuuden mahdollistamisessa, myös kulttuuripolitiikassa (Heiskanen ym. 2005). Etenkin ministeriön viranhaltijat vetosivat haastatteluissamme eduskunnan ja ministerin valtaan päättää kulttuurin rahoituksesta (ks. Christensen ja Opstrup 2018). Todellisuudessa erilaiset monimutkaistuneet suunnittelu-, valmistelu- ja ohjauskäytännöt (ks. myös Vartola 1982) kasvattavat virkakunnan valtaa ja rajaavat vaihtoehtoja, joita poliitikoille tarjotaan päätettäväksi. Tuloksemme tukevat muun muassa Mykkäsen (2017) analyysia uusien hallintokäytäntöjen kuten tulosohjauksen valtaa keskittävästä tendenssistä. Kyse on kehämäisestä, itseään ruokkivasta prosessista: välttämällä laajemman keskustelun avaamista oman vastuualueensa rajoista virkakunta voi käyttää valtaa jopa asioissa, joiden pitäisi kuulua poliitikoille. Esimerkiksi keskitetyn strategisen ohjauksen päämääriä ja tähän talousohjauksen kautta kytkeytyviä taiteen rahoitusrivejä ei suinkaan aina määritellä laajapohjaisen poliittisen keskustelun kautta, vaan virkatyönä. Näin viranhaltijat toimivat itselleen sopivaksi rajatun politiikka-alan (*policy*) puitteissa välttämien rajojen avaamista tai uudelleen määrittelyä koskevaa keskustelua (ks. Palonen 2003).

Valtionavustusten perustana oleva valtion budjetti perustuu valtaosin ”systeemin jatkuvuuden logiikkaan” (Häyrynen 2015, 12), jota ylläpitää hallinto. Päätöksiä on näin ollen käytännössä tehty jo valmisteluvaiheessa, ennen eduskunnan piiriin tuomista. Poliitikkoja vähäisesti kiinnostavissa valtionavustusmuodoissa (ks. myös Sirnö 2020) on usein kyse ”hallinnon sisäisestä politiikasta” (Peters 2018) pikemmin kuin poliitikkojen eduskunnassa käymästä poliittisesta keskustelusta (ks. Murto 2014).

Kuvasimme myös ministeriö- ja virastotason keskinäistä valtakamppailua. NPM:n myötä toteutettu periaatteellinen erottelu politiikan valmisteluun ja toimeenpanoon (ks. Vedung 2010) ei toteudu puhtaana tai ilman hallinnollisia valtataisteluita. Varsinkin virkakunnan toteuttaman tulosohjauksen käytännöt ovat monimutkaistaneet ohjausta. Tulosohjauksessa päätettävät resurssikehykset sitovat myös kulttuuripolitiikassa eduskunnan budjettivaltaa kuten Ville Yliaska (2014) totesi jo 1990-luvun kehityksestä (ks. myös Rautiainen 2012). Strateginen ohjaus on osaltaan hämmentänyt poliittisen järjestelmän ja virkakunnan välistä suhdetta jättäen viranhaltijoille pelivaraa. Ministeriön ja Taiken välinen kamppailu palautuu myös laajempaan kysymykseen politiikan toteuttamisvastuiden ”ulkoistamisesta” ministeriöiden ulkopuolelle, samanaikaisen strategisen ohjauksen tiukentamisen kanssa.

Uuden julkishallinnon valtaa keskittävät, mutta vastuusuhteita monimutkaistavat ohjausperiaatteet vain korostavat hallinnon roolia alkaen valtiovarainministeriön johtavasta, talouskehyksiä valvovasta asemasta (Mykkänen 2017; Yliaska 2014). Ohjausvälineiden suhteen kulttuurihallinto on esimerkki kehityksestä, jossa erilaisia normi- ja resurssiohjausmenetelmiä kasataan

päällekkäin tulos- ja hallinta-ajatteluun pohjaavien käytäntöjen kanssa (Vartiainen ym. 2021). Tilanne vaatisi tulosohjauksen käytäntöjen perusteellisempaa arviointia ja suhteuttamista poliittisella areenalla käytävään arvokeskusteluun sekä strategisten tavoitteiden toteuttamiseen. Hallinnon asemaa suhteessa kansalaisyhteiskuntaan tulos- ja arviointiohjaus on muuttanut tiukemmin ohjaavaksi (Namian 2020), lähinnä ylhäältä päin asetettuina vaatimuksina, mutta ei niinkään politiikan perustumisena tietoon ja arviointituloksiin tai läpinäkyvään vuorovaikutteisuuteen. Kunnollisten mittareiden puuttuessa tuloksellisuus ja tulosohjaus on jäänyt esimerkiksi Taiken tapauksessa vajavaiseksi (ks. myös Yliaska 2014).

Havaintojemme mukaan valtionavustustoiminnassa kulttuurihallinto on tehnyt tietyiltä osin siirtymää uuden julkisjohtamisen vaiheeseen kunnolla vasta 2010-luvulla korostamalla esimerkiksi tuloksellisuutta ja tarkastustoimintaa. Julkishallinnon tutkimuksen piirissä puhutaan kuitenkin jo hallinnasta yhteistoiminnallisine käytäntöineen (esim. Torfing ja Triantafillou 2013).<sup>11</sup> Seurauksena on järjestelmätasolla tehokkuusagendan ja uuden hallinta-ajattelun yhteistoiminta- ja vaikuttavuusagendan välisiä jännitteitä (ks. Anttiroiko 2017). Tutkimustuloksemme herättävät joukon tärkeitä, lisätarkastelua vaativia kysymyksiä. Jatkossa tulisi tutkia muun muassa vertaillen eri hallinnonalojen valtionavustuspolitiikan käytäntöjä ja toimivuutta, samoin tulosohjauksen toteutumista, esimerkiksi hallitusohjelmien suhdetta tulosohjaukseen sekä mittareiden toimivuutta. Viranhaltijoiden osaamista suhteessa erilaisiin julkishallinnon paradigmoihin ja ohjauskeinoihin tulisi tutkia lisää. Valtion varojen käyttöä koskevan päätösvallan kysymykset olisivat myös tärkeitä tutkimuskohteita. Analyysimme perusteella eduskunnassa käydään joiltain osin varsin vähäistä keskustelua valtion talousarvion kautta myönnettävästä rahoituksesta, vaikka tähän olisi syytä ryhtyä esimerkiksi rahapelitehokkuuteen kohdistuvien suurten muutospaineiden vuoksi.

## VIITTEET

1. Englannin kielessä käytetään käsitteitä *policy instruments* tai *government tools*. Käytämme artikkelissa yhdenmukaisuuden vuoksi suomenkielistä termiä ohjausväline.
2. Taike jatkaa vuonna 1968 perustetun Taiteen keskustoimikunnan (TKT) työtä osana sivistyspolitiikkaa ja kansallisen taide- ja taiteilijapolitiikan toteuttajana. Taike-virasto jakaa erilaisia apurahoja ja valtionavustuksia lähes 40 miljoonaa euroa vuodessa.
3. Kulttuurin ala on monimutkainen ja historiallisissa yhteyksissä muuttuva. Esimerkiksi koko opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaa voisi laveasti pitää kulttuuripolitiikkana, mutta vähitellen kulttuurin hallinnollisia vastuita on hienojakoistettu, ja taiteen ja kulttuurin toteuttamisvastuu omine rajauksineen ja budjettiluokkineen on ministeriössä tietyn osaston, KUPO:n vastuulla.
4. Jaakko Nousiainen mukaan (1998) suomalaisen valtionhallinnon kehitys autonomian ajalta alkaen voidaan jaksoittaa kolmeen perusvaiheeseen: Vahvan byrokraattisen hallinto- ja virastokäytännön kausi 1810–1965, hyvinvointivaltion hallinto 1965–1990, uudistuva julkishallinto 1990-luvulta eteenpäin. Uusimpana vaiheena voidaan nähdä ns. hallinnan (*governance*) aika 2000-luvulta eteenpäin (Vartiainen ym. 2021).
5. Taiken perustaminen kytkeytyy jo vuosikymmeniä käytyyn keskusteluun taidehallinnon uudistamisesta (ks. lisää esim. Jakonen 2020).

6. Osa ryhmäkeskustelun osallistujista oli jo haastateltu yksilöhaastatteluissa, joten haastatteluiden ja ryhmäkeskustelun osallistujissa on jonkin verran päällekkäisyyttä.
7. OKM:n vuosittaisissa tulossuunnitelmissa linjataan hallinnonalan tavoitteita, jotka ohjaavat myös Taikea ja viraston tulosohjausta.
8. OKM:n kulttuuripolitiikan osastolla tehtiin vuonna 2019 yli 600 harkinnanvaraisten avustusten myöntöpäätöstä, eli lähes 1,7 päätöstä vuoden jokaista päivää kohden.
9. Termien käyttö on vakiintunut kulttuurin sekä myös liikunnan ja urheilun rahoituksesta keskusteltaessa.
10. Esimerkiksi Taike tunnistaa 14 erilaista taiteenalaa: <https://www.taike.fi/fi/web/taiteenalat>.
11. Uuden julkishallinnan (NPG) periaatteet näkyvät kylläkin esimerkiksi Taiken kehittämisohjelmien ja -projektien parissa ennemmin kuin valtionavustustoiminnassa. Ks. <https://www.taike.fi/fi/kehittamisohjelmat>

## LÄHTEET

- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2017. Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkoston toimintaan. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina ja Korvela, Paul-Erik. (toim.), *Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: SoPhi, 77–109.
- Christensen, Tom ja Lægreid, Per. 2011. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Taylor & Francis Group. ProQuest Ebook Central.
- Christensen, Jørgen Grønnegård ja Opstrup, Niels. 2018. Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance* 31, 481–498. <https://doi.org/10.1111/gove.12312>
- Dahlström Carl, Peters B. Guy, ja Pierre Jon. 2011. Introduction. Teoksessa Dahlström Carl, Peters B. Guy ja Pierre Jon. (toim.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 3–23.
- Duelund, Peter. (toim.) 2003. *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in Transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Egeberg, Morten ja Trondal, Jarle. 2009. Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22:4, 673–688. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01458.x>
- Feder, Tal ja Katz-Gerro, Tally. 2015. The cultural hierarchy in funding: Government funding of the performing arts based on ethnic and geographic distinctions. *Poetics* 49, 76–95. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2015.02.004>
- Gramsci, Antonio. 1982. *Vankilavihkot. Valikoima 2. Mennyt ja nykyistä, Tämän päivän Ruhtinas, Valtio, Amerikanismi ja fordismi*. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Heiskala, Risto ja Kantola, Anu. 2010. Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa P. Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus. 124–148.
- Heiskanen, Ilkka. 1994. Kulttuuripolitiikan pitkät linjat. Kansallisen kulttuurin prototyypistä hyvinvointivaltion kulttuuripolitiikan kautta kohti uutta – kenties monikansallista kulttuuria. *Hyvinvointikatsaus, tilastollinen aikakauslehti* 1994:2, 6–9.
- Heiskanen, Ilkka, Ahonen, Pertti ja Oulasvirta, Lasse. 2005. *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus*.

- Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus.
- Häikiö, Liisa ja Leino, Helena. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Häikiö, Liisa ja Leino, Helena (toim.), *Tulkinnan mahti – johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–30.
- Hänninen, Sakari ja Junnila, Maijaliisa. 2012. *Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. Helsinki: Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos.
- Häyrynen, Simo. 2015. *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Iltalehti. 11.3.2020. Suomalaisuuden Liitto menetti kaikki julkiset avustuksensa. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/8e9c4b14-d33e-4c62-9553-310881d19971>. Viitattu 18.1.2021.
- Isohookana-Asunmaa, Tytti. 2017. *Kulttuuriministerikulttuuri*. Helsinki: Edita.
- Jakonen, Olli. 2020. Results-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council's reformation. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift* 23:2, 125–142. <https://doi.org/10.18261/issn.2000-8325/2020-02-04>
- Jakonen, Olli ja Renko, Vappu. 2019. Kulttuuripolitiikan visiot ja jatkuvuus. Katsaus Suomen puolueiden kevään 2019 eduskuntavaaliiohjelmiin ja tuoreimpiin kulttuuripoliittisiin erityisohjelmiin. *Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja* 4:1, 36–51. <https://doi.org/10.17409/kpt.83622>
- Joustie, Heikki, Kivelä, Juhani, Kuusela, Jaakko, Temmes, Markku ja Tiihonen, Seppo. 2015. Aikalais-analyysiä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista. *Hallinnon tutkimus* 34:2, 173–181.
- Jyränki, Antero. 2000. *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura Nova.
- Kangas, Anita ja Pirnes, Esa. 2015. Kulttuuripolitiikan päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus. Teoksessa Ilkka Heiskanen, Anita Kangas ja Ritva Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät*. Helsinki: Tietosanoma, 23–108.
- Kananen, Johannes (toim.). 2017. *Kilpailuvaltion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Karlsson, Tom S. ja Olsson, Jan. 2018. Considering (New Public) Civil Servants: Emerging Roles and Contexts. *Scandinavian Journal of Public Administration* 22:3, 3–16. <https://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/4376>
- Karttunen, Sari. 2015. Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineinä – huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä. *Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja* 1:1, 108–123. <https://doi.org/10.17409/kpt.v1i1.108>
- Kettunen, Pekka. 2018. Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista. *Hallinnon Tutkimus* 37:3, 176–186.
- Keränen, Marja. 2014. Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa Häikiö, L. ja Leino, H. (toim.), *Tulkinnan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 33–55.
- Keränen, Marja. 2017. ”Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa”. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: SoPhi, 134–159.
- Koskimaa, Vesa, Rapeli, Lauri ja Hiedanpää, Juha. 2021. Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term? *Futures* 125, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102667>

- Kraatari, Eliza. 2017. *Suosituksista dialogisiin käytäntöihin. Kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa ja asiantuntijoiden tulkinnoissa*. Jyväskylän yliopisto.
- Kuusela, Hanna, Kaleva, Veera, Tomperi, Tuukka, Poutanen, Mikko ja Tervämäki, Tuomas. 2021. Korkeakoulupolitiikan muuttuvat valtasuhteet Suomessa. Säätiöyliopiston synty ja kamppailu yliopistodemokratiasta. *Politiikka*, 63:2, 158–187. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101246>
- Laki Taiteen edistämiskeskuksesta 30.11.2012/657. Viitattu 2.6.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120657>
- Lascoumes, Pierre ja Le Gales, Patrick. 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* 20:1, 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Leeuw, Frans L. 1998. The Carrot: Subsidies as a Tool of Government – Theory and Practice. Teoksessa Bemelmans-Videc, M.-L. ja Rist, R. C. ja Vedung, Evert (toim.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. Lontoo: Transaction Publishers, 77–102.
- Manzano, Ana. 2016. The craft of interviewing in realist evaluation. *Evaluation* 22:3, 342–360. <https://doi.org/10.1177%2F1356389016638615>
- Merli, Paola. 2013. Creating the cultures of the future: cultural strategy, policy and institutions in Gramsci, *International Journal of Cultural Policy* 19:4, 439–461. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.643874>
- Mertanen, Tomi. 2009. *Harkinnanvaraisuudesta lakisääteisyteen. Suomen valtiollisen taidehallinnon sekä taiteenalojen tukijärjestelmien muotoutuminen 1960–1980-luvuilla*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö.
- Murto, Eero. 2014. *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.
- Murto, Eero. 2016. Power Relationships Between Ministers and Civil Servants. Teoksessa Karvonen, L.; Paloheimo, H.; Raunio, T. (toim.), *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Stockholm: Santerus Academic Press, 189–208.
- Mykkänen, Juri. 2017. Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta? Teoksessa Kananen, J. (toim.), *Kilpailuvalltion kytyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus, 97–127.
- Myrsky, Matti. 2013. Tulosohjaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys? *Lakimies* 2:2013, 276–287.
- Namian, Dahlia. 2020. Governing homelessness through instruments: a critical perspective on housing first's policy instrumentation, *Critical Policy Studies* 14:3, 303–318. <https://doi.org/10.1080/19460171.2019.1598881>
- Nousiainen, Jaakko. 1998. *Suomen poliittinen järjestelmä*. Helsinki: WSOY.
- Numminen, Jaakko. 2020. 1960–1990-lukujen sivistyspolitiikka. *Tieteessä Tapahtuu* 5, 44–46.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2014. *Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2016. *Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:17. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017a. *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripoliittikan strategia 2025*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:20. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017b. *Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:46. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.



- Palonen, Kari. 2003. Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives* 28:2, 171–186.
- Palonen, Kari. 2008. Kaksi politiikan käsitettä. Tulkinta historiasta ja nykytilanteesta. Teoksessa Paul-Erik Korvela ja Kia Lindroos (toim.), *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Jyväskylä: Minerva kustannus, 195–220. <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/43154/978-952-492-111-4.pdf>
- Peters, B. Guy. 2014. Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration* 29:2, 131–144. <https://doi.org/10.1177%2F0952076713517733>
- Peters, B. Guy. 2018. *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. New York & Lontoo: Routledge.
- Rautiainen, Pauli. 2008. *Suomalainen taiteilijatuki. Valtion suora ja välillinen taiteilijatuki taidetoimikuntien perustamisesta tähän päivään*. Helsinki: Taiteen keskustoimikunta.
- Rautiainen, Pauli. 2012. Siirryimmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuesta lakisääteiseen tukeen? *Hallinnon tutkimus* 31:1, 5–18.
- Rautiainen, Pauli. 2014. Valtion suoran taiteilijatuen kehitys 1960-luvun alusta 2010-luvun alkuun, *Kulttuurintutkimus* 31:2, 26–40.
- Rautiainen, Pauli. 2015. Tehdäänkö tällä hetkellä taidepolitiikkaa? Haastattelu, *Kulttuurilehti Mustekala* 15.3.2015. <http://mustekala.info/teemanumerot/taide-ja-puoluepolitiikka-1-15-vol-58/tehdaankotalla-hetkella-taidepolitiikka/> Viitattu 2.6.2020.
- Ruuskanen, Petri, Jousilahti, Julia, Faehnle, Maija, Kuusikko, Kirsi, Kuittinen, Outi, Virtanen, Johanna., Strömberg, Lisbeth. 2020. *Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Saukkonen, Pasi. 2014. *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö.
- Sirnö, Minna Maaria. 2020. Taiteella on vapautensa mutta...taide ja kulttuuri puolueiden ohjelmissa vuosina 1960–2019, *Politiikka* 62:4, 324–353. <https://doi.org/10.37452/politiikka.90642>
- Sokka, Sakarias. 2012. ”Kansamme kykyyn itse arvostella ei voi luottaa!” *Taidelautakunnat valtiollisina asiantuntijaeliminä ennen toista maailmansotaa*. Jyväskylä: Jyväskylä studies in education, psychology and social research.
- Sokka, Sakarias. 2014. ”Fakkiutunut hallinto ei ymmärrä kulttuuripoliittista valtaa”. *Tiede & Edistys* 3/2014, 214–224.
- Sokka, Sakarias. ja Jakonen, Olli. 2020. *Taidepolitiikan kepit ja porkkanat. Taiteen edistämiskeskuksen toiminta-avustukset taiteenalojen yhteisöille 2013–2019*. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.
- Takala, Tuomo, Vidgren, Selma, Vuori, Jari. 2017. ”Valinta tehtiin kahden hakijan väliltä ja sain ajettua oman kantani läpi”. Tutkimus korkeakouluopiskelijoiden edunvalvontajärjestöjen hallitusten puheenjohtajien vallankäytöstä. *Hallinnon Tutkimus* 36:3, 182–196.
- Torfin, Jacob ja Triantafillou, Peter. 2013. What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration* 18:2, 9–25.
- Valtioneuvosto. 2019. *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Marinin hallitusohjelma*. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>. Viitattu 14.1.2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012. *Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen*. Valtiontalouden tarkastus-



- viraston tarkastuskertomukset 14/2012. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016. *Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmä*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Vartiainen, Pirkko, Raisio, Harri, Lundström, Niklas, Niskanen, Ville-Pekka. 2021. *Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus*. Helsinki: Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta.
- Vartola, Juha. 1982. Moderni byrokratia ja sen ohjauksen uudet ongelmat. *Hallinnon Tutkimus* 1:1, 107–113.
- Vedung, Evert. 1998. Policy instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc, M.-L. ja Rist, R. C. ja Vedung, E. (toim.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. Lontoo: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert. 2010. Four Waves of Evaluation Diffusion, *Evaluation* 16:3, 263-277.  
<https://doi.org/10.1177%2F1356389010372452>
- Vestheim, Geir. 2012. Cultural policy-making: negotiations in an overlapping zone between culture, politics and money. *International Journal of Cultural Policy* 18:5, 530–544.  
<https://doi.org/10.1080/10286632.2012.708862>
- Välimaa, Jussi. 2019. Elämää silloissa: managerialismin vaikutuksia yliopistoissa. *Aikuiskasvatus* 39:2, 151–156. <https://doi.org/10.33336/aik.82987>
- Weber, Max. 2019. *Economy and society: a new translation*. Editoinut ja kääntänyt Keith Tribe. Cambridge: Harvard University Press.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Toronto: Little, Brown and Co.
- Yliaska, Ville. 2014. *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### OLLI JAKONEN

YTM, väitöskirjatutkija  
Kulttuuripolitiikka  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
[olli.a.jakonen@student.jyu.fi](mailto:olli.a.jakonen@student.jyu.fi)  
Tutkija  
Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore  
[olli.jakonen@cupore.fi](mailto:olli.jakonen@cupore.fi)

### SAKARIAS SOKKA

YTT, FM, erikoistutkija  
Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore  
[sakarias.sokka@cupore.fi](mailto:sakarias.sokka@cupore.fi)