

JYU DISSERTATIONS 565

Olli Jakonen

Kulttuuripolitiikkaa strategisessa valtiossa

Taiteen ja kulttuurin ohjaus ja rahoitus
hallinnollisena politiikkana



UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ
FACULTY OF HUMANITIES AND
SOCIAL SCIENCES

JYU DISSERTATIONS 565

Olli Jakonen

Kulttuuripolitiikkaa strategisessa valtiossa

Taiteen ja kulttuurin ohjaus ja rahoitus
hallinnollisena politiikkana

Esitetään Jyväskylän yliopiston humanistis-yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi yliopiston vanhassa juhlasalissa S212
joulukuun 3. päivänä 2022 kello 12.

Academic dissertation to be publicly discussed, by permission of
the Faculty of Humanities and Social Sciences of the University of Jyväskylä,
in building Seminarium, Old Festival Hall S212, on December 3, 2022, at 12 o'clock.



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ

JYVÄSKYLÄ 2022

Editors

Olli-Pekka Moisio

Department of Social Sciences and Philosophy, University of Jyväskylä

Päivi Vuorio

Open Science Centre, University of Jyväskylä

Copyright © 2022, by the author and University of Jyväskylä

ISBN 978-951-39-9211-8 (PDF)

URN:ISBN:978-951-39-9211-8

ISSN 2489-9003

Permanent link to this publication: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9211-8>

ABSTRACT

Jakonen, Olli

Cultural policy in a strategic state. Steering and funding of art and culture as administrative politics

Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2022, 153 p.

(JYU Dissertations

ISSN 2489-9003; 565)

ISBN 978-951-39-9211-8 (PDF)

This dissertation combines research in cultural policy, public administration, and politics. It examines the steering and financing of Finnish state cultural policy through various case studies. Its focus is especially on the developments during the 2010s. The main goal of the dissertation is to analyse the administrative system of cultural policy from the perspectives of politics and the exercise of power. As a theoretical framework, I build on the discussions on the historical development of cultural policy steering and objectives, policy instruments, and the implementation of a so-called strategic state. Thus, I also contribute to the discussion on the stability and transformation of cultural policy in a socio-political context. The research is multifaceted, and my examination focuses on both broader cultural policy and narrower art policy. The source materials consist of documents, interviews, as well as financial data, while the analysis of the materials utilizes, for example, thematic design, discourse analysis and budget analysis. As a main result of the dissertation, I present how the idea of a strategic state is manifested in the steering methods, structures and financing of cultural policy. The increasing influence of civil servants and tendencies of strategic centralization are key cultural policy developments of the past decade. The cultural policy system has adopted the tools of results-oriented and strategic governance, forming a complex, multifaceted system. Still, in many ways traditional instruments such as laws remain essential within Finnish cultural policy. Multiple instrumental goals, such as supporting citizens' health and well-being or boosting creative economy, have been integrated into cultural policy, which, however, has remained relatively stable, especially in terms of central funding streams. In all, many ministries allocate funding to culture setting various goals for it, forming also overlapping responsibilities with the sectoral cultural policy. The dissertation consists of four peer-reviewed articles and a summary contextualizing the results of the articles. The articles analyse policies around the creative economy, the organizational reform of Finland's art policy through the establishment of the Arts Promotion Centre Finland, the exercise of power by civil servants and the distribution of state cultural funding to different arts and culture sectors.

Keywords: strategic state, administrative politics, cultural administration, policy instrument, public funding of culture

TIIVISTELMÄ

Jakonen, Olli

Kulttuuripolitiikkaa strategisessa valtiossa. Taiteen ja kulttuurin ohjaus ja rahoitus hallinnollisena politiikkana

Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2022, 153 s.

(JYU Dissertations

ISSN 2489-9003; 565)

ISBN 978-951-39-9211-8 (PDF)

Väitöskirjani yhdistää kulttuuripolitiikan, hallinnon ja politiikan tutkimusta. Tarkastelen Suomen valtiollisen kulttuuripolitiikan ohjausta ja rahoitusta erityisesti 2010-luvulle sijoittuvilla tapaustutkimuksilla, joissa analysoin kulttuuripolitiikan hallinnollista järjestelmää poliittisuuden ja vallankäytön näkökulmista. Teoreettisena kehyksenä hyödynnän kulttuuripolitiikan ohjauksen ja tavoitteiden historiallista kehitystä, politiikan ohjausvälineitä sekä strategisen valtion käsitettä. Tutkimus analysoi näin ollen myös kulttuuripolitiikan muutosta ja pysyvyyttä yhteiskuntapoliittisessa viitekehyksessä. Tutkimus on monimenetelmällinen. Aineistot koostuvat niin dokumenteista, haastatteluista ja tiedonannoista kuin rahoitusdatasta. Analyysimetodeina käytän esimerkiksi teemoittelua, diskurssianalyysia sekä budjettianalyysia. Väitöskirjan keskeisinä tuloksina kuvaan strategisen valtion ilmentymistä kulttuuripolitiikan ohjauksessa ja rahoituksessa sekä erittelen kulttuuripolitiikan hallinnollisen politiikan osa-alueita. Virkakunnan valtaa korostava strateginen keskittämistendenssi on ollut erityisesti taidepolitiikassa keskeinen kehityskulku 2010-luvulla. Kulttuuripolitiikka on omaksunut perinteisen keinojen, kuten lakien ja rahoituksen, ohkeen tulos- ja strategisen ohjauksen välineitä muodostaen monitahoisen järjestelmän. Välineellisiä tavoitteita talousvaikutuksista hyvinvointiin on integroitu kulttuuripolitiikkaan, joka on kuitenkin säilynyt erityisesti rahoituksen suurien linjojen osalta suhteellisen vakaana. Kulttuuria omine tavoitteineen rahoittavat useat eri ministeriöt muodostavat myös päällekkäisiä vastuita sektorikulttuuripolitiikan kanssa. Väitöskirja koostuu neljästä vertaisarvioidusta artikkelista sekä artikkeleiden näkökulmat ja tulokset kontekstualisoivasta johdanto-osasta. Artikkeleissa analysoidaan luovan talouden politiikkaa, taidepolitiikan uudistusta Taiteen edistämiskeskuksen toiminnan kautta, virkakunnan vallankäyttöä sekä valtion kulttuurirahoituksen jakautumista eri taide- ja kulttuurialoille esimerkkivuonna 2019.

Avainsanat: strateginen valtio, hallinnollinen politiikka, virkamiesvalta, kulttuurihallinto, politiikan ohjausväline, tulosojaus, kulttuurin rahoitus

Author's address

Olli Jakonen
Department of Social Sciences and Philosophy
University of Jyväskylä
olaljako@gmail.com
ORCID 0000-0003-2048-9395

Supervisors

Professor Miikka Pyykkönen
Department of Social Sciences and Philosophy
University of Jyväskylä

Senior Researcher, Docent Pasi Saukkonen
City of Helsinki
University of Jyväskylä

Reviewers

Docent, University Lecturer Simo Häyrynen
Department of Geographical and Historical Studies
University of Eastern Finland

Counsellor for Cultural Affairs, Ph.D. Esa Pirnes
Ministry of Education and Culture

Opponent

Docent, University Lecturer Simo Häyrynen
Department of Geographical and Historical Studies
University of Eastern Finland

ESIPUHE

”Oivallukset välähtävät aina juuri silloin kun niitä ei odota, eivät kirjoituspöydän ääressä pohtiessa ja etsiessä” totesi yhteiskuntatieteilijä Max Weber klassikko-luennossaan tieteestä ammattina ja kutsumuksena. Tämän väitöskirjan tekeminen on ollut taiteilua päivätöiden, perhe-elämän ja vuodesta 2020 alkaen myös rintamamiestalon remontoinnin välillä. Oivallukseni – joiden merkittävyyden jätän kernaasti lukijan pohdittavaksi – ovat todellakin syntyneet aivan muualla kuin pöydän ääressä kököttäessä; siihen on aikaa ollut niukanlaisesti. Nyt olen hämmästykseni päätenyt vihdoinkin siihen pisteeseen, että on tullut aika esittää kiitos niille tahoille ja henkilöille, jotka ovat tutkimukseni syntyyn vaikuttaneet.

Eräs väitöskirjani kannalta ratkaisevista pisteistä sijoittuu vuoteen 2014. Tuolloin pääsin kulttuuripolitiikan maisteriohjelman jälkeen töihin ensin Jyväskylän yliopistoon KUPLI-hankkeeseen ja tämän jälkeen projektitutkijaksi Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporeen, jossa tutkin kulttuurin EU-rahoitusta Ritva Mitchellin opissa. Vähitellen hahmottui ajatus hakea paikkaa väitöskirjatutkijana vuonna 2016. Näissä vaiheissa, ja jo aiemmin maisteriohjelman opettajana ja kulttuuripolitiikan perusteisiin tutustuttajana, Jyväskylän yliopiston kulttuuripolitiikan emeritaprofessorilla Anita Kankaalla oli suuri merkitys, mistä hänelle erityiskiitos.

Tutkimukseni ohjaajia Miikka Pyykköstä ja Pasi Saukkosta kiitän asiantuntevasta, paneutuneesta ja sopivan kriittisestä ohjaamisesta. Moneen otteeseen olen joutunut laittamaan väitöskirjatyön syrjään muiden kiireiden tieltä, mutta Miikka ja Pasi ovat aina tarvittaessa olleet valmiina tarttumaan ohjaustyöhön. Koko väitöskirjaprosessin ajan olen saanut onnekseni työskennellä inspiroivissa tehtävissä hienojen työtovereiden kanssa Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporessa; ilman tätä taustaa myöskään väitöstyötäni ei olisi, ainakaan tällaisena. Cuporen johtajaa Marjo Mäenpäättä kiitän jatkuvasta myötämielisestä suhtautumisesta jatko-opiskeluihin. Erityisesti kiitän kollegaani, erikoistutkija Sakarias Sokkaa, jonka tiedot ja näkemykset olivat oleellisia yhteistyössä tekemissämme artikkeleissa. Sari Karttusen analyysit taidepolitiikan ohjauksesta ovat olleet tärkeitä virikkeitä. Työtoverini Vappu Rengon kanssa olemme puolestaan keskustelleet lukuisia kertoja toistemme väitöskirjatöistä. Ja tätä listaa voisi jatkaa!

Kiitän myös kaikkia niitä, jotka ovat kulttuuripolitiikan jatko-opintoseminaarivuosisista lähtien antaneet eri vaiheissa palautetta artikkeleistani ja tutkimuksestani yleisemmin: esimerkiksi Mikko Jakonen, Pauli Rautiainen, Taija Roiha, Alekski Lohtaja sekä nyt jo edesmennyt Jukka Kortelainen. Konferensseissa niin Suomessa (erityisesti voisi mainita Kulttuuripolitiikan sekä Poliitiikan tutkimuksen päivät) kuin ulkomailla (NCCPR ja ICCPR) olen keskustellut artikkeliluonnoksistani useiden koti- ja ulkomaisten kollegoiden kanssa. Kiitos kuuluu myös opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Taiteen edistämiskeskuksen asiantuntevalle ja ystävälliselle virkakunnalle, joka on vaikuttanut monin tavoin tämän tutkimuksen syntyyn. Erityisen merkittävä asia väitöskirjatyön loppusysäykselle ja yhteenveto-osion synnylle oli Jyväskylän yliopistolta syksyksi 2021 saamani viimeistelyapuraha, josta esitän kiitokset.

Väitökseni esitarkastajia kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnestä ja dosentti Simo Häyrystä kiitän puolestaan oivaltavista huomioista ja syvällisestä palautteesta. Tämän ansiosta väitöskirjani parani huomattavasti. On todettava, että Pirneksen ja Häyrysen tutkimukset laaja-alaisesta kulttuuripolitiikasta inspiroivat myös omaa työtäni. Simo Häyrynen suostui myös vastaväittäjäkseni, mistä hänelle lisäkiitos.

Kiitän ystäviäni Helsingissä, Tampereella ja muualla, tiedätte kyllä. Vanhempiani Annamaria ja Karia kiitän monenmoisesta tuesta vuosien varrella. Samoin kiitän veljeäni Villeä. Aivan lopuksi esitän erityiskiitokset läheisimmilleni: vaimolleni Annelle ja lapsillemme, vuonna 2017 syntyneelle Leeville ja vuonna 2021 syntyneelle Maijastiinalle. Anne on jaksanut vuodesta toiseen tukea väitöskirjatyössä, patistaa eteenpäin ja toiminut myös tekstieni ajoittaisena kustannustoimittajana. Maijastiinan ja Leevin kasvussa ja touhuilussa mukana eläminen puolestaan muistuttaa, miten väitöskirjatyö on loppujen lopuksi vain pikkuseikka; sivunäytös. Tätä kirjoittaessani kulttuuripolitiikassa on eletty kohta kolme vuotta poikkeuksellista aikaa koronapandemian kerrannaisvaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten kriisien keskellä. Toiveissani tietysti on, että kuritettu kulttuuriala elpyy ja säilyy elinvoimaisena – tehkäämme työtämme tämän eteen!

Helsingin Länsi-Herttoniemessä lokakuussa 2022

Olli Jakonen

OSAJULKAISUT

- I Jakonen, O. (2017). Kulttuuripolitiikka ja nationalismi kilpailuvaltio-Suomessa: innovatiivinen luova talous. *Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja 2016*, 2(1), 20–37.
- II Jakonen, O. (2020). Results-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council's reformation. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 23(3), 125–142.
- III Jakonen, O., & Sokka, S. (2021). "Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!": Virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä. *Politiikka*, 63(3), 285–310.
- IV Jakonen, O. & Sokka, S. (2022). Finnish Cultural Policy As Public Funding: Regime View Across Policy Domains. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift* 25(3), 136–156.

KUVIOT

KUVIO 1	Kulttuuri opetus- ja kulttuuriministeriön sivistyspolitiikan vastuualueena.	47
KUVIO 2	Taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausvälineet.	74
KUVIO 3	Strategisen valtion hallinnollisen politiikan osa-alueita.	84

TAULUKOT

TAULUKKO 1	Artikkelit, tutkimuskysymykset ja analyysit	30
------------	---	----

SISÄLLYS

ABSTRACT

TIIVISTELMÄ

ESIPUHE

OSAJULKAISUT

KUVIOT JA TAULUKOT

SISÄLLYS

1	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	15
1.1	Aluksi.....	15
1.2	Tutkimuksen tavoite, käsitteet ja tutkimuskysymykset	19
1.2.1	Tutkimuksen tarve, tavoite ja tarkastelun kohteet.....	19
1.2.2	Keskeisten käsitteiden määritelmät.....	22
1.2.3	Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	28
1.3	Tutkimuksen metodologiasta ja tutkimusetiikasta.....	31
1.3.1	Tutkimusaineistot: laadullista ja määrällistä	31
1.3.2	Analyysimenetelmien reflektointia: lähtökohtana tapaustutkimukset ja monimenetelmällisyys.....	32
1.3.3	Tutkimusprosessin ja tutkijaposition tutkimuseettistä reflektointia	34
1.4	Tutkimuksen taustakehys ja -keskustelut	36
1.4.1	Hyvinvointivaltion kulttuuripolitiikka muutoksen ja säilymisen välimaastossa	36
1.4.2	Hallitus- ja puoluepolitiikan heikko vaikutus kulttuuripolitiikan järjestelmään?.....	40
1.4.3	Kulttuuripolitiikan järjestelmän muuttumattomuus hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta.....	42
2	JULKISEN TAIDE- JA KULTTUURIPOLITIIKAN RAKENTUMINEN, OHJAUS JA VÄLINEELLISYYS	45
2.1	Taide- ja kulttuuripolitiikka valtion politiikka-alueena ja -linjana ...	45
2.1.1	Sektorikulttuuripolitiikan rakentuminen.....	45
2.1.2	OKM:n ja Taiken suhde taidepolitiikan ytimenä	47
2.1.3	Kulttuuripolitiikan alan laajeneminen ja tarkastelu ohi sektorirajojen.....	50
2.2	Taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmän kehitys: normiohjauksesta hajaantuneisuuden hallintaan	53
2.2.1	Hyvinvointivaltion aikakausi: Normi- ja resurssiohjaus kulttuuripolitiikan keinoina ja politiikka-alueen määrittäjänä.....	53
2.2.2	Katsaus NPM:n vaikutuksiin ja hallinta-ajatteluun.....	56
2.3	Taide- ja kulttuuripolitiikan perustelujen ja välineellisyyden politiikkaa	59
2.3.1	Kulttuuripolitiikan perustelujen ja tavoitteiden kamppailut .	59

2.3.2	Kulttuurin välineellisyys julkisen kulttuuripolitiikan historiallisena elementtinä	62
2.3.3	Diskursseista käytäntöön? Tavoitteiden toimeenpano ja strategioiden jalkauttaminen keskeisenä vaiheena	64
3	HALLINNOLLISEN JÄRJESTELMÄN POLITIIKKA JA HALLINNON VALLANKÄYTTÖ.....	67
3.1	Hallinnon ja hallinnollisten prosessien poliittinen analyysi	67
3.2	Virkakunnan valta ohjauksessa	69
3.3	Politiikan ohjausvälineet ja -käytännöt vallankäyttönä valtiossa	70
3.3.1	Ohjausvälineet vallankäytön tekniikoina.....	70
3.3.2	Mitkä ovat kulttuuripolitiikan ohjausvälineet?	72
3.3.3	Kulttuuripolitiikan rahoituksen ja ohjauksen strategisoiminen	74
4	STRATEGISEN VALTION HALLINNOLLISEN POLITIIKAN OSA-ALUEITA.....	78
4.1	Suomalaisen valtion muutoksen käsitteet: kilpailua, valmennusta ja strategisuutta	79
4.1.1	Talouslogiikka ja kilpailukyky valmennuksen ja strategisuuden taustatekijöinä.....	80
4.1.2	Strategisen valtion hallinnollisen politiikan muotoutuminen ja osa-alueet: kohti keskitettyä valtaa?	81
4.2	Hallinnon vaikutusvalta suhteessa hallitusohjelmiin	85
4.3	Hallinnollisten järjestelmien ja ohjauskeinojen kerrostuminen ja monimutkaistuminen.....	86
4.4	Tulosohjaus sekä strategisuuden, vaikuttavuuden ja mittaamisen politiikka	88
4.4.1	Vaikuttavuus ja strategisuus kulttuuripolitiikan tulosohjauksen tavoitteeksi 2000-luvulla.....	88
4.4.2	Indikaattorit hallinnollisena politiikkana.....	89
4.5	Resurssiohjauksen politiikkaa: säästöjen paikkausta, kilpailua ja strategista ohjausta	91
4.5.1	Talouskehykset ja menokuri ohjaavat strategisuuteen ja rahoituskilpailuun.....	91
4.5.2	Veikkausvoittovarat korvaavana rahoituslähteenä	92
4.5.3	Kuntien valtiosuus uudistus ja ohjauksen muutokset strategisen valtion toimenpiteinä.....	93
4.5.4	Resurssien siirto uusiin kansallisiin ja strategisiin tehtäviin?	95
4.6	Strategisoiminen ja johtaminen vallan keskittämisenä	95
4.7	Kulttuurin hallintaverkostot strategisten politiikkatavoitteiden edistäjinä: esimerkkinä kulttuurihyvinvointi.....	97
4.8	Kulttuuripolitiikan hallinnollisen sektorilogiikan suhde laaja-alaiseen strategisuuteen ja hallintosektoreiden yhteistyöhön	100

5	ARTIKKELEIDEN TULOKSET.....	102
5.1	Artikkeli I: Luova talous – diskursseista käytäntöihin?.....	102
5.2	Artikkeli II: Tapaus Taike – taidetoimikunnista strategiseen tulosohjaukseen.....	105
5.3	Artikkeli III: Virkakunnan valta taide- ja kulttuuripolitiikassa	109
5.4	Artikkeli IV: Valtion pirstaleinen rahoitus kulttuurille	112
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA: KULTTUURIPOLITIIKKAA STRATEGISESSA VALTIOSSA.....	117
	SUMMARY.....	136
	LÄHTEET	141
	ALKUPERÄISET JULKAISUT	

1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 Aluksi

Tämän väitöskirjan tavoitteena on tarkastella kulttuuripoliittista valtaa ja politiikan merkitystä kulttuurin hallinnossa, rahoituksessa ja ohjauksessa Suomessa. Kuten käsillä olevassa johdannossa kuvaan ja tutkimuksessani yleisesti pyrin osoittamaan, myös kulttuurihallinnon toimintaa on syytä tarkastella poliittisuuden ja politiikan tutkimuksen näkökulmista.¹ Nythän on havaittavissa, että vuoden 2020 keväästä lähtien kulttuuripolitiikan ja kulttuurin toimintaedellytyksiin myös Suomessa monin tavoin vaikuttanut globaali koronapandemia on herättänyt keskustelua kulttuuripoliittisen järjestelmämme toimivuudesta ja vastaamisesta muuttuvan yhteiskunnan erilaisiin tarpeisiin. Mikä erityisen kiinnostavaa, rahapelitulojen romahdettua on pohdittu, olisiko aika käydä poliittista keskustelua kulttuuripoliittisen systeemimme suuntaviivoista, ja jopa politisoida

¹ Poliitiikan voidaan ajatella olevan ”erityinen alue tai sfääri, tai sitten sen voi ajatella olevan tulkinnan näkökulma, jolloin mitä tahansa asiaa voi tulkita poliittisesti ja nähdä se poliittisena.” (Keränen 2014, 33.) Hallinnon ja politiikan rajalinjojen suhteessa on kyse yhdestä yhteiskuntatieteiden ja politiikan tutkimuksen perusasetelmasta (esim. Gramsci 1982; Weber 2019); tätä rajalinjaa on vaikea vetää yksiselitteisesti. Julkishallinnon poliittisuus ja politiikka sekä kysymykset hallinnon ja politiikan suhteista ovat tietenkin jo pitkään olleet keskeinen osa julkishallinnon toiminnan ja reformien tarkastelua (yleisesti esim. Peters 2018a). Suomessakin on toki jo kauan pohdittu modernia julkishallintoa hallitsemisjärjestelmänä, sen ”itseohjautuvuutta” ja toisaalta kyseenalaistettu ajatus poliittisten päätöksentekijöiden tosiasiallisesta kyvystä ohjata tahtonsa mukaisesti tätä ”toimeenpanokoneistoa” (esim. Vartola 1982).

kulttuuripoliittikkaa uudelleen.² Koska kulttuuri- ja luovat alat tarvitsevat tukea ja uudistumismahdollisuuksia, myös kulttuuripoliittikkaan kohdistuu toiveita ja muutosvaatimuksia.

Yleisesti ottaen suomalaisen kulttuuripoliittisen järjestelmän on analysoitu viime vuosikymmeninä muuttuneen paljon vähemmän verrattuna yleisiin yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin muutoksiin (esim. Saukkonen 2014; Häyrynen 2015; vrt. myös Mangset 2020), ja olevan niin rahoituksen tason kuin kohdennusten osalta melko vakaa politiikan alue, aivan kuten muissakin Pohjoismaissa (esim. Sokka & Johannisson 2022, 11). Pasi Saukkonen (2014) on tulkinnut kulttuuripoliittisen järjestelmämme olevan vastustuskykyinen poliittisille suhdannevaihteluille: ”Istuvan hallituksen ja tehtävässään toimivan kulttuuriministerin mahdollisuudet vaikuttaa kansallisen kulttuuripoliittikan rahoituksen ja ohjauksen suuriin linjoihin ovat yhden hallituskauden aikana pienet.” (Emt., 45.) Ajatukset vakaudesta ja konsensuksesta ovat luonnehtineet myös järjestelmästä tehtyjä tulkintoja; näköpiirissä ei ole ollut dramaattisia muutoksia kulttuuripoliittikan asemaan tai toteuttamistapoihin (esim. Kangas ja Pirnes 2015, 108). Havainnot Suomesta eivät ole ainutlaatuisia. Myös kansainvälisessä tutkimuksessa on todettu suhteellisen vahva konsensus toisen maailmansodan jälkeen osaksi hyvinvointivaltioita luodun kulttuuripoliittikan suuntaviivoista esimerkiksi Ruotsissa, Ranskassa, Espanjassa ja Englannissa. 1980-luvulta asti kulttuuripoliittisia järjestelmiä on lähinnä hienosäädetty, eivätkä erilaisia poliittisia ideologioita edustavat hallitukset ole kehittäneet suuria innovaatioita kulttuuripoliittikkaan. Byrokraattiset, kansalliset apparaatit ovat suojanneet kulttuurisektoria suuremmilta mullistuksilta. (Rius-Uldemolins & Rubio-Arostegui 2022, 111–112; vrt. myös Sokka ym. 2022; Dubois 2015; Harding 2022; Henningsen & Blomgren 2017.)

Vaikka voidaan ajatella, että suomalaisessa kulttuuripoliittikassa ”politiikalle ei ole juuri tilaa” (Saukkonen 2014, 45), näkökulmani on, että merkittävää politiikkaa – erilaisten tavoitteiden, periaatteiden ja päätöksentekoprosessien edistämistä vallankäytön keinoin – löytyy myös eduskunnan ja hallituspolitiikan ulkopuolelta. Myös julkisen hallinnon analyysit ovat tärkeitä kulttuuripoliittisten prosessien ymmärtämiselle ja selittämiseksi; onhan kulttuuria ohjaavan politiikan tekeminen keskeisesti riippuvaista hallinnosta (esim. Vestheim 2012; Wyatt & Trevena 2020). Sakarias Sokka (2014) on kulttuuripoliittista valtaa analysoidessaan todennut suomalaisessa kulttuuripoliittikassa sektorihallinnolla olevan keskeinen asema. Hallinnon ja virkakunnan vaikutusvaltaa onkin Suomessa viime vuosina tarkasteltu erityisesti yhteiskuntapoliittisten ja hallinnollisten muutosten viitekehityksessä. Tällöin on tutkittu esimerkiksi virkamiesvaltaa ja virkakunnan vaikutusvaltaa suhteessa poliitikkoihin (Murto 2014; 2016),

² Muutamia esimerkkejä mainitakseni: toimittaja Pietari Kylmä (2021) pohti Kritiikki Näkyy! -verkkolehden artikkelissa suomalaista kulttuuripoliittikkaa leimaavan epäpoliittisuuden, pysyvyyden ja ennakoitavuuden, ja muutosten olleen ensi sijassa hallinnollisia. Cuporen tutkijat (Renko, Hirvi-Ijäs & Sokka 2021) näkivät kulttuurin rahoitusta ylläpidetyn rahapelituotoilla ilman laajaa kulttuuripoliittista keskustelua tai harkintaa. YLE:n jutussa (Aromaa 2021) puolestaan ihmeteltiin, miksi taidelaitosten valtionosuusuudistuksessa ei oikeastaan muutettu paljoakaan. Koronan lisäksi kulttuuripoliittikka ovat puoluekentän taholta politisoineet osaltaan myös Perussuomalaiset, kritisoiden useita nykyjärjestelmän toimintatapoja ja tavoitteita (ks. esim. Jakonen & Renko 2019; vrt. myös Harding 2021)

hallinnon keskitetyn vallan mekanismeja (Mykkänen 2017) ja politiikan hallinnollistumista sekä politiikan ja hallinnon erottelua muutoksessa hallinnosta hallintaan (Keränen 2014). Aiemmassa tutkimuksessa on todettu virkakoneiston vallan vahvistuneen niin yleisesti kulttuuripolitiikassa (Kangas & Pirnes 2015) kuin taidehallinnossa (Häyrynen 2015; Rautiainen 2014).

Tämän tutkimuksen kohdennan erityisesti kulttuurihallinnon toimintaan; sen ohjaus-, rahoitus- ja hallintorakenteisiin sekä instrumentteihin (vrt. myös esim. Rosenstein 2021). Kulttuuripoliittisen tutkimuksen melkoisen monimuotoisessa kentässä sijoitan työni poliittisen hallinnan mekanismien tarkasteluun kulttuurin alueella (vrt. esim. Pirnes 2008, 35). Kulttuuripoliittista hallinnollista järjestelmää ylläpidetään ja muokataan erilaisilla ohjausvälineillä, joilla kulttuurin kenttien toimintaa ohjataan haluttuihin suuntiin (Heiskanen, Ahonen & Oulasvirta 2005; Häyrynen 2015, 63). Kulttuuripolitiikkahan koostuu väistämättä erilaisista strategisista valinnoista ja julkisen vallan - niin poliitikkojen kuin hallinnon - asemoituminen näiden ratkaisujen suhteen vaikuttaa merkittävästi kulttuuripolitiikan toteutumiseen.

Julkisen kulttuuripolitiikan rahoitus ja ohjaus sijoittuvat myös aina tiettyyn historialliseen tilanteeseen, suhteessa aikakauden hallitseviin ideologioihin ja julkisen hallinnon kehitysvaiheisiin. Koska kulttuuripolitiikka ei ole muusta todellisuudesta irrallinen saareke, kulloisetkin julkishallintoa, valtiota ja politiikan alaa koskevat kehittämisideat ja muutokset vaikuttavat myös taidemaailmaan sekä taide- ja kulttuuripolitiikan toimintaehtoihin ja -mahdollisuuksiin. (Esim. Saukkonen 2021; Sevänen & Häyrynen 2018; Sokka & Kangas 2007.) Tutkijan keskeiseksi tehtäväksi miellän sen selvittämisen, miten taidetta ja kulttuuria käsitteellistetään, määritellään ja arvotetaan sekä kuinka niitä ohjataan erilaisissa, muuttuvissa valtion strategioissa. Poliittikkavälineiden kautta on mahdollista jäljittää ja ymmärtää politiikan muutosta (Lascoumes & Le Gales 2007). Suuntaan katseen tekijöihin, joilla kulttuuripolitiikka kiinnittyy yhtäältä yleisiä yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja julkishallinnon käytäntöjä sekä toisaalta kulttuuripoliittisen järjestelmän kykyä säilyttää oma historiallisesti muodostunut erityislaatunsa. Tarkastelen erityisesti kulttuurijärjestelmän hallinnollista politiikkaa (ks. yleisesti esim. Box 2018; Peters 2018a) sekä hallinnollisia uudistuksia valtion toimintojen ja ohjaustapojen muutosten viitekehyksessä (yleisesti. esim. Vartiainen ym. 2021; Kananen 2017; Yliaska 2014). Tutkimuksessa kysyn, miten strategisen valtion³ (Elomäki, Kantola, Koivunen ja Ylöstalo 2016) ideologiset periaatteet ja erilaiset ohjauskeinot ilmenevät suomalaisessa kulttuuripolitiikassa.

Tutkimukseeni on ratkaisevasti vaikuttanut työni Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporessa vuodesta 2014 alkaen, jolloin olen päässyt toimimaan tutkimuksen ja hallinnon välimaastossa, lähietäisyydelle kulttuuripolitiikan

³ Strategisella valtiolla viitataan uusimpaan vaiheeseen niissä keskusteluissa ja tarkasteluissa, joita on käyty Suomessa erityisesti kilpailuvalltion ja valmentajavaltion käsitteiden avulla (ks. luku 4).

toteutukseen, usein jopa osallistuvaksi havainnoijaksi⁴. Sektoritutkimustyön ohessa ovat kasaantuneet myös väitöskirjan artikkelit. Väitöskirja koostuu tämän johdanto-osan lisäksi neljästä vertaisarvioidusta tieteellisestä artikkelista, jotka ovat ilmestyneet viiden vuoden aikajaksolla. Artikkelit on tarkoitettu alun alkaen itsenäisiksi kokonaisuuksiksi, mutta tässä kiedon ne yhteisen ongelmanasettelun ja samojen teoreettisten lähtökohtien ympärille käyttämällä jäsentävinä tekijöinä *julkisen kulttuuripolitiikan ohjauksen ja perustelujen* kehitystä (luku 2), *politiikan ohjausvälineiden* näkökulmaa (luku 3) sekä *ohjauksen yleiskehyksenä strategisen valtion hallinnollista politiikkaa* (luku 4).

Tutkimukseni on otteeltaan empiirinen, politiikkaprosessien käytäntöihin ja toimeenpanoon keskittyvä tarkastelu (ks. esim. Häikiö & Leino 2014). Analysoin empiirisesti kulttuuripolitiikan ohjauksen useita osa-alueita: esimerkiksi luovan talouden ohjausta, julkishallinnon uudistusten ja eri paradigmojen esiintymistä, budjettiprosesseja sekä kulttuurin rahoitusta, tulosoajasta sekä valtionavustustoimintaa ja arviointikäytäntöjä. Kulttuuripolitiikassakin teoriat, puhe, toteutus ja käytännöt eroavat toisistaan, minkä vuoksi erilaisten tapausesimerkkien kriittinen tutkimus on paikallaan. Tutkin, miten kulttuuripolitiikka on kytkeytynyt strategisuutta ja vaikuttavuutta tavoittelevan valtion päämääriin. Tutkimus on myös käytännöllisesti suuntautunut ja toivoakseni avaa hallinnon prosesseja ja käytäntöjä, jotta kulttuurin parissa toimivat tuntisivat ne paremmin ja voisivat vaikuttaa niihin nykyistä tehokkaammin.

Käsillä olevan yhteenveto-osuuden rakenne on seuraava. Seuraavaksi esittelen tutkimuksen tavoitteen, määrittelen keskeiset käsitteet ja asetan tutkimuskysymykset (luku 1.2). Sitten kuvaan tutkimuksen aineistot ja metodologian sekä pohdin tutkimuseettisiä kysymyksiä (1.3). Tämän jälkeen kuvaan tiiviisti tutkimukseni taustakehyksen ja keskeisimmät aiemmat keskustelut kulttuuripolitiikan muutoksesta, jähmeydestä ja ”politiikan puutteesta” (1.4). Johdannon jälkeen pääluvussa 2 tarkastelen taide- ja kulttuuripolitiikan rakentumista valtion politiikkasektorina (2.1), kulttuuripolitiikan ohjauksen kehitystä taustaoletuksiin (2.2) sekä kulttuuripolitiikan perusteluja ja välineellisyyskeskustelua (2.3). Luvussa 3 käsittelen kulttuuripolitiikan hallinnollista politiikkaa, eli hallinnollisia prosesseja poliittisesta näkökulmasta (3.1), virkakunnan roolia (3.2) sekä politiikan ohjausvälineitä konkreettisina vallankäytön keinoina (3.3). Luvussa 4 ja sen alaluvuissa erittelen aiempaan tutkimukseen perustuen strategisen valtion synnyn sekä tähän liittyvän hallinnollisen politiikan ja vallankäytön keskeisiä osa-alueita kulttuuripolitiikan piirissä. Luku muodostaa kontekstin ohjausvälineiden kautta toteutuvalla vallankäytöllä ja valtakamppailuilla, sillä kulttuuripolitiikka julkisena politiikkana on aina osa myös laajempia valtiollisia tavoitteita ja periaatteita. Luvussa 5 käsittelen väitöskirjan artikkeleiden keskeiset tulokset suhteessa kuvattuun taustakehykseen. Luku 6 muodostuu tärkeimmistä johtopäätöksistä, tutkimuksen merkityksen arvioinnista sekä keskustelusta.

⁴ Osallistuva havainnointi vuosien varrella Cuporen tutkijan työn yhteydessä on monin osin ollut ratkaisevan tärkeää tämän tutkimuksen muodostumiselle sellaiseksi kuin se on. En kuitenkaan tässä tutkimuksessa käytä havainnointia varsinaisena metodina, mutta tunnistan sen merkityksen.

1.2 Tutkimuksen tavoite, käsitteet ja tutkimuskysymykset

1.2.1 Tutkimuksen tarve, tavoite ja tarkastelun kohteet

Mikä perustelee väitöskirjani merkitystä? Pohjoismaisessa kulttuuripolitiikan tutkimuksessa on todettu tarve hyödyntää vielä nykyistä enemmän niin julkishallinnon tutkimuksen kuin politiikan tutkimuksen näkökulmia ja tarkastella esimerkiksi erilaisten julkishallinnon paradigmojen olemassaoloa ja toteutumista (Frenander 2022, 118; Kann-Rasmussen ja Hvenegaard Rasmussen 2021).⁵ Kansainvälisessä tutkimuksessa on pohdittu sitä, mikä selittää eurooppalaisten kulttuuripoliittisten mallien pysyvyyttä ja jatkuvuutta huolimatta viime vuosikymmenien markkinoistumiskehityksestä ja muutoksista julkishallinnossa (esim. Rius-Ulldemolins & Pizzi 2022). Myös Pohjoismaisten kulttuuripoliittisten järjestelmien on todettu olevan institutionalisoituneine käytäntöineen ja vakiintuneine toimintatapoineen monin osin hyvinkin vastustuskykyisiä muutoksille, uusista tavoitteista ja käytännöistä huolimatta (esim. Kangas & Vestheim 2010; Sokka & Johannisson 2022). Suomalaisessa kulttuuripolitiikassa on tuotu julki tarve tutkia kulttuurihallinnon toimintaympäristön ja hallintotyön muutoksia (Kraatari 2017, 71–72). Sari Karttunen (2015, 118) totesi joitakin vuosia sitten uusliberalistiseen retoriikkaan kiinnitetyn tutkimuksessa enemmän huomiota kuin ”konkreettisiin ohjauskäytäntöihin ja niiden vaikutuksiin.” Tällaista tutkimusta ei nähdäkseni ole liiaksi tehty suomalaisessa kulttuuripolitiikassa 2010-luvulla (vrt. Heiskanen ym. 2005) jolloin kulttuuripolitiikkaa on alettu strategisoimaan osana valtion ohjaustoimintoja (esim. Pyykkönen 2022).

Lähtökohtani on julkisen politiikan ja politiikkatoimien (*policy*)⁶ tutkimuksessa, jolla tarkoitan tässä esimerkiksi Erkki Berndtsonin (2003, 251–254) kuvaamalla tavalla ensisijaisesti tutkimusaluetta, enkä niinkään jonkinlaista yhtenäistä teoriaa tahi metodologiaa. Empiirisenä tutkimuskohteenani ovat julkisen sektorin päätöksenteko, rakenteet sekä budjetit kulttuuripolitiikan alueella. Lähtökohtani on kulttuurihallinto ja tutkimuksen kohteena oleva taide- ja kulttuuripoliittinen perusrakenne muodostuu niistä tuki- ja ohjausjärjestelmistä, joita julkishallinto ylläpitää. Käytännössä julkinen politiikka⁷ on tulosta poliittisen toiminnan ja virkakunnan yhteisvaikutuksesta (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007).

⁵ Tässä Frenander viittaa Nordisk kulturpolitisk tidsskrift -journalsin artikkeleihin vuosilta 1998–2020.

⁶ Suomeksi joudumme tulemaan usein toimeen yhdellä substantiivilla ”politiikka”. Englanniksi korostetaan eroa kolmen substantiivin välillä: ”politics”, ”policy” ja ”polity”. (Ks. lisää politiikkakäsitteistä Palonen 2003.) Suomeksi voidaan tehdä erottelu poliittiseksi, kollektiiviseksi toiminnaksi mielletyn politiikan liikekäsitteen (*politics*) ja politiikkatoimien tai -linjan (*policy*) välillä. Jälkimmäinen viittaa erityisesti julkisen vallan ja hallinnon käytäntöihin poliittisten päätösten toteuttamiseksi. Käytän jatkossa sopivissa kohdissa englanninkielisestä termistä *policy* sellaisia käsitteitä kuten politiikkalinja, julkinen politiikka ja politiikkatoimi. *Policy*-analyysin peruslähtökohta on joka tapauksessa julkisessa päätöksenteossa ja politiikan täytäntöönpanossa ohjauksen keinoin.

⁷ Ks. julkisen politiikan (*public policy*) rakentumisesta ja problematiikasta kulttuuripolitiikassa esim. Bell & Oakley 2015, 45–75.

Tämä tutkimus pureutuu tarkastelemaan erityisesti julkisen politiikan jälkimäistä osaa: kulttuuripolitiikan virkakuntaa, hallintorakenteita, ohjausvälineitä sekä hallinnon toimintaa, ei niinkään ”perinteistä” edustuksellista politiikkaa, parlamenttia, poliitikkoja tai puolueita ja puolueohjelmia (ks. lisää esim. Bell & Oakley 2015, 48; luvuista 3.1 ja 4.2).

Toteutan niin sanottua kriittistä julkisen politiikan ja politiikkatoimien tutkimusta, jossa kyseenalaistetaan oletukset teknisestä ja neutraalista politiikan toimeenpanosta ja keskitytään erityisesti politiikkavälineiden dekonstruktioon sekä yhteiskunnallisten valtasuhteiden analyysiin (ks. esim. Davies 2011; Lascoumes ja Le Gales 2007; Namian 2020). Erilaiset hallinnolliset mekanismit, kuten byrokrattiset rakenteet ja politiikan ohjausvälineet, sekä niiden muutokset, voivat olla keskeinen tutkimuskohde kulttuuripoliittisia järjestelmiä koskevien itsensänselvyyksien uudelleentulkittamiseksi (Rosenstein 2021). Motivaationani on analysoida kulttuuripolitiikan rakenteissa, rahoituksessa ja ohjauksessa vaikuttavia valintatilanteita, arvovalintoja ja vallankäyttöä, jotka ikään kuin piiloutuvat osaksi hallinnollista järjestelmää (ks. Heiskanen ym. 2005, 15–17). Arkisessa ajattelussa hallinnon harjoittama politiikka näyttäytyy usein ”epäpolitiikkana” eli ”depolitisoituna” toimintana; erilaisina hallittavina ja rationaalisina kysymyksinä, jotka pyritään ratkaisemaan pragmaattisesti ja tehokkaasti (Jakonen 2020, 29). Kuitenkin hallinnon harjoittama kulttuuripolitiikka on väistämättä myös poliittista toimintaa (esim. Merli 2013, 455). Hallinnollisessa ohjauksessa, esimerkiksi lainsäädännössä ja rahoituksessa, on aina viime kädessä kyse arvoista ja ideologioista (Berndtson 2003, 248–249).

Näkökulmani kulttuuripolitiikkaan on institutionaalinen ja järjestelmälähtöinen. Analyysini keskittyy lähtökohtaisesti valtion keskushallintoon⁸ kulttuuripolitiikan toteuttamisen institutionalisoituneena rakenteena: opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnoimaan kulttuuripolitiikan politiikka-alueeseen, jota kuvaan tarkemmin luvussa 2. Erityisen tarkastelun kohteena on valtiollisen taidepolitiikan keskiön eli OKM:n ja Taiteen edistämiskeskuksen (Taite) välinen ohjaussuhde. Tällöin tarkasteluni fokusoituu tapaustutkimusten (artikkelit II ja III) kautta erityisesti suomalaisen taidepolitiikan ohjaukseen, rahoitukseen ja taidehallinnossa tehtyihin rakenteellisiin uudistuksiin. Säilytän kuitenkin myös laajemman näkökulman esimerkiksi taiteen ja kulttuurin taloudellistumisesta, välineellisiä tavoitteita ja rahoitusohjausta tarkasteltaessa. Artikkelilla IV lavennan katsantokantaa sektorikulttuuripolitiikan ulkopuolella tarkastelemalla eri ministeriöiden jakamaa rahoitusta kulttuurille.

Koska kulttuuripolitiikka on ilmiönä tavattoman monimutkainen, ei siitä voida sanoa kaikkea yhdessä-tai useassakaan-tutkimuksessa. Tarkoitukseni onkin ensisijaisesti ”sytyttää tulitikkuja” valaisemaan nykyistä suomalaista kulttuuripolitiikkaa erilaisista valikoiduista kulmista; muodostan tutkimukseni erilaisista kohdennetuista tapaustarkasteluista suomalaisen taide- ja kulttuuripolitiikan tavoitteista, ohjauksesta ja toimeenpanosta. En mittaa tutkimuksessani

⁸ Valtionhallinto muodostuu valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. Valtion keskuhallinto puolestaan koostuu ministeriöistä ja niiden hallinnonalalla olevista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista.

jonkin kulttuuripolitiikan osa-alueen pitkäjänteistä muutosta yksittäisillä indikaattoreilla. En esimerkiksi tutki suoraan sitä, onko hallinnon valta joillakin mittareilla kasvanut kulttuuripolitiikassa tietyllä aikajaksolla (vrt. esim. Murto 2014).

En ole niinkään kiinnostunut siitä, missä määrin ”strateginen valtio” kehityskulkuineen on jo olemassa oleva asiantila Suomessa yhteiskuntapolitiikassa tai sen eri politiikka-alueilla yleisesti (ks. tarkemmin luku 4). Tämän sijaan analysoin strategisen valtion viitekehyksen ja keskeisten teemojen avulla suomalaista kulttuuripolitiikkaa, sen tavoitteita, ohjausta ja rahoitusta. Näin pystyn asettamaan kulttuuripolitiikan muutoksen ja muuttumattomuuden laajempaan kontekstiin sekä tarkastelemaan kulttuurihallinnon politiikkaa osana yhteiskuntapoliittista keskustelua. Tarkastelen muutoksen taustaa ja käytäntöjä erilaisista taustakeskusteluista ja teoriapohjista kumpuavilla kysymyksillä (luvut 2, 3 ja 4), enkä ole valinnut tutkimukseen yhtä ainoaa sovellettavaa ja operationalisoitavaa teoriaa.

Taiteen ja kulttuurin kentät osa-alueineen ovat jatkuvien muutosprosessien keskellä (Mitchell 2015, 403). Mitä tulee muutokseen ja valtaan, esimerkiksi Salomon (2002) on korostanut ohjausvälineiden analyysia yhteiskunnallisen hallinnan ymmärtämisessä (vrt. myös Karttunen 2015). Julkisen politiikan välineitä ja ohjausinstrumentteja, niiden luomista, käyttöä ja institutionalisoitumista tarkastelemalla pyrin saamaan kiinni niin valtion muutoksista kuin tavallisesti näkymättömästä ja ”epäpoliittisesta” vallankäytöstä ja intresseistä (esim. Lascoumes & Le Gales 2007). Näin avaan pohdinnan myös siitä, millaiset hallinnolliset käytännöt toimivat institutionalisoituneen ja polkuriippuvan kulttuuripolitiikan jatkuvuuden ja toisaalta muutoksen vaikuttimina (vrt. Kangas & Vestheim 2010). Esimerkiksi Yliaska (2014) on lähestynyt usein neutraaliksi ja konsensushenkiseksi tulkittua uuden julkishallinnon kehittämistä ideologisenä interventiona, jossa valtion periaatteet ja toiminnot muuttuvat.

Mielestäni on siis tarkasteltava konkreettisia prosesseja, joissa laajat kehityskulut – esimerkiksi valtion toimintojen ja logiikan muutos – käännetään politiikoiksi, ohjaukseksi, toimintatavoiksi ja käytännöiksi. Hesmondhalgh ym. (2015; ks. myös Heiskanen ym. 2005, 330–331; McGuigan 2005) ovat esittäneet kulttuuripolitiikan paljon viime vuosikymmeninä keskustelua herättäneen mahdollisen uusliberalistisuuden (ks. tarkemmin luku 1.4.1) analysoimiseksi fokuusoitumista *julkiseen rahoitukseen, politiikan perusteluihin ja tavoitteisiin sekä ohjaukseenkäytäntöihin*.⁹ En sinänsä keskity kulttuuripolitiikan ”uusliberaaliuden asteen” tutkimiseen. Yllä esitettyä seuraten kuitenkin näen, että tavoitteiden ja perusteluiden, ohjausmallien, rakenteiden ja rahoituksen yhteyksiä tutkimalla voi konkretisoida suomalaisen kulttuuripolitiikan kriittistä tarkastelua ja politisoida ajatusta konsensuksen sekä muuttumattomuuden luonnehtimasta kehityksestä.

⁹ Hesmondhalgh ym. (2015) käsittelevät artikkelissaan missä määrin ja miten New Labourin (vallassa 1997–2010, pääministereinä Tony Blair ja Gordon Brown) ajan kulttuuripolitiikkaa voidaan tulkita ”uusliberaaliksi”. On huomattava, kuten Hesmondhalgh ym. kuvaavat (2015, 98–99), erilaisten politiikkatoimien kytkös uusliberalismin teoriaan vaihtelevat globaalisti suuresti. Suomalainen ja pohjoismainen viitekehys on tietenkin toinen kuin Britannian vastaava hyvinvointivaltiomallien ja yhteiskuntien historiallisten eroavaisuuksien takia (ks. esim. Julkunen 2017).

1.2.2 Keskeisten käsitteiden määritelmät

Tutkimukseni kohdistuu julkisen kulttuuripolitiikan (*cultural policy*) alueelle: tällöin keskeiset käsitteet ovat ensinnäkin kulttuuri ja politiikka.

Kulttuuri on kulttuuripolitiikan lähdekäsite, joka antaa tälle politiikan alueelle sen itseymmärryksen, aseman, identiteetin ja yhteiskuntapoliittisen legitimaation. Kulttuurin käsitteestä on tunnetusti lukuisia tulkintoja, mikä tekee siitä kiistanalaisen, vaikeasti määriteltävän ja merkityksiltään latautuneen (Pirnes 2008, 259).¹⁰ Kulttuuripolitiikan tutkimuksessa on ollut tyypillistä keskustella kulttuurista eri tavoin akselilla kapeasta (taide) laajaan (elämäntavat) (Bennett 2004; Matarasso & Landry 1999; Mulcahy 2006).¹¹ Julkisessa kulttuuripolitiikassa on liikuttu vuosikymmenten myötä kapeasta *korkeataiteeseen* keskittymisestä kohti laajempaa ja antropologisempaa, erilaisille ihmisryhmille *merkityksellisten kulttuuristen käytäntöjen sekä ilmaisu- ja toimintatavojen* tukemista (Bell & Oakley 2015, 17; Dubois 2015; Mangset ym. 2008). 1990-luvulta kulttuurin käsitteellistämiseen on vaikuttanut kytkeytyminen taloudelliseen puhuntaan ja rationaliteettiin (Duelund 2003). Kulttuurin ohella ja siihen kytkeytyen on alettu puhumaan esimerkiksi luovuudesta, luovista aloista ja luovasta taloudesta (Häyrynen 2013; Throsby 2010).

Näen kulttuurin, politiikan ja vallan suhteen väistämättä läheisenä ja syvä-lisenä (esim. Merli 2013; Sokka 2014). Yhteiskunnissa on ensinnäkin aina erilaisia käsityksiä ja tulkintoja siitä, mitä kulttuurilla voidaan tarkoittaa (Pirnes 2008, 14). Kulttuuri on historiallisesti muuttuvaa, dynaamista ja vallankäytölle altista. Näin ollen kulttuurin sisältöä ja arvoa muokataan jatkuvasti erilaisten kulttuuris-poliittisten tekijöiden viitekehäksessä (Häyrynen 2018, 158). Vaikka yhteiskunnan ja ihmisyyshäiriöiden kulttuuriset käytännöt sinänsä eivät tietenkään tunne byrokrattisia rajoja, lähtökohtaisesti kulttuuripolitiikan virallinen politiikkalinja (*policy*) rajoittuu hallinnollisiin reunaehtoihin. Kulttuuria tuotetaan, määritellään ja ohjataan byrokrattisissa valtarakenteissa erilaisin sääntelyin ja normituksin: kulttuurista tulee poliittisen valtarakennelman ideologisen hallinnan kohde (Ahponen & Kangas 2004, 12). Kyse ei ole ainoastaan yksisuuntaisesta liikkeestä: myös taiteen ja kulttuurin kentät vaikuttavat eri tavoin hallintoon ja sen määrittely- sekä ohjausprosesseihin. Kulttuurihallinto omaksuu toimintatapoja ja arvoperiaatteita poliittisen toiminnan eri sektoreilta ja osa-alueilta (Sevänen & Häyrynen 2018; vrt. myös artikkeli IV). Koska kaikki kulttuurin muodot eivät ole samassa määrin julkisen kulttuuripolitiikan kohteena, kyseessä on valikointien,

¹⁰ Kulttuurin käsitteen historian, merkityksen ja määrittelyjen pohtiminen on toisenlainen kysymys kuin sen pohtiminen mitkä kulttuurin muodot ovat julkisen kulttuuripolitiikan kohteena. Tässä keskityn jälkimmäiseen ongelmaan. Jatkotutkimuksen aiheeksi jää myös keskeinen kysymys, miten kulttuuri erilaisina toimintamalleina ja arvostuksina vaikuttaa hallinnon ja virkakunnan toimintaan. Tällöin voitaisiin huomioida poliittinen kulttuuri, hallintokulttuuri ja yleisempi yhteiskunnan kulttuuri (ks. Peters 2018a, 34). Kulttuuri olisi siis koko yhteiskuntaa keskeisesti rakentava tekijä (Merli 2013).

¹¹ Raymond Williamsin näkemys kulttuurista toteutuneena merkitysjärjestelmänä ja vastavina käytäntöinä on todettu käyttökelpoiseksi määritelmäksi liian kaikenkattavaksi laventuvan "elämäntapamääritelmän" sijaan. Toteutuneeksi merkitysjärjestelmäksi ymmärretty kulttuuri ei siis ole sama asia kuin käsitys kulttuurista "koko elämäntapana" (*way of life*) (ks. lisää Sokka 2012).

sääntelyjen, ulossulkemisten ja tukemisen poliittisista prosesseista, joissa kulloisenkin kulttuuripolitiikan kulttuuri määrittyy (ks. Bell & Oakley 2015, 17:41). Kulttuuria määritellään myös virallisen hallinnollisen ohjauksen taholta esimerkiksi lainsäädännössä suhteellisen väljästi, eikä sitä kirjoiteta jokaisen toimenpiteen kohdalla auki – tämä tulkinnallisuus takaa kulttuuripolitiikan poliittisuuden (Häyrynen 2015, 16).

Politiikan tutkimukselle tyypilliseen tapaan (ks. Gray 2010) tässä työssä kulttuuri tulee määritellyksi sellaisiksi yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueiksi, jotka ovat *suomalaisen julkisen valtiollisen kulttuuripolitiikan vastuulla* ja joihin kyseinen *politiikka kohdentuu* (ks. myös esim. Mulcahy 2017). Tutkimustehtäväni tarkoituksena on tutkia pitäydyn kulttuurin hallinnollisissa määrittelyissä, sen valtionhallintoultuvuudessa ja -kategorioissa. Edes sektorikulttuuripolitiikan kulttuuri ei kuitenkaan ole ainoastaan taidetta, vaan erilaisten kulttuuritarpeiden tyydyttämistä ja esimerkiksi ”eri ryhmien mahdollisuutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” (OKM 2017, 36).¹² Tässä tutkimuksessa nähdään, että kulttuurin valikointiin ja kategorisointiin erilaisina kansallisina politiikkalinjoina vaikuttavat erilaiset julkisten viranomaisten ja byrokraattisen hallinnon käsitykset ja operaatiot, suhteessa niin kansalliseen historiaan, hallintorakenteisiin ja kulttuurin kenttiin (esim. Dubois 2015). Olen kuitenkin avoin myös muille kulttuurin määrittelyille kuin kapeasti kulttuuripolitiikan ”viralliselle” tai ”sektorihallinnolliselle” lähestymistavalle (vrt. Mangset 2020). Näkemystäni kulttuurin määrittelyistä ja kansallisen kulttuuripolitiikan kokonaisuudesta laajennan artikkelissa IV. Tällöin on mahdollista pohtia, mitkä kulttuuritoiminnot tämänhetkisen sektorikulttuuripolitiikan pariin kuuluvat ja mitkä puolestaan eivät (vrt. Mulcahy 2006; Mulcahy 2017, xiv–xv). Esimerkiksi kulttuuriteollisuus-, media- ja koulutuspolitiikan erilaisten osa-alueiden suhde varsinaiseen kulttuuripolitiikkaan on erityisen läheinen.

Politiikan suhteen kysymys on myös suomen kielen kulttuuripolitiikka-termin problematiikasta. Se ei suoraan kerro, millaiseen ja kenen harjoittamaan kulttuuripolitiikkaan sillä kulloinkin viitataan. Esa Pirnes (2008, 30; ks. myös Sevänen & Häyrynen 2018) kuvaa kulttuuripolitiikan politiikkaa analysoimalla erityisesti käsitteiden ”*policy*” ja ”*politics*” eroa. Ensimmäinen tarkoittaa keinoja ja tavoitteita, joita politiikkana toteutetaan, jälkimmäinen puolestaan niiden kohteena olevan toiminnan sisällöstä käytävää määrittelykamppailua. ”*Policy*” rajaa politiikan ymmärtämistä hallintoon ja suunnitteluun, ”*politics*” puolestaan luo avautumia kohti valtaa, konflikteja ja kamppailuja. Näen *politiikan* olevan läsnä kaikkialla yhteiskunnassa, eikä se itsessään ihmisten tarpeista ja arvoista lähtevänä prosessina tietenkään voi kadota koskaan, sillä aina tulee olemaan ristiriitaisia, vallankäytön avulla ratkaistavia arvoja ja etuja (esim. Berndtson 2003, 52).

¹² Saukkonen totesi tutkimuksessaan (2014, 28) kulttuurin määrittävän varsin väljästi OKM:n erilaisten tukimuotojen piirissä aina kulttuurilehdistä ja kulttuuriviennistä media- ja kulttuurikasvatukseen. Osviittaa kulttuurin käsitteen ja alan laajuudesta nykykulttuuripolitiikassa antavat esimerkiksi keskeisen taideviraston eli Taiteen edistämiskeskuksen avustusmuodot, joita kohdennetaan esimerkiksi harvaan asuttujen alueiden kulttuuritoimintaan, kulttuurin moninaisuuden edistämiseen, kulttuurin saavutettavuuteen ja hyvinvointivaikutuksiin, kulttuurilehdille sekä lastenkulttuurille. Ks. <https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisolle>

Kyse on viime kädessä politiikan ymmärtämisestä ja määrittelystä. Kari Palonen kuvaa (2008) miten käsitykset politiikasta voidaan historiallisessa katsannossa ymmärtää muunnelmiksi kahdesta politiikan käsitteestä; toisaalta areena-, sektori- tai sfääri- ja toisaalta prosessi- tai toimintakäsitteestä. Palosen mukaan (2008, 198) "[p]olitiikan käsittäminen erilliseksi elämänpiiriksi, sfääriksi, sektoriksi tai kentäksi korostuu etenkin silloin, kun halutaan vetää raja politiikan sekä muiden käsitteiden välillä." Operoin tässä tutkimuksessa politiikan prosessi- tai toimintakäsitteillä analysoidessani kulttuurihallinnon ja ohjauksen politiikkaa, vaikka tarkasteluni lähtökohta ja kohde on julkinen kulttuuripolitiikka (*policy*) valtionhallinnon sfäärinä ja sektorina (ks. myös esim. Ahponen ja Kangas 2004).¹³

Policy viittaa toimintojen suuntaan, linjaan, suunnitelmaan, ohjelmaan tai doktriiniin (Ks. Palonen 2003; Palonen 2008, 208). Kulttuuripolitiikalla on näin ajateltuna ensinnäkin teleologinen konnotaatio, se orientoituu tulevaan, ja priorisoi sitä asioiden nykytilan kustannuksella. Toisaalta kulttuuripolitiikalla on normatiivinen luonne sen valikoidessa sitä, minkä pitäisi mahdollisista tulevaisuuksista realisoitua. Kulttuuripolitiikka rakentuu *policy*na erilaisten toimien ja toimenpiteiden yhtenäisyyteen tähtäävästä inklusiosta ja koordinoinnista; se kokoaa monimutkaisen joukon toimenpiteitä yhtenäiseksi tulevaisuuteen tähtääväksi projektiksi tietyn nimen alle.¹⁴ Kulttuuri on näin tuotettu erityisenä julkisen politiikan alueena (ja alueina eri osissa hallintoa) ja lukuisina pienempinä politiikkalinjoina ja -toimina. Niiden edellytys on hallinnollinen "tila", hallintoapparaatti ("sfääri") budjettiluokkineen, strategioineen ja omat mittausinstrumentit, joiden avulla rajattua kulttuuria monitoroidaan (ks. esim. Sokka 2014).

Kulttuuripolitiikalla tarkoitan erityisesti institutionalisoitunutta *hallintojärjestelmää ja poliittista linjaa taiteen ja kulttuurin edistämiseksi sekä vastaavia hallintorakenteita ja -käytäntöjä, ohjausmenetelmiä, rahoitusta sekä lainsäädäntöä* (ks. Heiskanen ym. 2005; Kangas & Pirnes 2015, 23). Tätä ymmärrystä lavennan kuvauksella taidepolitiikan toteutuksesta ja muiden hallinnonalojen toteuttamasta kulttuuripolitiikasta. (Luvut 2.1–2.2). Lisäksi käsittelen kulttuuripolitiikan *välilineellisyttä*, millä viitataan yleisesti julkisen kulttuuripolitiikan peruslähtökohtaan jonkinlaisista vaikutusodotuksista ja hyödyllisyydestä yhteiskunnalle ja kansalaisille. Välineellisuuden perustelut ja toteutus sekä politiikan perustana toimiva kulttuurikäsite vaihtelevat. (Luku 2.3).

¹³ Kulttuuripolitiikka-termin kahtalaista merkitystä ja määrittelyä voidaan kuvata suomen kieltä osuvammin englannin kielen termeillä *cultural politics* ja *cultural policy* (Häyrynen 2015, 10; Ahponen & Kangas 2004). Erkki Sevänen ja Simo Häyrynen (2018, 3) erottelevat käsitteitä siten, "*cultural policy*" viittaa ensisijaisesti julkisen kulttuurihallinnon päätöksiin ja käytäntöihin, mikä on myös tämän tutkimuksen lähtökohta. "*Cultural politics*" puolestaan laajenee käsitteenä ajatukseen päätöksenteon ja poliittisen toiminnan eri osa-alueiden tai -sektoreiden kulttuurisista seurauksista.

¹⁴ Taide- ja kulttuuripolitiikan "policyjen" erilaisia aikahorisontteja kuvaa ministeriö kulttuuripolitiikan linjaukset ja kehittäminen -osiossa verkkosivustollaan. Kulttuuripolitiikan pitkän ajan kehittämislinjauksia määrittellään vuoteen 2025 ulottuvassa ministeriön kulttuuripolitiikan strategiassa. Hallitusohjelmassa sovitaan kunkin nelivuotisen hallituskauden tavoitteet. Valtion talousarviossa kulttuuripolitiikalle puolestaan määritellään vuosittaiset vaikuttavuustavoitteet ja määrärahat, joiden pohjalta ministeriö suuntaan toimiaan. (OKM: Kulttuuripolitiikan linjaukset ja kehittäminen.)

Tärkeä hallintoa ja politiikkaa toisiinsa nivottava tematiikka muodostuu käsitteestä *hallinnollinen politiikka*. Määrittelen hallinnollisen politiikan tässä kehyksessä Richard Boxia (2018, 1) mukailten toiminnaksi, jossa edistetään erilaisia tavoitteita, periaatteita ja päätöksentekoprosesseja valtionhallinnossa. Poliitiikka ei näin rajoitu vain puolueisiin tai poliitikkoihin, vaan ilmiö on olemassa myös julkishallinnon ministeriöiden ja virastojen rakenteissa ja hierarkioissa (emt., 7; ks. myös Bell & Oakley 2015, 48; Peters 2018a; Jakonen 2020). Hallinnollisella politiikalla korostan virkakunnan roolia ja vaikutusvaltaa demokraattisessa politiikassa ja tietyssä institutionaalisessa kontekstissa; se muodostuu virkakunnan keskinäisinä suhteina, sen suhteina poliitikkoihin tai intressiryhmiin ja mahdollistaa eri suuntiin toteutuvaa vallankäyttöä (ks. Box 2018, 2; Murto 2016). Kyse ei ole hallinnon puoluepolitiikasta tai -politisoitumisesta, vaan hallinnon eri välinein ja erilaisissa prosesseissa toteutuvasta vaikutusvallasta. Päin vastoin, nimenomaan ”epäpoliittisuus” ja muodollinen pysytteleminen puoluepolitiikan ulkopuolella on byrokralle tärkeä etu vaikutusvallan hankkimiseksi päätöksenteossa (Peters 2018a, 210).¹⁵

Hallinnolliseen politiikkaan, vallankäyttöön sekä julkisen taide- ja kulttuuripolitiikan toteutukseen linkittyvät läheisesti käsitteet *ohjausjärjestelmä ja ohjausvälineet* (luku 3.3). Julkisella politiikalla harjoitetaan laajassa mielessä talouden ja yhteiskunnan ohjaamista, ja tässä ohjaamisessa käytetään hyväksi sekä kunkin politiikkalinjan sisältöä, substanssia, että sen toimeenpanossa hyödynnettäviä ohjausvälineitä (Peters 2018b; Vedung 1998). Ohjausväline puolestaan viittaa tekniikoihin, työkaluihin ja keinoihin intervention tekemiseksi yhteiskuntaan haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja ongelmien ratkaisemiseksi. Julkisella valalla on useita ohjauskeinoja- ja välineitä yhteiskunnallisen intervention tekemiseksi. Suomalaisessa kontekstissa keskeinen on ministeriöiden suorittama ohjaus, esimerkiksi virastojen tulosohjaus.¹⁶

Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut erityisesti kulttuuripolitiikan hallinnollisen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän toimijoiden erilaisine keinoineen ja välineineen harjoittamasta vallankäytöstä (ks. erityisesti artikkeli III; myös esim. Sokka 2014). Lähtökohtanani on kartoittaa niitä tekijöitä ja vallankäytön paikkoja, jotka vaikuttavat erilaisten valtasuhteiden muodostumiseen kulttuuri-

¹⁵ Tässä en siis tarkoita hallinnollisella politiikalla erityisesti 1960–70-lukujen politisoitumisinnostuksen myötä voimistunutta hallinnon puoluepolitisoitumista poliittisine virkanimityksineen (ks. esim. Keränen 2014). Toisaalta myöskään poliittisista virkanimityksistä ei nykyäänkään ole luovuttu (esim. Murto 2014). Hallinnollista politiikkaa ei myöskään tule sekoittaa valtionvarainministeriön vastuulla olevaan hallintopolitiikkaan, jossa on kyse julkisen hallinnon yleisen kehittämisen periaatteista.

¹⁶ Kyseessä on lähestymistapa, johon viitataan englanniksi esimerkiksi termeillä *government tools approach* ja *policy instrument approach* (ks. esim. Lascoumes & Le Gales 2007; Salamon 2002; Vedung 1998). Suomeksi on käytetty nimeä ”ohjausvälineen näkökulma” (esim. Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002). Käytän jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi termiä ”ohjausväline”. Ohjaus on myös käsitteellisesti linjassa suomalaisen valtionhallinnon todellisuuden kanssa. Valtionhallinnossa ohjaus on puolestaan hajautunut usealle viranomaiselle: eduskunnalle, hallitukselle, ministeriöille, aluehallintoviranomaisille, virastoille ja laitoksille. Toimijoiden mukaisesti voi kulttuuripolitiikassakin puhua eduskunnan ohjauksesta, ministeriöohjauksesta, virasto-ohjauksesta jne. Aivan mahdollista on myös, että julkinen valta päättää olla kokonaan tekemättä interventiota, ja jättää asian markkinoiden tai kansalaisyhteiskunnan hoidettavaksi.

hallinnossa. Tässä tutkimuksessa *vallankäytön* nähdään toteutuvan erityisesti *politiikan ohjausvälineiden kautta erilaisissa julkishallinnon institutionaalisissa järjestelyissä, sen rakenteissa ja organisaatioissa* (ks. esim. Vedung 1998; Berndtson 2003, 38; 248). Ilkka Heiskanen (2015b) on käyttänyt termejä ”yhteishallinta” ja ”yhteisohjautuvuus” kulttuuripolitiikassakin väistämättä syntyvistä *toimeenpanorakenteista julkisen pakkovallan, yritystoiminnan ja kansalaistoiminnan eri muotojen välillä*. Poliitiikan ohjausvälineiden näkökulma tuo analyysiin mukaan myös hallinnon poliittisen suhteen yhteiskuntaan, tässä siis taiteen ja kulttuurin kenttiin (esim. Lascoumes ja Le Gales 2007, 7; Vedung 1998).

Oma lähtökohtani vallankäyttöön on valtion asettama kehys. Valtion ymmärrän vallan näkökulmasta: alueella asuvien ihmisyhteisöjen elämää säätelevinä valtasuhteina. Kuten esimerkiksi Stuart Hall (1992, 212) kuvaa Antonio Gramscin valtiokäsitystä mukaillen, *valtio on eräs keskeisistä voimista, joka valjastaa myös kulttuurisia muodostumia palvelemaan tiettyjä hegemonisia strategioita* – kulttuuria voidaan käyttää erilaisiin tarkoituksiin, kuten demokratian, talouskasvun, kilpailukyvyyn tai hyvinvoinnin edistämiseen (ks. myös väitöskirjan artikkeli I). Valtio on kokonaisuus, jossa niin hallintokoneisto kuin yhteiskunnan muut osapuolet ovat keskinäisissä suhteissaan (esim. Merli 2013, 453.) P. Guy Peters (2018b) muistuttaa pohdinnassaan hallinnasta ja hallinnoinnista (*governance*) kuinka myös nykyisessä valtasuhteiltaan usein hahmottomaksi ja verkostomaiseksi nähdyssä hallinnassa on kyse yhteiskunnan ja talouden ohjauksesta. Mutta kuka oikeastaan viime kädessä ohjaa? Petersin mukaan valtio hallintoineen on edelleen yksi hallinnan keskeisistä toimijoista, ja valtiolähtöinen näkökulma ohjaukseen ja hallintaan pätevä. (Emt., 6–7.)

Kulttuuripolitiikan hallinnollista politiikkaa, ohjausta ja tavoitteenasettelua jäsenän erilaisiksi vallankäytön tavoiksi, paikoiksi ja teemoiksi käsitteellä *strateginen valtio*, jonka lähikäsitteitä ovat *kilpailu- ja valmentajavaltio* (ks. luku 4).¹⁷ Strateginen valtio (ks. Elomäki, Kantola, Koivunen ja Ylöstalo 2016, 380; myös Elliott 2020, 286) pyrkii luomaan ja toteuttamaan koko maan kattavia strategioita, hyödyntää julkishallinnossa niin *NPM- kuin hallinta-ajattelua* (ks. luku 2.2.2) perinteisten keinojen rinnalla, mutta korostaa erityisesti yksityisen sektorin ja bisneksen opeista omaksuttua *strategista johtamista, ajattelua ja tavoitteellisuutta*. Valtiotasolla strateginen ohjaus muodostuu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asettamista strategisista painopistevalinnoista valtion toiminnalle. Ministeriöt hallituksen strategisina esikuntina ohjaavat valtion virastoja ja laitoksia, joiden tehtävänä on toimeenpanna hallitusohjelmaa ja hallinnonalan muita keskeisiä politiikkatavoitteita. Strategisuus on noussut keskeiseksi myös kulttuuripolitiikassa (Pyykkönen 2022). Keskeistä strategisessa hallinnoinnissa on ohjata toimijat ”toimimaan oikeansuuntaisesti tiettyjen strategisten tavoitteiden saavut-

¹⁷ Suomalaisen hyvinvointivaltion suunnanmuutosta tai reformointia ja sen vaiheita 2000- ja 2010-luvulla on kuvattu ja analysoitu niin kilpailuvaltion (kuten itse tein artikkelissa I) kuin myös valmentajavaltion ja strategisen valtion käsitteillä. Näin kuvattujen valtiomuutosten voidaan ymmärtää heijastavan myös erityisesti kilpailua, markkinoita ja tehokkuutta painotavien politiikkaideoiden kulttuurista hegemoniaa, mitkä on erilaisten välittävien mekanismien kautta levitetty hallintoon ja yhteiskuntaan laajemmin (ks. esim. Genschel & Seelkopf 2015).

tamiseksi” sekä ”vastata laajoihin koko yhteiskunnan, alueen, paikkakunnan tai sektorin kehitystä koskeviin tavoitteisiin.” (Emt., 58–59.) Strategisuudessa on kyse pyrkimyksestä vahvistaa yhteistä tavoitteenasettelua ja varmistaa resursien saatavuus tavoitteiden toteuttamiseksi (Koikkalainen 2017, 36). Taustalla ovat valtion ohjausjärjestelmään vuosien mittaan tehdyt kehittämistoimet, joissa on pyritty istuttamaan yritysmaailmasta omaksuttuja käytäntöjä ja yritysmaista johtamistapaa- ja strategiaprosessia valtion keskushallintoon (Mykkänen 2017, 123). Valtion menojen kasvun hillitseminen ja säästöt on linkitetty julkisen sektorin ja politiikan *tehostamiseen ja tuloksellisuuteen* (Yliaska 2014). Strateginen johtaminen on myös merkinnyt päätöksenteon ja ohjauksen *keskittämistendenssiä* (Peters 2018a, 341–342).

Ideologisen käännöksen ja uuden poliittisen kielen opettelun lisäksi hyvinvointivaltion rinnalle on syntynyt *vaihtoehtoisia suunnittelu- ja ohjausstrategioita* valtion yhteiskuntapoliittisen käännöksen ja toimintatapojen muutoksen myötä (Hallberg & Martikainen 2018). Strateginen valtio ei ole sinänsä vastakkainen hyvinvointi- tai kilpailuvaltiolle, vaan kyse on ennemminkin jatkuvan kehityksen ja reformointien uusimmasta vaiheesta, jossa erilaiset valtion toimintalogiikat ja -tavat sekä ohjausmallit ovat kasautuneet ja limittyneet (ks. esim. Vartiainen 2021, 22). Kehityksen perusta on niissä muutoksissa, joita on kuvattu kilpailu- ja valmentajavaltion käsittein (ks. Elomäki ym. 2016; myös luku 4.1 & artikkelit I & II). Strateginen valtio ei kuitenkaan väistämättä yksipuolisesti painota uusliberalismia, kilpailukykyä tai markkinoita (vrt. Häyrynen 2018), vaan strategiat ja niihin linkittyvät ohjauskeinot ovat tapa edistää monia erilaisia, laajoja valtion tavoitteita ja toisaalta linkittää erilaisia tavoitteita yhteen.

Kari Palosen (2003) ”*polity*” -käsitettä mukaillen kuvaan strategisella valtiolla taide- ja kulttuuripolitiikan kansalliseen poliittiseen järjestelmään sidottua toimintaympäristöä. Analysoin strategista valtiota koskevilla keskusteluilla sitä valtiollista tilaa, jossa julkista kulttuuripolitiikkaa toteutetaan ja jossa poliittiset kamppailut käydään. Millainen on siis strategisen valtion ”*polity*” nimenomaan kulttuuripolitiikan rahoituksen ja ohjauksen toimintakehikkona? Heiskanen ym. (2005, 43) mukaan *taiteen ja kulttuurin rahoittaja- ja ohjaajatahot ovat itsekin erilaisten julkisten ohjaustasojen alaisia joutuen mukautumaan niiden määrittämiin raameihin ja seuraamaan niiden hallinnollisia ideologioita*. Valtiossa toimivilla tahoilla on erilaisia tavoitteita yhteiskuntapolitiikassa, hallintokoneiston toiminnassa ja julkisessa palvelutuotannossa, mutta erilaiset ajatukset, tavoitteet ja ideologiat eivät suoraan välity valtiollisiksi toimenpiteiksi, vaan ne muokkautuvat valtion institutionaalisessa rakenteessa erityisiksi hallinnon ohjausideologioiksi (ks. Berndson 2003, 248–249).¹⁸ Näitä teemoja käsittelen luvussa 2.4. kulttuuripolitiikan ohjauksen kehityksestä ja täydennän strategisen valtion hallinnollisen politiikan analyysillä luvussa 4.

¹⁸ Ilkka Heiskanen teki 1970-luvun tutkimuksissaan eron yhteiskunnan ohjauksen ”superideologioihin” kuten hyvinvointiin ja talouskasvuun sekä toisaalta poliittis-hallinnollisiin ohjausideologioihin.

1.2.3 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Ylläkuvattua teemaa lähestyn väitöskirjani neljässä osa-artikkelissa. Tarkastelen kulttuuripolitiikkaa empiirisesti tavoitteiden ja perustelujen eli sen välineellisen luonteen, julkisen kulttuuripolitiikan ohjauksen, hallinnon ja rakenteiden sekä rahoituksen kohdentumisen analyysillä. Tutkimuksen päätehtävänä on selvittää miten strategisen valtion hallinnollinen politiikka ja erilaiset ohjauskeinot ilmenevät suomalaisessa hyvinvointivaltiomalliin pohjautuvassa kulttuuripolitiikassa. Kuvatun tehtävän ratkaisemiseksi asetan joukon alakysymyksiä, joista kukin lähestyy tutkimuksen pääongelmaa tietyistä, rajatusta näkökulmasta: 1) *Millaista hallinnollista politiikkaa ja ohjauskysymyksiä luovan talouden ilmiö ja tavoitteet synnyttävät kulttuuripolitiikassa?* (Artikkeli I), 2) *millaista hallinnollista politiikkaa ja vallankäytön mekanismeja muodostuu kulttuuripolitiikan ohjausprosesseissa sekä byrokraattisissa rakenteissa?* (Artikkelit II & III), 3) *millaiseksi kulttuuripolitiikan hallinnollinen politiikka, muutos ja muuttumattomuus sekä ala hahmottuu valtion resurssiohjauksen kohdentumisen kautta tarkasteltuna?* (Artikkeli IV).

Artikkelin I fokuksessa on luovan talouden politiikka EU-tasolta aina kansalliselle tasolle asti ulottuvana kysymyksenä. Kyse on taloudellisten perustelujen integroimisesta strategisen valtion kulttuuripolitiikkaan (tutkimuskysymys 1). Artikkelit II ja III kuvaavat ja analysoivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja Taiteen edistämiskeskuksen välistä ohjaussuhdetta ja valtionavustuspolitiikan toimeenpanoa taidepolitiikan alueella sekä Taiteen edistämiskeskuksen perustamista. Näissä artikkeleissa tarkastellaan erityisesti taide- ja kulttuuripolitiikan hallinnollista vaikutusvaltaa. Sitä analysoidaan valtion monimutkaistuneiden ohjausjärjestelmien kuten tulos- sekä strategisen ohjauksen ja byrokraattisten rakenteiden kehittämisen kautta (tutkimuskysymys 2). Artikkeleissa sivutaan myös taiteen ja kulttuurin kenttien roolia muutoksissa. Artikkelissa IV tarkastellaan valtion erilaisia taide- ja kulttuuripolitiikkoja kansallisella tasolla. Siinä tutkitaan resurssien jaon kautta taide- ja kulttuuripolitiikan alaa sekä kulttuuripolitiikan sektorin suhdetta muihin kulttuuria rahoittaviin hallintosektoreihin, jolloin kuva kulttuuripolitiikasta ja sen sisältämistä kamppailuista laventuu (tutkimuskysymys 3). Artikkeleissa raportoidut osatutkimukset tutkimuskysymyksiin, aineistoihin ja analyysin kohteisiin on tiivistetty taulukkoon 1.

Kaikkien artikkeleiden johtoajatuksena ovat poliittiset kamppailut, ohjauksen ja ohjausvälineisiin väistämättä sisältyvä politiikka, joka toisaalta on yhteydessä valtiossa tapahtuviin yleisempiin muutoksiin. Julkinen kulttuurirahoitus on eräs suorimmista kulttuuripolitiikan suuntausta, prioriteetteja ja toisaalta sen sisältämiä erilaisia kamppailuja kuvaavista ilmaisuista (Katz-Gerro 2015). Siksi artikkeli IV on keskeinen tässä analyysissä.¹⁹ Siinä ensinnäkin hahmotetaan ja samalla problematisoidaan tutkimani taide- ja kulttuuripolitiikan alaa hallinnollisesti rajattuna politiikkasektorina suhteessa muihin kulttuuria rahoittaviin ja

¹⁹ Täydennän artikkelin analyysia työpapereiden (Jakonen ym. 2021a sekä Jakonen ym. 2021b) empiirialla. Julkinen rahoitus on toki vain yksi näkökulma. Etenkin jos tarkastelemme laajasti suoria ja epäsuoria kulttuurin tukemiskeinoja, lähes kaikki yhteiskuntapolitiikan lohkot osallistuvat kulttuurin rajaamiseen, ohjaamiseen ja muokkaamiseen (Häyrynen 2015, 124–126).

kulttuuripolitiikkaa tekeviin hallinnonaloihin. Tällöin kysymykset siiloutuneen ja sektoroituneen taide- ja kulttuuripolitiikan muutoksesta, alasta ja esimerkiksi välineellistymisestä asettuvat laajempaan viitekehykseen niin hallinnonalojen kuin kulttuurin käsitteen näkökulmista (vrt. Pirnes 2008). Ajattelen ministeriöiden välisten suhteiden ja budjettirakenteiden kertovan konkreettisesti jotain yhteiskunnan valtasuhteista sekä näissä valtasuhteissa operoivasta virkakunnasta.

TAULUKKO 1 Artikkelit, tutkimuskysymykset ja merkitys väitöskirjan kokonaisuudessa.

	ARTIKKELI I: "Kulttuuripolitiikka ja nationalismi kilpailuvaltio-Suomessa: innovatiivinen luova talous" (<i>Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja 2017</i>)	ARTIKKELI II: "Results-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council's reformation" (<i>Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift 2020</i>)	ARTIKKELI III: "Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!" Virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä" (<i>Politiikka 2021</i>)	ARTIKKELI IV: "Finnish Cultural Policy As Public Funding: Regime View Across Policy Domains" (<i>Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift 2022</i>)
Artikkelissa käytetyt keskeiset käsitteet	Kilpailuvaltio, nationalismi, uusliberalismi, luova talous, kulttuuripolitiikan strategiat	Kulttuuripolitiikan välineellisyys, tulosohtaus, käsivarren mitta, taidepolitiikka	Virkamiesvalta, poliittikan ohjauksvälineet välineet, valtionavustuspolitiikka	Kulttuuripolitiikan regiimi, kulttuurin rahoitus, hallintosektori, sektorirajat ylittävä kulttuuripolitiikka
Yhteenvendon tutkimuskysymys	1) Millaista hallinnollista politiikkaa ja ohjauksikysymyksiä luovan talouden ilmiö ja tavoitteet synnyttivät kulttuuripolitiikassa?	2) Millaisia hallinnollista politiikkaa ja vallankäytön mekanismeja muodostuu kulttuuri- ja taidepolitiikan ohjauksprosesseissa sekä byrokraattisissa rakenteissa?		3) Millaiseksi kulttuuripolitiikan hallinnollinen politiikka, muutos ja muuttumattomuus sekä ala hahmottuvat valtion julkisen rahoituksen kohdentumisen kautta tarkasteltuna?
Artikkelin pääkysymykset	Kuinka luovasta taloudesta rakennettiin strategisen valtion kansallinen tavoite? Millaista kamppailua hallinnonalojen välille syntyi luovan talouden alueella?	Millä tavoin valtion ohjauksjärjestelmän muutokset ja taidepolitiikan välineellistymisen ilmenivät Taiteen edistämiskeskuksen toiminnassa? Miten ja missä määrin muutokset ovat edenneet erilaisten politiikkavälineiden kautta? Mikä on muuttunut ja mikä toisaalta pysynyt ennallaan Taiken perustamisen myötä?	Miten viranhaltijat käyttävät valtaa valtionavustustoiminnan eri vaiheissa? Millainen on ministeriön ja viraston suhde vallankäytön ja ohjauksen näkökulmasta? Millaista kulttuuripolitiikkaa hallinnollista järjestelmää vallankäyttö ilmentää?	Kuinka julkinen rahoitus jakautuu erilaisille taiteen ja kulttuurin alueille kulttuuripolitiikassa koko valtion tasolla? Missä määrin resursiohjouksen näkökulmasta kulttuuripolitiikan kuva on säilynyt ennallaan ja toisaalta kiinnittynyt strategisen valtion käytäntöihin? Millaisia erilaisia kulttuuripolitiikan määrittelyjä rahoituksen jakautuminen ja hallinto vastuut kuvastavat?
Analyysin merkitys väitöskirjan kokonaisuudessa	Kilpailukyvyyn asettuminen kulttuuripolitiikkaan luovan talouden alla, suhde kulttuuripolitiikkaan ja hallinnonalojen keskinäinen politiikka.	Taidepolitiikan ohjouksen ja rakenteen muutokset sekä muutosten suhde välineellistymiseen Taiken perustamisen myötä.	Kulttuuripolitiikan toimeenpano ja taide- ja kulttuurihallinnon valankäyttö rahoitus- ja ohjauksjärjestelmissä.	Kulttuuripolitiikan alan ja muutoksen tarkastelu. Julkisen rahoituksen kohdistuminen erilaisille kulttuurin alueille ja tavoitteille varsinaisen kulttuuripolitiikan parissa ja koko valtion tasolla.

1.3 Tutkimuksen metodologiasta ja tutkimusetiikasta

Seuraavassa kuvaan väitöskirjani osatutkimusten aineistot, niiden kokoamis- ja analysointiprosessit sekä perustelen, miten erilaiset aineistot valaisevat pääasiallista tutkimusongelmaa. Pohdin myös tutkimusprosessin etenemistä ja tutkijaposiitiotani tutkimuseettisestä näkökulmasta.

1.3.1 Tutkimusaineistot: laadullista ja määrällistä

Tutkimusaineistot koostuvat artikkeliväitöskirjalle tyypilliseen tapaan erilaisista, eri aikoina ja eri tavoin kootuista aineistoista. Tutkimusaineistojen keruu oli artikkelien teon yhteydessä omaan positiooni arviointi- ja soveltavan tutkimuksen parissa, lähellä suomalaisen kulttuuripolitiikan sektorihallintoa. Monien aineistokokonaisuuksien koontia on tehty Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen tutkimus- ja arviointiprojekteissa. Tällaiset aineistot (kuten artikkeleissa II ja III) on siis kerätty alun perin ensisijaisesti muuhun tarkoitukseen kuin tieteellisiä artikkeleita varten.

Käytän artikkeleiden aineistoina niin tekstiaineistoja ja haastatteluja kuin myös määrällistä tietoa, eli pääasiassa budjetti- ja rahoitusaineistoja. Tekstiaineistoihini kuuluu hallitusohjelmia, kulttuuripoliittisia strategioita ja ohjelmia (artikkeli I) sekä esimerkiksi lainsäädäntöä ja tulossopimuksia (artikkeli II). Haastatteluaineistona käytän kulttuurihallinnon virkakunnan parissa tehtyjä haastatteluja (artikkeli III). Rahoitusaineistot koostuvat valtion talousarvioesityksistä ja tilinpäätöksistä sekä Taiteen edistämiskeskuksen tilasto- ja rahoitustiedoista. Valtion kulttuurirahoitusta käsitteleviä rahoitustietoja (artikkeli IV) on täydennetty virkahenkilöiden tiedonannoilla kulttuurin rahoituksesta eri hallinnonaloilla.

Artikkelissa I tutkimusmateriaalina olivat luovaa taloutta sekä esimerkiksi aineetonta arvonaluontia käsittelevät kansalliset dokumentit, politiikkaohjelmat ja strategiat, mukaan lukien kansallinen rakennerahastostrategia 2007–2013, joita hyödynsin opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdyissä selvitystyöissä. Empiirisenä aineistona hyödynnettiin myös vuosien 1991–2011 hallitusohjelmien kulttuuripolitiikkaosioita. Artikkelin II aineistot koostuivat erilaisista Taiteen edistämiskeskuksen toiminnassa käytettävien politiikkavälineiden (lainsäädäntö, tulossopimukset, politiikkastrategiat, avustustilastot- ja kriteeristöt) aineistoista. Artikkelin III pohjana olevassa arviointihankkeessa (Sokka ja Jakonen 2020) hyödynsimme laajasti niin määrällisiä kuin laadullisia aineistoja. Käytimme artikkelissa III tuon hankkeen aikana kokoamiamme viraston sekä ministeriön viranhaltijoiden asiantuntijahaastatteluja (n=14). Teimme haastattelut vuoden 2018 aikana puolistrukturoituina teemahaastatteluina.²⁰ Henkilöhaastattelujen lisäksi nauhoitimme Taiken arvioinnin tuloksia käsittelevän ryhmäkeskustelun

²⁰ Yksittäinen haastattelu kesti noin 1–1,5 tuntia. Haastattelurunko koostui valtionavustusprosessin ja sen viitekehyksen arvioinnin keskeisistä teemoista. Tulkintojemme tukena käytimme myös valtionhallinnon tuottamia dokumentteja ja budjettiaineistoa.

helmikuussa 2019. Artikkelin IV taustalla ovat tutkimukset valtion rahoituksesta kulttuurille sekä veikkausvoittovarojen rahoitus kulttuurille vuonna 2019 (Jakonen, O., Kurlin Niiniaho, A., Oksanen-Särelä, K. & Sokka, S.2021a & 2021b). Artikkelin aineisto koostuu valtion rahoituksesta vuonna 2019 kertovista valtion talousarvio-, tilinpäätös- ja budjettiaineistoista sekä viranhaltijoiden toimittamista erillisistä rahoitusaineistoista. Lisäksi laadullisena, täydentävänä aineistona budjettidatalla hyödynnetään eri hallinnonaloja edustavien organisaatioiden (n=20) viranhaltijoiden (n=53) tiedonantoja, joilla keräsimme näkemyksiä kulttuurille kohdistuneesta rahoituksesta.²¹

Aineistojen osalta artikkelini fokusoituvat ajallisesti eri tavoin. Artikkelin I:n idea syntyi jo vuosien 2014–2015 aikana. Se kattaa aineistojen osalta ajanjakson 1990-luvulta 2010-luvun alkupuolelle. Artikkelin II:n aineistot perustuvat erityisesti 2010-luvun Taike-uudistukseen, joskin taustalla on aiempaa tutkimusta ja tilastotietoa varhaisemmilta ajoilta. Artikkelin III ja IV kohdennukset ovat aineistojen osalta eniten ”tässä hetkessä”. Artikkelissa III fokusoidutaan erityisesti tuoreilla haastatteluaineistoilla taide- ja kulttuurihallinnon vallankäyttöön ja ohjausjärjestelmään. Artikkelin IV tarkastelee valtion kulttuurirahoitusta vuoden 2019 aineistoilla. Jälkikäteen ajateltuna fokusoituminen artikkelissa IV vuoteen 2019 osoittautui mielenkiintoiseksi, sillä vuonna 2020 myös taide- ja kulttuuripolitiikkaa mullistanut koronapandemia sai myös kulttuurin rahoituksen kokonaisuuden näyttämään uudenlaisesta erilaisten lisätalousarvioiden ja kriisitukipaketien myötä. Näin ollen artikkelini fokuksessa oleva vuosi 2019 on viimeinen ”normaalivuosi” mutta toisaalta tuore kuva kulttuuripolitiikan suuntaviivoista.

1.3.2 Analyysimenetelmien reflektointia: lähtökohtana tapaustutkimukset ja monimenetelmällisyys

Artikkelieni tutkimus on ensisijaisesti laadullista. Lähtökohtanani eivät ole tiettyjen hypoteesien testaaminen tai vahvistaminen, vaan tiettyihin historiallisiin konteksteihin sijoittuvat tapaustutkimukset (ks. Levitt ym. 2018, 29). Tarkastelen erityisesti kulttuuripolitiikan ohjausta ja tähän kytkeytyvää hallinnollista politiikkaa ja vallankäyttöä erilaisten tapaustutkimusten kautta. Tapaustutkimus on tässä ymmärrettävä tutkimusstrategiaksi eikä niinkään omaksi viitekehyykseen. En oleta tapausteni niinkään edustavan itsestään selvästi jotakin laajempaa joukkoa tapauksia, vaan tapausesimerkit pyrkivät valaisemaan syvällisesti ja monipuolisesti kussakin tapauksessa esiintyvää dynamiikkaa (ks. esim. Alasuutari 2013). Lähden kuitenkin siitä, että artikkelini ovat myös näytteitä ja osatutkimuksia laajemmasta ilmiöstä, jota tässä yhteenvedossa käsittelen. Asetan artikkelien tapaustutkimukset poliittis-yhteiskunnalliseen kontekstiin kuvaamalla

²¹ Viranhaltijoilta tiedustelimme, miten heidän hallinnonalallaan allokoidaan rahoitusta taiteelle ja kulttuurille. Tietojen keruu koski vuotta 2019. Tiedustelussa kuvasimme kulttuurin määrittävän tutkimuksessamme laajemmin kuin vain ”taiteena”. Toivoimme vastaajien eri hallinnonaloilta näin pohtivan kulttuurin tukea myös taidetta laajemmista näkökohdista. Toteutimme kyselyt sähköpostitse vuoden 2020 kevään ja kesän aikana saatuaamme vuoden 2019 tilinpäätöksen käyttöömmä ja aloitettumme sen analyysin. Kyselyjä täydensimme vielä syksyn 2020 aikana.

yksityiskohtaisesti kulttuuripolitiikan ohjausta ja toimintakehystä myös historiallisesti, sekä niiden muutoksia strategisen valtion käsitteen kautta. Näin perustelen sitä millaisia ilmiöitä tutkimani tapaukseni edustavat ja mihin kontekstiin ne liittyvät (ks. esim. Laine, Bamberg & Jokinen 2007.) Huomautan, että en pyri erityisesti tarkastelemaan yksittäisten virkahenkilöiden intressidonnaisuuksia tai poliittisia valintoja, vaan laajemmin hallinnollisen politiikan mahdollistavia, moniulotteisia konteksteja ja mekanismeja (ks. Box 2018, 7–8).

Yksittäisten artikkeleiden aineistoja lähestytään ja analysoidaan erityisesti politiikan ohjausvälinekeskustelun ja -jaottelujen mahdollistamista näkökulmista sekä tätä kautta muodostuvan poliittisen kamppailun näkökulmista. Keskeinen periaate tässä yhteenvedossa on niin sanottu monimenetelmällinen lähestymistapa (esim. Seppänen-Järvelä, Åkerblad & Haapakoski 2019; Levitt ym. 2018), jossa yhdistetään laadullisia sekä määrällisiä lähestymistapoja. Lähtökohdani on, että tutkimuksen kokonaisuuden muodostavat kvantitatiiviset (rahoitusta koskevat aineistot artikkelissa IV) ja kvalitatiiviset aineistot täydentävät toisiaan ja mahdollistavat tutkimusongelmani ratkaisemisen vakuuttavammin kuin yksittäinen aineisto. Kvantitatiivinen aineisto tarkoittaa tässä tapauksessa rahoitus- ja budjettiaineistoja sekä niistä tehtyjä jakaumia ja taulukoita. Myös artikkeleiden II ja III taustalla on hyödynnetty kvantitatiivista rahoitusdataa tulkintojen perustelemisessä. Lisäksi monimenetelmällisyys tarkoittaa tutkimuksessani artikkeleissa käytettyjä erilaisia metodeja (diskurssianalyysi, sisällönanalyysi, realistinen haastattelu, budjettianalyysi, teemoittelu) joiden kautta pyrin samaan kiinni kulttuuripolitiikan eri puolista esimerkiksi pelkkää strategiadokumenttianalyysia syvällisemmin. Useilla erilaisilla aineistoilla ja menetelmillä pyrin välttämään kriittisen näkökulman vääristymiä tai yksinkertaistuksia ("kulttuuripolitiikka on uusliberalisoitunut") sekä tuottamaan tutkimusongelmaani useita näkökulmia (mitä sanovat strategiat ja mitä toisaalta vaikkapa haastatteluaineistot tai konkreettiset rahavirrat).

Lähden siitä, että laadullisen ja määrällisen tutkimuksen ero on omassa tutkimuksessani lähinnä aineistojen olomuodossa: toinen sisältää ensisijaisesti laatuja esimerkiksi teksti- tai puhemuodossa (artikkelit I–III) ja toinen määriä numeroina (artikkeli IV). Seppänen-Järvelän, Åkerblad ja Haapakosken mukaan (2019, 336) "teoreettisessa integraatiossa erilaisiin aineistoihin ja analyysihin pohjautuvat tulokset tuodaan yhteen tietyn teoreettisen viitekehyksen avulla." Käytän tässä teoreettisia keskusteluita erityisesti "strategisesta valtiosta" (ks. luvut 1.1.2 ja 4) formaalissa mielessä, millä viitataan niiden tarjoamaan yleiseen selitysmalliin ja tulkintakehikkoon, joiden kautta lähestyn kulttuuripolitiikkaa ja sen ohjausta. Tällöin tarkoitan, että formaalilla teoriolla ei ensisijaisesti pyritä selittämään tutkittavaa ilmiötä, ja näin myöskään erilaiset hypoteesit eivät ole keskiössä (Hammersley & Atkinson 1983). Keskustelulla strategisen valtion politiikasta pikemminkin kehystän tutkittavaa ilmiötä ja pyrin tarkastelemaan sitä aikaisemmassa tutkimuksessa–myös kulttuuripolitiikan ulkopuolelta–esiin tuoduista relevanteista näkökulmista, joita tässä yhteenvedossa sovellan kulttuuripolitiikan tarkasteluun.

Miten sitten yllä esitetyn teoreettisen integraation pohjana olevat analyysit tehtiin kussakin tapaustutkimuksessa? Artikkeleissa I ja III analyysi perustuu erityisesti laadullisiin aineistoihin, artikkelissa II molempiin ja artikkelissa IV erityisesti määrällisiin aineistoihin täydennettynä virkahenkilöiden antamalla laadullisella informaatiolla. Artikkelissa I analysoin dokumentteja diskursiivisesta näkökulmasta, jossa oleellista olivat sanastot ja ”merkitsemisen politiikka”. Tässä yhteenvedossa pohdin erityisesti, miten diskurssit suhtautuvat politiikan toteutuksen konkretiaan ja ohjauksen muutoksiin eli käännän artikkelin I alun perin diskursiivisen analyysin tukemaan muiden artikkeleiden parissa käytettyä, evidenssiä, kuvaamista ja selittämistä painottavaa ”faktanäkökulmaa” (ks. myös Mason 2002). Artikkelin II aineistot koottiin siten, että niissä on edustettuna sekä budjetti- että lainsäädäntöohjaus kuin myös tulos- ja informaatio-ohjaus. Aineistoja tarkastellaan tässä artikkelissa teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin. Tällöin erimerkiksi strategioissa ja lainsäädännössä sekä tulospimuksissa Taiken tehtäväksi asetetun taidepolitiikan toimeenpanon analyysia vahvistetaan tarkastelemalla myös viraston allokoina rahavirtoja, rahoituskriteeristöjä ja niiden muutoksia. Asiantuntijahaastattelu on yleinen yhteiskuntatieteellinen aineistonkeruumenetelmä (Backlund ym. 2017, 87) jolla pyritään samaan reflektoitua tietoa esimerkiksi tietyistä menettelytavoista, jonkin organisaation toiminnasta tai joidenkin asioiden nykytilasta. Artikkelin III pääaineiston muodostavien virkamieshaastattelujen lähtökohtana on realistinen orientaatio (ks. Manzano 2016), jossa haastateltavien kokemukset kertovat tietyn prosessin tai ohjelman toimintamekanismeista ja kontekstista, siitä ”miten asiat ovat”. Tässä tapauksessa kyse on Taiteen edistämiskeskuksen ja ministeriön välisen ohjaussuhteen sekä valtionavustuspolitiikan toteutumisesta sekä tähän kytkeytyvistä vallankäytön mekanismeista. Artikkelissa IV tutkimusmenetelmänä on budjettiin kohdistuva sisällönanalyysi ja koodaus. Sovelsimme valtion taide- ja kulttuurirahoituksen luokittelussa eurooppalaisen kulttuuritilastoinnin asiantuntijaryhmän vuonna 2012 julkaistussa loppuraportissa esitettyä luokittelukehystä, jota muokkasimme jonkin verran Suomen kulttuuripolitiikan kontekstiin. Kvantitatiivista rahavirtojen analyysia täydennetään virkakunnan tiedonannoilla siitä, miten kukin hallinnon ala kulttuurin määrittelee ja sille rahoitusta allokoi.

1.3.3 Tutkimusprosessin ja tutkijaposition tutkimuseettistä reflektointia

Tätä tutkimusta tehdessäni olen tasapainoillut ikään kuin kahden maailman rajalla; oma tutkijapositioni rakentuu yliopistollisen akateemisen tutkimuksen ja kulttuurihallintoa lähellä olevan kulttuuripoliittisen arvioinnin sekä soveltavan tutkimuksen välimaastossa (vrt. esim. Bennett 2004). Tätä tutkimusta ei välttämättä olisi syntynyt lainkaan, tai ainakaan tässä muodossa, ilman päivätyötäni Cuporessa erilaisissa projekteissa lähellä kulttuuripolitiikan sektorihallintoa. Näen eduksi, että olen päässyt lähelle sitä käytännöllistä ja institutionaalista todellisuutta, jossa taidetta ja kulttuuria koskevaa politiikkaa toteutetaan. Useat keskustelut ja tietojenvaihdot kulttuurihallinnon virkakunnan kanssa vuosien varrella ovat edistäneet tämän tutkimukseen aiheeseen kiinni pääsyä muutenkin kuin tutkimusaineistojen kautta. Toisaalta väitöskirjan artikkeleiden aineistojen

pohjautuminen Cuporen tutkimushankkeisiin, joita ei ole alun perin tehty tätä tutkimusta silmällä pitäen, on tietenkin vaikuttanut siihen, miten tutkimus yleensä on kohdentunut. Toisin sanoen olen joutunut suurelta osin tyytymään alun perin muuhun tarkoitukseen kerättyihin aineistoihin ja ottamaan niihin uusia, kriittisiäkin näkökulmia; olen lukenut niitä uusin linssein kuin tehdessäni soveltavaa tutkimusta. Toisaalta näen, että vaihtelevilla ja monipuolisilla empiirisillä aineistoilla ja metodisilla lähestymistavoilla pystyn ainakin toivottavasti välttämään esimerkiksi liian yksipuoliseksi tai suppeaksi muodostuvaa kriittistä näkökulmaa.

Tällainen ”kaksoisrooli” herätti kaiken kaikkiaan pohtimaan useita kysymyksiä: Mitä voin saada aineistoista irti ja miten lukea niitä uusin tavoin? Onko tutkimuskohde eli kulttuurihallinto liian tuttu tai lähellä? Pystynkö nousemaan empiiristen itsestäänselvyyksien yläpuolelle, ottamaan laajemman näkökulman ja suhteuttamaan asioita toisiinsa? Miten yhdistää käytännöllinen ja kriittinen lähestymistapa? Joka tapauksessa pohdin tutkimuksen edetessä omia arvojeni ja asenteitani sekä teen niitä näkyväksi argumentoinnissani ja suhteessani tutkimuskohteeseen. Olen pyrkinyt noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä – huolellisuutta, rehellisyyttä ja tarkkuutta – läpi tutkimuksen sekä refleктоimaan valintojani (ks. esim. Vakimo 2010). Tutkimusaineistojani voi tietenkin kritikoida hallintolähtöisiksi ja hallintoon rajatuiksi, jolloin vaarana voi olla järjestelmän analyysissä siihen itseensä viittaavuus. Tämän ongelman pyrin kuitenkin väistämään aineistojen kriittisellä käsittelyllä ja niiden poliittisella analyysillä. Tunnistan, että sektorikulttuuripoliittikkakin on muodostunut tiettyjen poliittis-historiallisten edellytysten varassa, eikä sen alan, tehtävien tai vastuiden tarvitse aina pysyä samanlaisina; poliittisuus ei katoa ja muutoksen mahdollisuus on aina olemassa (Pirnes 2008, 268).

Väitöskirjani artikkeleiden I-IV aineistot on kerätty pääosin Cuporessa toteutettujen arviointi- ja tutkimushankkeiden yhteydessä (ks. taulukko 1 ja edelliset luvut). Cuporessa ovat käytössä aineistonhallintaa koskevat linjaukset sekä aineistonhallintasuunnitelman ohjeet. Cupore on myös sitoutunut noudattamaan yleisiä ihmistieteen tutkimusta koskevia eettisiä periaatteita²². Esimerkiksi artikkelin III pääasiallisen aineiston muodostavien haastattelujen yhteydessä kysimme asianosaisilta virkakunnan edustajilta luvan arviointiaineiston tieteelliseen jatkokäyttöön, ilman että yksittäisiä ihmisiä voisi suoraan tunnistaa haastattelutuloksia esittäessä. Sinänsä näissäkään haastatteluissa ei ole nähdäkseni eettisesti kyse erityisen arkaluontoisesta materiaalista, vaan virkavastuulla toimivan kulttuurihallinnon virkakunnan näkemyksistä kulttuuripoliittikan ohjauksen eri osa-alueista.²³ Myös artikkelissa IV asiantuntijoiden tiedonantoja on käytetty vain taustatietona siten että yksittäisiä vastaajia ei voi tunnistaa.

²² Ks. <https://www.cupore.fi/fi/tutkimus/aineistonhallinta-cuporessa>

²³ Samoin kuin arviointitutkimuksen raportissa (Sokka & Jakonen 2020), myös lopullisessa tieteellisessä artikkelissa III haastattelut esitetään anonymisti siten, että kuhunkin haastateltavaan viitataan vain koodilla, joka kertoo haastateltavan positiosta edustamassaan organisaatiossa. Tämäkään ei tietenkään takaa täysin varmasti sitä, etteikö joku voisi arvata kehen sanomista on kulloinkin kyse: olivathan haastatellut suhteellisen pieni joukko kulttuurihallinnon keskeisiä ihmisiä.

Tutkimusprosessi eteni seuraavasti. Artikkelit I ja II syntyivät pääosin vuosien 2015 ja -16 aikana Cuporessa toteutettujen luovaa taloutta tarkastelleiden tutkimusprojektien vanavedessä, jolloin kiinnostuin pohtimaan väitöskirjan mahdollisena tutkimusteemana niin kulttuurin kytkeytymistä valtion strategiaan tavoitteisiin kuin kulttuurihallinnon vaikutus- ja ohjausvaltaa. Artikkeleiden II ja III aineistot perustuvat keskeisesti Cuporen tutkimukseen ”Taidepolitiikan kepit ja porkkanat”, joka oli Taiken toiminta-avustuksia ja viraston ohjausta käsitellyt laaja tutkimusprojekti (ks. Sokka & Jakonen 2020). Artikkelin II taustalla olevan luonnosversion esitin konferenssipaperina ”International Conference on Cultural Policy Research (ICCPR)” -konferenssissa Tallinnassa 2018, jossa sain paperia koskevia hyödyllisiä kommentteja kansainväliseltä osallistujajoukolta. Artikkelin III luonnosversion sain hyviä kommentteja Poliitiikan tutkimuksen päivillä Tampereella keuhällä 2020. Artikkelit IV pohjautuu puolestaan syksyllä 2021 Ruotsin Boråsissa ”Nordic Conference on Cultural Policy Research (NCCPR) 2021” -konferenssissa esitettyyn tutkimuspaperiin. Sen taustalla ovat Cuporessa tehdyt tutkimuksen valtion kulttuurirahoituksesta sekä veikkausvoittovaroista taiteen ja kulttuurin tuessa.

Olen kirjoittanut artikkelit I ja II alusta loppuun omana työnäni²⁴. Artikkelit III ja IV olen kirjoittanut yhdessä Cuporen erikoistutkija, YTT Sakarias Soka kanssa. Pääkirjoittaja olen myös näissä yhteistyönä tehdyissä artikkeleissa; kummankin yhteistyönä kirjoitetun artikkelin perusidea, empiiriset analyysit sekä luonnos- ja pohjatekstit ovat omaa käsialaani. Olin myös pääasiallisessa vastuussa toimituskuntien ja vertaisarvioijien palautteen tarkasta huomioimisesta ja muokkausten sisällyttämisestä käsikirjoituksiin. Tämä yhteenveto-osuus on kirjoitettu pääosiltaan syksyn 2021 ja kevään 2022 aikana, myös vanhempia luonnostekstejä vuosien varrelta hyödyntäen.

1.4 Tutkimuksen taustakehys ja -keskustelut

1.4.1 Hyvinvointivaltion kulttuuripolitiikka muutoksen ja säilymisen välimaastossa

Suomen hyvinvointivaltion kehukseen sijoittuvaa kulttuuripolitiikkaa on tavallisesti kuvattu osana niin sanottua Pohjoismaista mallia (esim. Mangset ym. 2008) omine kansallisine erikoispiirteineen (esim. Sokka 2022). Yleisesti ottaen 1990-lukua tulkittiin suomalaisessa kulttuuripolitiikassa käännekohtana uudelle, hyvinvointivaltiomallin rakentamista seuraavalle ”linjalle” (ns. linja-ajattelun pohdiskelua luvussa 2.3.). Usein tälle ajanjaksolle sijoittuvana muutoksena on

²⁴ Tietysti näitäkin tekstejä ja niiden luonnosversioita ovat kommentoineet useat ihmiset konferensseissa ja muissa yhteyksissä. Keskustelut Cuporen työtovereiden kanssa ovat myös olleet hyvin antoisia tutkimukseni kehittämiseksi. Myös yhteistyö taide- ja kulttuurihallinnon kokoneen ja asiantuntevan virkakunnan kanssa vuosien varrella monissa tutkimushankkeissa on tuottanut ratkaisevan tärkeitä havaintoja ja virikkeitä tutkimuksen toteuttamiselle. Tässä mielessä puhuminen omasta työstä on hieman yksinkertaistavaa.

kulttuuripolitiikan osalta puhuttu kulttuuripolitiikan markkinoituvasta, kansainvälistyvistä tai uusliberaalista vaiheesta vahvimman hyvinvointivaltion rakennustyön päättyessä 1990-luvulle (esim. Kangas & Pirnes 2015; Mertanen 2009; vrt. esim. Duelund 2008). Tällöin maailmalla jo aiemmin vankan jalansijan saaneet kilpailutalouden hallinto-oppi NPM (*New Public Management*, uusi julkisjohtaminen)²⁵ ja uusliberalismin käsitteellä kuvattu kattavampi ideologinen käänne tulivat myös suomalaista kulttuuripolitiikkaa määrittäväksi viitekehukseksi. Kulttuuripolitiikan lisäksi myös laajemmin sivistyspolitiikan – kuten yliopistojen ja koulutuksen - peruselementtejä ja instituutiota on alettu muokata ja tulkita uudestaan poliittisluonteellisen agendan korostaessa kilpailua, tuottavuutta ja tehokkuutta ennemminkin kuin uudelleenjakoa ja tasa-arvoa (ks. Sevänen & Häyrynen 2018; Kuusela ym. 2021).

Suomalaisen kulttuuripolitiikan nykyisen vaiheen peruspiirteinä on esitetty sellaisia teemoja kuin kulutusideologian läpilyöntiä, uutta NPM-ajattelutapaa julkisen hallinnon ohjauksessa, kuntien ohjauksen muutosta lisäämällä niiden autonomiaa valtiosta²⁶ valtionosuuslainsäädännön uudistuksella ja korvaamalla normi- ja resurssiohjausta informaatio-ohjauksella, kulttuurin roolia kehitystekijänä eri alueilla ja tavoiteasetteluissa sekä kulttuuriteollisuuden nousua uudelleen keskiöön osaksi kulttuuripolitiikan tehtäväkenttää erityisesti luovan talouden toimenpiteiden alla (Kangas & Pirnes 2015, 28–29). Nykykulttuuripolitiikan on nähty esimerkiksi tavoittelevan samaan aikaan hyvinvointivaltiollisen kehittämisvaiheen ja ”markkinavaltioon” kehittämisvaiheen tavoitteita (Pirnes 2008, 248).

1990-luvun osalta Anita Kangas (1999) näki uusliberalismin²⁷ yhteiskunnallisena ideologiana olleen kulttuuripolitiikankin muutosta perustellusti edustava teema, joskaan ei tietenkään mikään yhtenäinen ilmiö tai ohjelma. Mitä 2000-luvun myötä on sitten tapahtunut? Miten tulkinta uusliberaalista ja markkinaorientoituneesta kulttuuripolitiikasta sopii pohjoismaiseen ja suomalaiseen kontekstiin, kun esimerkiksi valtaosa merkittävästä kulttuurituotannosta – vaikkapa kulttuurin koulutus, kunnalliset taidelaitokset, taidetoimikuntajärjestelmä ja koko maan kattava julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta - perustuu edelleen kattavaan julkiseen tukeen? Etenkin toisesta viitekehuksesta katsottuna

²⁵ Yliaskan (2014) mukaan vakiintunut termi myös Suomessa on NPM, joten käytän sitä omassa tutkimuksessani. NPM:n piirteitä suhteessa kulttuuripolitiikkaan kuvataan tarkemmin luvussa 2.2. Yliaska on nähnyt, että yläkäsitteen NPM alla kulkenut hallinnon kehittämisen kokonaisuus liittyi laajassa kontekstissa prosessiin, jossa hyvinvointivaltion julkisen sektorin perusrakenteita muokattiin kuvauksen mukaan valmentaja- tai kilpailuvaltioksi. Niin sanotun valmentaja- tai kilpailuvaltioon uusliberaaliin hallintastrategiaan kuuluu NPM:n mukainen näkemys julkisen sektorin toiminnasta (esim. Sorsa 2017).

²⁶ Analysoin tarkemmin ohjauksen muutoksia myöhemmissä luvuissa. Kyse ei itsestään selvästi ollut kuntien autonomian lisäämisestä, vaan toisaalta myös valtion resurssi- ja strategisen ohjauksen tiukentamisesta.

²⁷ Uusliberalismi ei ole ainoastaan taloustieteellinen, vaan myös monitahoinen, yksityisten markkinoiden logiikkaa korostava ideologisesti-poliittinen ilmiö (ks. artikkeli I). Poliittisen uusliberalismin leviämisen on analysoitu edistyneen kilpailuvaltioiden muotoutumista painotamalla niin valtioiden kilpailukykyä kuin markkinalogiikan yhdistämistä politiikan eri sektoreille (esim. Genschel & Seelkopf 2015). Uusliberaalin liikkeen tavoitteena ei ollut sen poliittisen toiminnan tilan, ”polityn”, eli valtion kuolettaminen, vaan kilpailuyhteiskunnan konstruoiminen valtion rakenteita muokkaamalla (Yliaska 2014).

kulttuuripolitiikan peruskuva on entinen: amerikkalainen Kevin Mulcahy (2017, xii) analysoi pohjoismaisen, ”sosiaalidemokraattisen” kulttuuripolitiikan pysyneen uusliberaaleista pyrkimyksistä ja uudistuksista huolimatta perusorientaatioltaan entisenkaltaisena, laajaan hyvinvointivaltioon kytkeytyvänä politiikkana.

Yleisesti ottaen uusliberalismiin liittyy paljon väärinymmärryksiä ja yksinkertaistamista (esim. Hall 2019). Sitä on tulkittu ajoittain valtion otteen höllenemiseksi tai jopa valtion ”katoamiseksi” markkinoiden ja markkinalogiikan tieltä. Nähdäkseni hieman tässä hengessä myös suomalaisen kulttuuripolitiikan uusliberalisoitumista ennakoitiin ja analysoitiin 1990-luvun lopulla, muutosten ollessa vielä suhteellisen tuoreita ja monin osin diskursiivisia. Uusliberalistisiin diskursseihin kuului kulttuuripolitiikassakin esimerkiksi markkinoiden näkeminen eri sektoreilla ”byrokraattisen hallinnon vastastrategiaksi” (Kangas 1999, 165). Kulttuuripolitiikan tutkimuksen piirissä valtioiden heikentyminen tai häviäminen on sittemmin erityisesti pohjoismaisen kulttuuripolitiikan ollessa kyseessä todettu suurelta osin ”globaalin talouden uusliberaalien ideoiden hellimäksi myytiksi” (Häyrynen 2018, 177; vrt. myös Rius-Ulldemolins & Pizzi 2022). Hallinnon osalta markkinoistuminen ei tarkoita pienentymistä tai heikentymistä, vaan jopa byrokratian intensiivisyyden kasvua, kun esimerkiksi valvonta ja arviointi lisääntyvät tilivelvollisuuden alla ja valtion toimintojen sopimusperustaisuutta edistetään (Mirowski 2009).²⁸ Laajemmassa mielessä esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisi ja nyttemmin koronapandemia sekä energiakriisi ovat osoittaneet valtion intervention välttämättömyyden.

Keskitettyyn ja läpäisevään ohjaukseen pyrkivän strategisen valtion näkökulmasta ovat Simo Häyrysen (2013; myös 2018) havainnot kiinnostavia. Suomalaisessa kulttuuripolitiikassa uusliberaalien trendien omaksuminen ei ole tarkoittanut täydellistä markkinamallin omaksumista tai keskushallinnon roolin pienenemistä, vaan valtion toimesta organisoidun ja markkinaorientoituneen kulttuuripolitiikan missioiden kontrasti on ratkaistu ”keskitetyllä markkinaorientaatiolla”. Tällä Häyrynen (2013, 637) viittaa erityisesti luovan talouden politiikkaan sekä julkishallinnon tulospainotuksiin ja indikaattoriperustaiseen politiikan ohjaamiseen. Keskitetysti organisoidun kulttuuripolitiikan markkinoistuminen ei ilmene vain kulttuurisektorin uusina ohjaus- ja tuotantotapoina tai kielenä, vaan myös yhteiskunnallisena kulttuurin käyttämisenä tiettyjen ideologisten tavoitteiden täyttämiseen (Häyrynen 2018, 177). Esimerkiksi Sevänen ja Häyrynen (2018) kuvasivat kulttuuripolitiikan ”kilpailuvaltiollistumista” erityisesti luovan teollisuuden ja luovan talouden käsitteiden kautta, millä viitataan kaupallisiin, yrittäjämäisiin ja markkinaperustaisiin kulttuurin käytäntöihin. Juuri tätä kautta myös kansallisen kulttuuripolitiikan tehtävänkuva on heidän mukaansa siirtynyt kansantalouden kasvattamiseen, kansallisen kilpailukyvyyn

²⁸ Valtion roolin pysyvyyttä kuvaa esimerkiksi se, miten viimeisten vuosikymmenten aikana maailmalla pitkiäkin aikoja vallassa istuneiden erilaisten, usein uusliberalistisiksi kuvattujen konservatiivihallitusten - esimerkiksi Reagan ja Bushin Yhdysvalloissa, Thatcher ja Cameron Iso-Britanniassa - retoriikasta huolimatta byrokratian ja julkishallinnon koko ja merkitys ei näissäkään maissa kokonaisuudessaan pienentynyt missään määrin merkittävästi leikkauksista ja uudelleen suuntaamisista huolimatta. (Peters 2018a, 2.)

edistämiseen ja yritysten maailmanmarkkina-asemien parantamiseen. Luovan talouden toiminta onkin kiinnostavalla tavalla talous-, työ, ja elinkeinopoliittinen kulttuuripolitiikan rajavyöhyke, mutta kuten osoitan, ei kulttuuripolitiikan ”koko kuva”.

Uusliberaaliksi luonnehdittuun kehitykseen linkittyy myös paine kulttuurin julkisen rahoituksen leikkaamiseen ja vähentämiseen, ja esimerkiksi kasvava yksityinen/yritysrahoitus kulttuurille, joka on mahdollisesti aiemmin rahoitettu julkisin varoin/avustuksin.²⁹ Suomessa esimerkiksi veikkausvoittovarojen merkitys julkisia budjettivaroja korvaavana kulttuuripolitiikan rahoitusvälineenä on ollut suuri. Samaan teemaan on yhdistynyt esimerkiksi säätiöiden roolin merkittävä kasvu viime vuosikymmeninä erityisesti suoran taide- ja taiteilijatuen alueella. Kulttuuripolitiikan perusteluissa ja retoriikassa on puolestaan tapahtunut yleinen muutos kohti kilpailukykyä, uudistumista, terveyttä ja muita ”kulttuurin ulkopuolisia” tavoitteita; kulttuuri on väline jonkin muun tavoitteen saavuttamiseen (esim. Mangset 2020). Toisaalta uusliberalismiin on yhdistetty myös valtion ohjauksen käytäntöjen ja julkishallinnon muutos.³⁰ Keskustelu on elänyt pitkään, ja esimerkiksi jo 2000-luvun alussa pohjoismaisessa kulttuuripolitiikan tutkimuksessa katsottiin keskeisiksi kehityskuluiksi ja tuleviksi tutkimuskohteiksi esimerkiksi NPM:n mekanismien sekä kulttuurin talousorientaation, tuloksellisuuden sekä arviointien yhteisvaikutusten aiheuttamat muutokset kulttuuripolitiikassa (Duelund 2003; Vestheim 2007). Tärkeäksi tarkastelukohteeksi on nähty esimerkiksi ”käsivarren mitta” -periaatteen aseman muuttuminen, kun erityisesti taidepolitiikan välineellistä poliittishallinnollista ohjausta on kiristetty (esim. Aaltonen & Karttunen 2015). Kehitystä tulkittiin jopa ”poliittiseksi kolonisaatioksi” (Duelund 2008). Duelundin ajattelussa kolonisaatio viittaa muun muassa siihen, miten taide- ja kulttuurialan sääntelyä on kasvatettu tulossopimuksilla, hallinnollisella keskittämällä sekä poliittisesti määriteltäviin tarkoituksiin suunnattujen korvamerkittyjen resurssien painottamisella vertais- ja asiantuntija-arviointien sijaan (emt. 17).³¹

²⁹ Suomen kulttuuripolitiikassa julkisten rahoituksen leikkaaminen on tapahtunut erityisesti 1990-luvun lamassa ja toisaalta vuoden 2008 finanssikriisin jälkeisenä aikana, jolloin leikkaukset eivät tosin olleet yhtä merkittäviä kuin 90-luvulla. Taide- ja taiteilijapolitiikassa voi pohtia tämän osalta myös säätiörahoituksen merkityksen kasvua taiteen tukemisessa sekä painetta kulttuurilaitosten omarahoitusosuuksien kasvattamiseen.

³⁰ Heikki Patomäen mukaan (2015, iii) julkisorganisaatioiden uusliberaalia mallia luonnehtivat erityisesti seuraavat kehityskulut: 1) Yksityistäminen; 2) ulkoistaminen; 3) uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteiden soveltaminen; 4) virkakoneiston roolin vahvistuminen lainsäädännössä ja politiikassa sekä 5) aiempien demokratian muotojen korvaaminen hierarkkisella linjaorganisaatiolla.

³¹ Tässä tutkimuksessa ei sinänsä tarkastella yksittäisiä kulttuuri-instituutioita ja -laitoksia tai niiden ohjausta. Suomessa kulttuuripalveluiden ja -laitosten organisoimisessa on suosittu viime vuosina enemmän yksityisoikeudellisia ratkaisuja (Saukkonen 2014). Monissa kunnissa julkishallinnollisia taidelaitoksia on uudelleenorganisoitu osakeyhtiö-, säätiö- ja yhdistyspohjaisiksi. Yksityistämisestä ei kuitenkaan suomalaisessa kulttuuripolitiikassa voida vahvassa mielessä puhua. Säätiöittäminen tärkeä perustelu on ollut erilaisten rahoitusmahdollisuuksien mahdollistaminen julkisen lisäksi. Valtionhallinnossa suuntauksesta esimerkiksi on Valtion taidemuseon säätiöittäminen Kansallisgalleriaksi. Samalla Kansallisgalleria siirrettiin rahoitettavaksi veikkausvoittovaroista.

Toisaalta tätä kirjoittaessa 1990-luvun käännteestä - kuinka se sitten nime-täänkään - on vierähtänyt aikaa jo saman verran kuin tuolloin oli suomalaisen kulttuuripoliittisen järjestelmän rakennusvaiheen alkamisesta 1960- ja 70-lu-vuilta. Sama asia toisin laitettuna: kulttuuripoliitiikan nykyistä vaihetta on eletty jo kolmekymmentä vuotta, eli lähestulkoon kauemmin kuin kaikkein aktiivisin hyvinvointivaltion kulttuuripoliitiikan rakennustyö Suomessa kesti. Tiedämme, miten monin osin entinen taide- ja kulttuuripoliittinen järjestelmä on säilynyt, eikä hyvinvointivaltiollisen kulttuuripoliitiikan voi todeta olevan kadonnut. Ku-ten Mertanen (2009) kuvasi, kulttuuripoliitiikan ja taidetukijärjestelmän perusra-kenteet sekä kulttuurihallinnon järjestelyt ovat edelleen pääosin samat, jotka luo-tiin suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen ja vahvimman ylläpidon kau-tena ajanjaksolla 1960-luvun lopusta 1990-luvun alkuun. Perinteisistä tehtävistä ei uusien avauksien ja tarpeiden myötä ole luovuttu (Pirnes 2008, 248). Valtion rooli esimerkiksi kulttuurin julkisessa rahoituksessa - leikkauspuheista huoli-matta - on Suomessa 2000-luvulla ollut suhteellisen vakaalla, joskin melko py-sähtyneellä, tasolla tarkasteltaessa virallista taiteen ja kulttuurin budjettia³² (Ja-konen, Kurlin Niiniaho, Oksanen-Säreä & Sokka 2021a & 2021b). Oleellista tut-kimukseni kannalta on, että edellä kuvatussa kulttuuripoliitiikan muutoksessa ja toisaalta pysyvyydessä on kyse vallankäytöstä ja valtapositiosta: "...lakien ja va-kiintuneen hallintorakenteen tukemien mallien eri pisteissä on määrittelyvallan käyttäjiä ja portinvartijoita..." (Sokka 2014, 2).

1.4.2 Hallitus- ja puoluepolitiikan heikko vaikutus kulttuuripoliitiikan jär-jestelmään?

Suomalaisen kulttuuripoliitiikan toteutusyhteisössä poliitikot ja poliittiset luotta-mushenkilöt edustavat uusiutumista sekä muutosta ja tämän tutkimuksen koh-teena oleva hallinto ja byrokratia puolestaan pysyvyyttä (Häyrynen 2015, 60-62), mikä muodostaa erään keskeisen virkakunnan vaikutusvallan osatekijän (Murto 2014, 295). Pohjoismainen kulttuuripoliittinen malli (esim. Mangset ym. 2008) eri-tyisine piirteineen onkin yleisesti ottaen todettu pitkältä ajalta periytyvine insti-tutionalisoituneine kerroksineen sekä vakautta tuovine polkuriippuvuuksineen jäykäksi ja vastustuskykyiseksi suhteessa esimerkiksi kovasti keskusteluissa ol-leisiin markkinaperustaisiin muutoksiin (Bille 2022; Kangas & Vestheim 2010). Konsensuksen, muuttumattomuuden ja politiikan vähäisen vaikutuksen on ha-vaittu luonnehtivan myös laajemmin eurooppalaisia kulttuuripoliittisia järjestel-miä (Rius-Ulldemolins & Rubio-Arostegui 2022). Konsensuksen myötä virka-miesvallan voi nähdä lisääntyneen myös kulttuuripoliitiikassa (Kangas & Pirnes 2015, 32).

³² Kulttuurin rahoitus on mahdollista tietenkin määritellä eri tavoin esimerkiksi sen mukaan, mikä lasketaan kulloinkin "kulttuuriksi" ja mitä valtion budjettiluokkia tarkastellaan kult-tuurin rahoituksena (ks. artikkeli IV koko valtion rahoituksesta kulttuurille). Tässä olevalla toteamuksella viitataan valtion ns. korvamerkittyyn tai viralliseen taide- ja kulttuuribudjettiin, joka muodostuu valtion talousarvon luvusta 29.80. "Taide ja kulttuuri". Toisaalta huomion kiinnittäminen kulttuurinkin vuosikymmeniä kestäneeseen riippuvuuteen veikkausvoitto-varojen tuottokehityksestä asettaa kysymyksen "vakaudesta" problemaattisempaan valoon. Tätäkin teemaa tarkastellaan tässä yhteenvedossa.

Simo Häyrysen (2013, 626) tulkinnan mukaan suomalaisen kulttuuripolitiikan ”kakkosluokan” asema politiikkasektoreiden joukossa ilmenee sen peruskulttuurin muuttumattomuutena huolimatta eduskunnan valtasuhteiden ja kulttuuriministereiden ideologisen taustan vaihtelusta (vrt. myös Harding 2022; Henningsen & Blomgren 2017, 67). Kulttuuripolitiikan onkin tulkittu kärsineen todellista yhteiskunnallista merkitystään pienemmästä painoarvosta ja arvostuksesta (esim. OKM 2017, 19). Taiteen ja kulttuurin edistäminen ei välttämättä ole koskaan ollut mikään keskeisin politiikkasektori puolueiden ja kansalaisten keskuudessa (esim. Sirnö 2020). Myös puolueet ovat suhteellisen yksimielisesti sitoutuneet nykyiseen järjestelmään, mutta puolueiden ohjelmissa toki nousee nykyistä järjestelmää uudistavia linjauksia ja sektorihallintorajauksia laajempia näkemyksiä kulttuuripolitiikasta (Jakonen & Renko 2019).³³ Throsby (2001, 137) esittikin pari vuosikymmentä sitten, että kulttuurin oli tuolloin ollut jopa vaikeaa löytää paikkaansa yleisesti talousajattelun hallitsemassa sekä taloudellisuutta ja tehokkuutta korostavassa yhteiskuntapolitiikassa 1980-luvulta lähtien (artikkelissa I analysoimani luovan talouden diskurssit ovat olleet eräs vastaus tähän ongelmaan).

Nimenomaan hallitusten vaihdosten, ministerien, sekä yleisesti parlamentaarisen ja edustuksellisen politiikan vaikutuksen kulttuuripolitiikan kokonaisuudessa on nähty olleen viime vuosina vähäisen (Saukkonen 2014). Hallitusten ja ministerien erilaiset ideologiset taustat eivät ole muuttaneet radikaalisti kulttuuripolitiikan linjaa viime vuosikymmeninä. Lyhyt hallituskausi, poliittiset ja taloudelliset suhdanteet, päätöksentekoprosessit sekä ohjausjärjestelmän luonne vähentävät kulloisenkin ministerin liikkumavaraa. Vahva lainsäädännöllinen ankkuroituminen, institutionalisoituminen sekä taidetoimikuntalaitoksessa hyödynnettävä vertaisarviointijärjestelmä ovat suojanneet suomalaisen kulttuuripolitiikan autonomisuutta. Veikkausrahoituksen suuri osuus kulttuurirahoituksesta jakosuhteita määrittävine lainsäädäntöineen yhdistettynä ministeriön suunnitteluvaltaan korvamerkittyine rahoitusosuuksineen on myös suojellut kulttuuripolitiikan rahoitusta poliittisilta muutoksilta. Voi myös pohtia, onko kulttuurisektoria ”suojellut” osaltaan myös sen budjetin suhteellinen pienuus; julkisen talouden säästöjä ei laajassa mitassa tältä sektorilta juuri saa aikaiseksi.³⁴

Kulttuuripolitiikan sektorijärjestelmän institutionalisoituneisuutta ja hallinnollista vakiintuneisuutta voi tietenkin pitää perusteina sen yhteiskuntapolitiselle legitimitetille, ja muuttumattomuutta osoituksena järjestelmän pääasiallisesta toimivuudesta myös useiden kansalaisryhmien sekä kulttuurin kentän toimijoiden näkökulmasta. Suomessa on vallinnut edelleen suhteellisen vahva

³³ Tietenkin myös yksittäisiä kansanedustajia kulttuuri voi kiinnostaa paljonkin, kuten esimerkiksi KULTA ry:n kooste kirjallisista kysymyksistä kuluvalta vaalikaudelta osoittaa (ks. <https://kulttuurijataide.fi/kulttuuri-kiinnostaa-lukuisia-kansanedustajia/>). Puolueiden ja kansanedustajien näkemykset kulttuurista eivät tietenkään seuraa automaattisesti nykyisen sektorihallinnon vastuualuearajoja eli kyse on erilaisista kulttuuripolitiikoista (ks. luku 2.1.3).

³⁴ Esimerkiksi suuria koulutusleikkauksia tehnyt vuonna 2015 aloittanut Juha Sipilän oikeistohallitus ei juurikaan leikannut taide- ja kulttuuripolitiikan resursseista. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimintojen kokonaisuudessaan vaikapa tieteen ja koulutuksen ”sektoripolitiikat” muodostavat kulttuuripolitiikkaa paljon suuremmat toimintalohkot, katsottiinpa asiaa valtion budjetin tai ministeriön osastojen henkilöstömäärän näkökulmista.

konsensus siitä, että julkisen vallan tulee tukea ja rahoittaa kulttuuria ja ylläpitää hyvinvointivaltion aikana vakiintuneita kulttuuripoliittisia ihanteita (esim. Häyrynen 2015, 213). Esimerkiksi kansalaiset pitävät taidetta tärkeänä ja antavat yhä laajan tuen kulttuurin tukemiselle julkisista varoista (Suomen Kulttuurirahasto 2022). Tietenkin kysymys on poliittinen ja pohjautuu siihen, kenen ääni on kuulunut (ja kuuluu) voimakkaimmin järjestelmää rakennettaessa ja ylläpitäessä. Vakiintuneiden taideinstituutioiden asema on vahvempi kuin vakiintumattoman kentän ja vapaiden taiteilijoiden. Keskimääräistä enemmän kulttuurin aktiivisia suurkanaluttajia on naisten, akateemisen tutkinnon suorittaneiden, ja pääkaupunkiseudulla asuvien keskuudessa (Emt.). Järjestelmän muutostarpeet voisivat olla erilaisia, jos asiaa kysytään esimerkiksi alakulttuurien, kulttuurivähemmistöjen ja taiteen vapaan kentän edustajilta.

1.4.3 Kulttuuripolitiikan järjestelmän muuttumattomuus hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta

Heiskanen, Ahonen ja Oulasvirta (2005) tarkastelivat lähes kaksikymmentä vuotta sitten maamme kulttuurisektorin senhetkistä rahoitustilannetta ja -tarvetta sekä arvioivat laajasti suomalaisen kulttuurin kenttään kohdistuvia hallinta- ja ohjausjärjestelmiä. Tutkimus paikansi erityisiä ”kipupisteitä”, jotka vaivasivat Suomen taiteen ja kulttuurin rahoitusta ja ohjausta, sekä pohti erilaisia mahdollisia skenaarioita kulttuuripolitiikan tulevaisuudelle, joista tuoreemmissa analyyseissa on todettu toteutuneen, myös yllättävästi, lähinnä ”stagnaatioskenaarion” (Saukkonen 2014). *Stagnaatioskenaario* nähtiin todennäköiseksi myös vuodesta 2012 eteenpäin (Heiskanen & Kangas 2015). Stagnaatio on elänyt pääasiassa kahdella tavalla: *vähittäisillä resurssilisäyksillä ja pienin askelin tehdyillä taloudellisen ohjauksen kiristyksillä* (Heiskanen ym. 2005, 280). Rautiainen (2008, 95) analysoikin tähän pohjaten suomalaisen taiteilijatukijärjestelmän ja taidepolitiikan ”pienien askelten politiikkaa”. Se muodostui esimerkiksi *instrumentalistisen poliittishallinnollisen ohjauksen* lisääntymisestä ja yhä *hienovaraisemmaksi käyvästä hallintorakenteesta*.³⁵

On huomattava, että 1990-luvullakaan ennusmerkkinä ei ollut suinkaan valtion ohjailun katoaminen kulttuurin osalta, vaan näköpiirissä oli muutos tiukasta normituksesta ja säätelystä kohti esimerkiksi seurantaa, arviointia ja kehittämistä (esim. Komiteanmietintö 1992). Myös kulttuuripolitiikan ohjauksessa on viimeisten vuosikymmenten myötä alettu hyödyntää hyvinvointivaltiolla ominaisten normi- ja resurssiohjausten rinnalla valtion ja julkishallinnon uusien ideologioiden mukaisesti esimerkiksi tulos-, informaatio- arviointi- sekä strategista ohjausta (kulttuuripolitiikan osalta esim. Karttunen 2012; OKM 2017; Pyykönen 2022; yleisesti esim. Vartiainen ym. 2021). Koko 2000-luvun ajan taiteen ja kulttuurin rakenteita ja rahoitusjärjestelmiä on pyritty kehittämään strategisemmiksi, joustavammiksi ja paremmin toimintaympäristön sekä kulttuurin kenttien

³⁵ Keskustelu kipupisteistä ja kulttuurin rahoituksen ja ohjauksen skenaarioista on paljon tätä yleiskuvausta yksityiskohtaisempaa (ks. Heiskanen ym. 2005, 276–286) mutta tarkemmin ei siihen ole tämän yhteenvedon puitteissa mahdollisuutta mennä.

muutoksiin reagoiviksi (esim. Oesch 2004; OKM 2009b; OKM 2018). Esimerkiksi vaikutusten arvioinnin ja hallintosektoreiden yhteistyön on nähty jo kauan voivan parantaa kulttuurin strategista suunnittelua ja ohjausta. Nopeasti muuttuvassa nyky-yhteiskunnassa strateginen suunnittelu on jatkuvaa ”palapeliä”, jossa tavoitteita ja keinoja olisi sovittava yhteen. Tällaista palapeliä on ollut taiteen ja kulttuurin ohjausjärjestelmässä hankalaa pelata (Heiskanen ym. 2005, 284–285).

Karttunen (2012) teki kiinnostavia havaintoja kulttuurihallinnon suhteesta valtionhallinnon ohjaukseen käytäntöihin ollessaan mukana Tilastokeskuksen edustajana vuosina 2008–2009 käynnissä olleessa kulttuuripolitiikan vaikuttavuusindikaattoriprojektissa (ks. OKM 2009). Kulttuuripolitiikan vaikuttavuusindikaattoreilla pyrittiin kulttuurihallinnossa vastaamaan keskushallinnon NPM-käytäntöjä painottavan ohjausideologian mukaisiin tulohajauksen, strategisuuden, taloussuunnittelun ja näyttöperustaisuuden käytäntöihin. Samaan aikaan kyse oli kulttuurihallinnon selviytymisestä uusliberaalimmaksi muuttuneessa valtiontalouden kehikossa, jossa kaikilta hallinnonaloilta odotetaan tuloksia. Karttunen (2012, 6) havaitsi jo ensimmäisissä kokouksissa ministeriön kulttuurihallinnon virkakunnan kanssa, että strategisen johtamisen ideologiaa ei ollut laajasti omaksumtu, eikä useimmilla viranhaltijoilla ollut vahvaa tietämystä uusista, näyttöperustaisista hallinnan välineistä. Karttunen (2015) mukaan suomalaista *kulttuurihallintoa onkin luonnehtinut jopa oman erityisyyden korostamiseen yhdistynyt muutosvastarinta sekä toimialan suojaaminen sitä mahdollisesti uhkaavilta muutoksilta*. Kulttuurihallinnossa on usein vastustettu toimialan erityisyyttä uhkaavia valtionhallinnon uudistuksia. (Emt. 117.)

Heiskanen ym. (2005) analysoivat kaksikymmentä vuotta sitten kulttuurin rahoituksen ja ohjauksen kontekstia luonnehtivan uudet julkisen sektorin kehittämissuunnitelmat, joissa vanhat vaikeasti muutettavat hallintorakenteet asettuivat vastakkain kehkeytymässä olevien uusien käytäntöjen kanssa (ks. luku 2.2). Rakenteellisten muutosten suhde toiminnallisiin muutoksiin tai politiikkavälineiden muutoksiin ei vain ole kulttuuripolitiikassakaan suoraviivainen. Rakenteelliset muutokset eivät automaattisesti johda pysyviin toiminnallisiin muutoksiin, vaan uudet rakenteet sopeutetaan menneisyyden kanssa niin, että vanhat toimintamallit ja mahdollisesti myös johtohierarkiat säilyvät. (Emt. 335–336.)

Heiskanen ym. (2005, 47–48; 284–286) analyysin mukaan taiteen ja kulttuurin rahoitus- ja ohjausjärjestelmien heikko *muutoskykyisyys ja -hakuisuus* linkittyvät sekä *kulttuurijärjestelmän ulkoisiin* että *sisäisiin tekijöihin*. Ne olivat seurausta 1990-luvulta jatkuvasti tiukentuneesta sidonnaisuudesta yleiseen talous- ja finanssipolitiikkaan ja julkishallinnon uusiin kehittämissideologioihin sekä julkisen, kolmannen ja markkinasektorin yhteistyön ja niiden toimintoja yhdistävien ohjausstrategioiden puutteesta. Strateginen suunnittelu ja tulohajaus eivät tuolloin olleet paljoakaan auttaneet kulttuuripoliittisten prioriteettien määrittelyssä tai entistä tehokkaammassa rahoituksen kohdentamisessa. Rahoituksen ja ohjauksen periaatteet ja vakiintuneet instrumentit eivät olleet tarjonneet kulttuurin strategiselle suunnittelulle riittävää liikkumatilaa (emt. 285). Samaan aikaan heikkoo *muutoskykyisyyttä ja -hakuisuutta* voitiin selittää myös kulttuurin rahoituksen

ja ohjauksen sisäisillä tekijöillä. Rahoitus ja ohjaus olivat muutoskyvyltään ja -hakuisuudeltaan heikkoja, koska ne ovat ”kunnioittaneet liian kirjaimellisesti taiteen ja kulttuurin autonomiaa”, mikä on puolestaan johtanut ”tuettujen toimintojen ’linnoittautumisena’ omia etujaan puolustamaan, joka tekee rahoituksen ja ohjauksen muuttamisen vaikeaksi” (emt. 286).

Kulttuurin tukijärjestelmät ovatkin kehittyneet pitkän ajan kuluessa korporatististen järjestelyiden ympärille (Sokka 2012; Mangset ym. 2008, 2). Suomalaisessa järjestelmässä vertaisarvioinnilla on pitkät perinteet, joskin siihen rakentui aina 1800-luvulta alkaen sisään korporatistisia piirteitä keskeisille taidejärjestöillä annetun vahvan aseman myötä. Asiantuntija- ja vertaisarviointityössä on aina kyse myös intressien ja erilaisten tavoitteiden kamppailusta sekä erilaisista argumenteista kulttuurin julkiseksi tukemiseksi. Taidekentän keskeiset institutiot ja erityisesti järjestökenttä ovat Suomessa vuosikymmenten saatossa kehittäneet saatujen etuisuuksien ympärille puolustusrakenteita, jotka voivat estää ”pääsyä taiteen tukijärjestelmän piiriin ja hidastaa taiteellisen toiminnan kehitystä oman luonnollisen dynamiikkansa mukaisesti” (Heiskanen ym. 2005, 68; myös Sokka 2022). Esimerkiksi taiteenaloittaiset budjettimomentit on luotu jopa vuosikymmenten historiallisen kehityksen, poliittisen kamppailun sekä lobbauksen myötä, missä taiteen alojen ja toimijoiden vaikutustyöllä on ollut suuri merkitys. Karttusen mukaan (2015) kentän uusia tarpeita varten on tavallisesti perustettu uusi valtionavustusmuoto, mutta avustusten perustamisen helppouden käänköpuolena ovat niin tukijärjestelmän rakenteellisen jäykkyyden kuin sisällöllisten ristiriitojen kasvu. Kuten tutkija Pauli Rautiainen (2015) on haastattelussa esittänyt: ”Millään muulla ministeriöllä ole niin monimuotoista ja monenkirjavaa valtionrahoitusjärjestelmää kuin kulttuurin ja taiteen alueella.”

2 JULKISEN TAIDE- JA KULTTUURIPOLITIIKAN RAKENTUMINEN, OHJAUS JA VÄLINEELLISYYS

2.1 Taide- ja kulttuuripolitiikka valtion politiikka-alueena ja -linjana

2.1.1 Sektorikulttuuripolitiikan rakentuminen

Tässä tutkimuksessa ja sen osa-artikkeleissa samaistan kulttuuripolitiikan ensisijaisesti valtioon ja julkiseen politiikkaan kulttuurin alueella (esim. Mulcahy 2017, xiii).³⁶ Suomalaisessa julkisessa kulttuuripolitiikassa myös kuntien rooli on niin historiallisesti kuin nykyäänkin erittäin merkittävä (esim. Saukkonen & Ruusuvirta 2012). Myös kuntien kulttuuripolitiikan roolia sekä valtion ja kuntien suhdetta kulttuurin tuen alueella sivutaan etenkin artikkelissa IV. Häyrynen (2015, 11) painottaa suomalaisen kulttuuripolitiikan valtiolähtöisen tarkastelutavan jota itsekkin tässä jatkan-hallitsevuutta: keskiössä on perinteisesti nähty kulttuurista vastaava juridis-hallinnollinen ja institutionalisoitunut järjestelmä, jota eksplisiittistä kulttuuripolitiikkaa hallinnoiva kulttuurin hallintokoneisto on välineineen sekä alan määrittelyineen rakentanut. Tällöin vallankäytön kannalta on keskeistä kysyä, miten hallinto rakentaa, ylläpitää ja uudistaa tätä ”kulttuuria” koskevaksi nimettyä, normatiivisen ja tavoitehakuisen politiikan alaa osana yhteiskuntapolitiikkaa (vrt. myös Sokka 2014, 1).

Vincent Dubois (2015; myös Mulcahy 2017, 188) on kuvannut kulttuuripolitiittisen regiimin käsitteellä (ks. artikkeli IV), kuinka länsimaisissa poliittisissa järjestelmissä julkinen kulttuuripolitiikka on rakentunut omanlaisekseen, kansallisiin historioihin ja kulttuurin kenttiin, toimijuuksiin ja hallinnon

³⁶ Kulttuuripolitiikan laajempi kokonaisuus rajoineen muodostuu monimutkaisissa prosesseissa ja yhteishallinnassa erilaisten yhteiskunnallisten, kulttuurin suhteen erilaisia tahtotiloja ja pyrkimyksiä omaavien tahojen kesken (esim. Häyrynen 2015; Merli 2013).

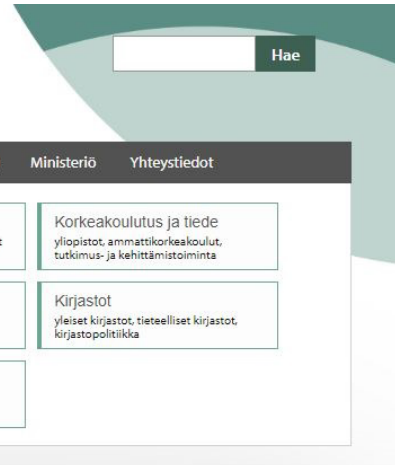
organisointitapoihin pohjaavaksi hallintajärjestelmäksi ja politiikka-alueeksi.³⁷ Esimerkiksi Pohjoismaissa kulttuuripolitiikasta on erityisesti toisen maailmansodan jälkeen muodostettu institutionalisoituneita hallintovastuita mukailleen erityinen hyvinvointivaltion hallinnollinen sektoripolitiikka (esim. Mangset 2020; Kangas & Vestheim 2010). Myös Suomessa kulttuuria määriteltiin erityisesti 1960-luvun loppupuolelta lähtien omana sektorinaan valtiohallinnon rationalisoinnin periaatteen mukaisesti osana hyvinvointivaltioideologiaa, jolloin julkisen politiikan alueelle muotoutui selkeästi määritettyjä ja rajoitettuja tehtäviään myös taiteen ja kulttuurin osalta (esim. Kangas 1999). Laes ja Rautiainen (2018) kuvaavat, kuinka lainsäädännön ja tähän perustuneiden ohjaus-, rahoitus- ja hallintajärjestelmien myötä suomalaisesta kulttuuripolitiikasta muodostui muista sivistyspolitiikan osa-alueista funktionaalisesti eriytynyt politiikkasektori. Kulttuuripolitiikan kehittyessä sektoripolitiikaksi siitä muodostui ensin erityisesti taidetta ja sittemmin kulttuuria substanssinaan käsittelevä politiikka-alue osaksi julkishallintoa omine asiantuntija- ja sidosryhmäorganisaatioineen.³⁸

Kulttuuripolitiikka hahmottuu näin rajatuksi ja tietyillä mittareilla hallittavaksi kokonaisuudeksi irrallaan muista hallinnon sektoreista. Se on poliittisen järjestelmän erillinen systeemi, ”sfääri”, panoksineen ja tuotoksineen. Suomessa esimerkiksi koko opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaa voisi laveammassa katsannossa (ks. luku 2.1.3.) pitää kulttuuripolitiikkana, mutta vähitellen kulttuurin hallinnollisia vastuita on hienojakoistettu, ja virallisen taiteen ja kulttuurin politiikan toteuttamisvastuu omine rajauksineen ja budjettiluokkineen on ministeriössä taide- ja kulttuuripolitiikan osaston (KUPO:n) vastuulla. Kulttuuripolitiikan käytännön perusasetelma on tällöin se, että kulttuuri on hallinnossa siivutettu omaksi vastuualueekseen alalohkoineen.³⁹ (Kuvio 1).

³⁷ Myös tutkimus on seurailut tätä kehitystä. Sakarias Sokaan mukaan (2012, 11) kulttuuripolitiikan tutkimuksen painottuminen nimenomaan hyvinvointivaltiollisen vaiheen sisältöihin voidaan nähdä yleiseurooppalaisena piirteenä.

³⁸ Opetusministeriöön perustettiin taidetoimisto vuonna 1965. Laki taiteen edistämisen järjestelyistä tuli voimaan 1968. Myös valtion ja läänien taidetoimikunnat perustettiin. Kulttuurin käsite otettiin käyttöön 1970-luvulla taiteen ohella kulttuuripolitiikan tehtävien ja kehittämistarpeiden tunnistamiseksi.

³⁹ Eriytymistä kuvaa esimerkiksi se, että taiteen ja kulttuurin alan kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta koskevia toimia ohjataan OKM:n sisällä koulutus- ja tutkimuspolitiikan lainsäädännössä sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmissä. Varsinaisen kulttuuripolitiikan aloista kirjastopolitiikka ja tekijänoikeuspolitiikka erotellaan vielä omiksi vastuualueikseen ministeriön kotisivuilla. Ks. <https://okm.fi/kulttuuri>.



Lähde: <https://okm.fi/etusivu>.

KUVIO 1 Kulttuuri opetus- ja kulttuuriministeriön sivistyspolitiikan vastuualueena.

Erilaiset kansalliset kulttuuripolitiikan toimenpiteet artikuloidaan opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemissa strategioissa ja agendoissa, ohjelmissa sekä lainsäädännössä, vuosittaisissa budjettiesityksissä eri kulttuurihallinnon tasoilla sekä ministeriön tekeminä muina poliittisina päätöksinä (ks. Kangas 2017). Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnittelusta, talousarvioehdotuksen laadinnasta sekä talousarvion toteuttamisesta ja soveltamisesta. OKM:n kulttuuripolitiikan strategia (OKM 2017) vuoteen 2025 on tällekin tutkimukselle keskeinen hallinnollinen dokumentti, mutta sen sateenvarjon alle sisältyy lukuisa joukko erilaisia alapoliittikkatoimia. Tyypillisesti strategioissa ja talousarvioesityksissä kulttuuripolitiikan aloiksi eritellään esimerkiksi perinteiset taide- ja taiteilija-, kulttuuriperintö-, ja kirjastopolitiikka sekä elinkeinonäkökulmaan ja luovaan talouteen erityisesti 2000-luvulla kytketyt kulttuurivienti-, tekijänoikeus- ja audiovisuaalinen politiikka.

2.1.2 OKM:n ja Taiken suhde taidepolitiikan ytimenä

Modernina aikana on kehittynyt sekä kapeampi taidepolitiikka että laajempi kulttuuripolitiikka (Saukkonen 2021). Kulttuuripolitiikalle on Suomessa ollut ominaista operoida rinnakkain ja limittäin taiteen ja kulttuurin käsitteillä. Taide on yksi merkitysvälitteisen sosiaalisen toiminnan ja elämäntapojen muodostaman kulttuurin osa-alue (esim. Pirnes 2008) ja taidepolitiikkaa voi pitää kulttuuripolitiikan keskeisenä osana, jopa ytimenä (esim. Bennett 1999; Dubois 2015). Suomessa kansallisella tasolla erityisesti taide- ja taiteilijapolitiikan institutionaalinen kehikko perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön KUPO-osaston, sen ohjaaman viraston Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) sekä tämän yhteydessä

toimivan taidetoimikuntajärjestelmän varaan.⁴⁰ Kaikilla on omat tehtävänsä ja roolinsa. Rautiainen (2008; ks. myös Mangset ym. 2008, 2) on kuvannut suomalaista taiteilija- ja taidepolitiikkaa analysoivassa tutkimuksessaan klassisen nelijaon valtion taidetuen organisoinnin muodosta seuraavasti:

Insinöörimallissa taide on täysin valtiojohtoista. Arkkitehtimallissa taiteen tuesta päätetään kulttuurihallinnon virkamieskoneistossa. Mahdollistajamallissa valtion suoraan taloudellinen tuki taiteelle on vähäistä, mutta sen sijaan valtio pyrkii esimerkiksi verotusratkaisuin tukemaan yksityisten lahjoituksia taiteeseen. Valtion tuki ei tällöin näy niinkään valtion varojen käyttönä kuin valtion tulojen menetyksinä. Mesenaattimallissa valtio tukee taidetta päättämällä itse ainoastaan julkisen tuen määrästä ja jättämällä sen kohdistamisen käsivarren mitan päässä valtiosta olevien taiteilijoista koostuvien taidetoimikuntien päätettäväksi. (Rautiainen 2008, 17.)⁴¹

Suomessa taiteen julkinen tuki muodostuu OKM:n hallinnoimassa sektorikulttuuripolitiikassa kolmesta päälohkosta: 1) valtionosuusrahoituksen (vos) piiriin kuuluvien taidelaitosten tuesta, 2) muusta yhteisötuesta ja 3) yksittäisille taiteilijoille jaetusta suorasta taiteilijatuesta eli taiteilija-apurahoista. Ensimmäisestä vastaa ministeriö tukemalla valtionosuuksilla museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaa. Huomattava osa vos-laitoksista toimii osana kuntaorganisaatiota. Kuntien näkökulmasta vos-laitokset ovat niiden rahallisesti keskeisin panostus suoraan taidetukeen. Muussa taideyhteisötuesta ja taiteilija-apurahoissa puolestaan Taiteen edistämiskeskuksella on keskeinen vastuu.⁴²

Tämä tutkimus kohdentuu toimialalla kahdella tapaustutkimuksella (artikkelit II ja III) erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön KUPO-osaston ja Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) ohjaussuhteeseen ja tätä kautta tapahtuvan taide- ja kulttuuripolitiikan toimeenpanoon. Taiken perustamisen, kehityksen, ohjauksen ja toimintojen analyysi osa-artikkeleissa II ja III edustaa tutkimuksessani erityisesti taidepolitiikan tarkastelua suhteessa valtio- ja ohjausmuutoksiin. Seuraavassa kuvaan lyhyesti ministeriön ja Taiken ohjaussuhteen kuin myös Taiken tehtävät ja roolin tukeutuen erityisesti Terhi Aaltosen ja Sari Karttusen (2015) selkeään ja analyttiseen mutta myös kriittiseen kuvaukseen. Tarkempi kuvaus Taiteen edistämiskeskuksen perustamisesta on väitöskirjan osa-artikkelissa II.

⁴⁰ Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä ja tehtävistä ministeriöistä annetuissa asetuksissa. Ministeriöiden alaisista keskushallinnon virastoista säädetään kustakin erikseen. OKM:n taide- ja kulttuuripolitiikan osaston (KUPO) toimialaan kuuluvat virastot, laitokset, yhtiöt ja muut toimielimet linjataan ministeriön työjärjestyksessä. Laissa Taiteen edistämiskeskuksella linjataan myös valtiollisista ja alueellisista taidetoimikunnista.

⁴¹ Suomalaisessa mallissa on sekä arkkitehti- että mesenaattimallin piirteitä. Tämä riippuu siitä, mitä tarkastelussa kulloinkin painotetaan: esimerkiksi kulttuurin rahoitusta yleisemmin tai vos-rahoitusta tai harkinnanvaraista taideyhteisötukea (arkkitehti) vai taiteilijatukea (mesenaatti). Rosentein (2021) näkee kulttuuripolitiikan järjestelmät analyysia varten luotuja ideaalityyppejä malleja monisyisimpinä, etenkin kun erotellaan analyysissa toisistaan erilaiset byrokraattiset rakenteet (esim. taidetoimikunnat, ministeriöt) ja politiikan toteuttamisvälineet (esim. verovähennykset, avustukset).

⁴² Tiettyjä kansallisesti keskeisiä taidelaitoksia rahoitetaan ministeriöstä valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelta. Näitä ovat esimerkiksi Kansallisgalleria (ent. Valtion taidemuseo), Kansallisteatteri, Kansallisooppera sekä Radion sinfoniaorkesteri (osana Yleisradiota liikenne- ja viestintäministeriön alla).

Suomessa tehtiin laaja taidehallinto- ja taidetukijärjestelmän uudistus 1960–70-luvun vaihteessa hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Uudistuksen esikuvat tulivat Isosta-Britanniasta ja muista Pohjoismaista. Taiteen keskustoimintakunnan (TKT) ja taidetoimikuntalaitoksen perustaminen jatkoivat suomalaista tulkintaa taide- ja taiteilijapolitiikalle historiallisesti keskeisestä, ns. käsivarren mitta (*arm's lenght*) -periaatteesta (yleisesti esim. Throsby 2010). Periaatteen ytimessä on taiteen suojeleminen epätoivotuilta ja taiteen autonomian kannalta vahingollisilta poliittisilta interventioilta, mutta sen merkitys ja käytännön toteutuminen on vaihdellut suuresti, ja kyse onkin moniulotteisesta ja -tulkintaisesta jatkumosta kuin mistään absoluuttisesta periaatteesta (Mangset 2009). Käsivarren mittaa lähestyn sekä taiteen rahoittajatahon autonomisuuden asteen että vertais- ja asiantuntija-arvioinnin periaatteiden hyödyntämisen avulla (ks. Bell & Oakley 2015). Nimenomaan taidetoimikuntajärjestelmä vertaisarviointiperiaatteineen ja korporatistisine järjestelyineen on osaltaan taannut Suomessakin kulttuuripoliittisen järjestelmän vakauden ja suojannut sitä äkillisiltä poliittisilta muutoksilta (Saukkonen 2014).

Järjestelmä säilyi vuoteen 2013 saakka perustaltaan samanlaisena, eikä tuolinkaan luovuttu sen kaikista rakenteista ja periaatteista. Suomalainen taidehallinto uudistettiin vuosikausien tuloksettomien uudistamissuunnitelmien- ja yritysten jälkeen 2010-luvun taiteessa perustamalla 1960-luvun lopulta toimineen ja hallintomalliltaan epäselväksi tai -määräiseksi koetun Taiteen keskustoimikunnan tilalle vuoden 2013 alusta tulohajattu valtion virasto Taiteen edistämiskeskus.⁴³ Tämä edellytti lakimuutosta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriön viranhaltijat valmistelivat. Lakiluonnos oli lausuntokierroksella maaliskuussa 2012. Uudistuksessa säilytettiin vertaisarviointi taiteilija-apurahapäätöksissä.

Taike toimii opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) alaisena asiantuntijavirastona ministeriön KUPO-osaston tulohajauksessa, ja jatkaa vuonna 1968 perustetun Taiteen keskustoimikunnan toimintaa. Taike jakaa vuosittain noin 40 miljoonaa euroa taiteilijoille ja yhteisöille apurahoina, palkintoina ja avustuksina. Taiken yhteydessä toimii 24 asiantuntijaelintä. Opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa varat Taiteen edistämiskeskukseksi. Suurin osa Taiteen edistämiskeskuksen eri toimielinten jakamista avustuksista on tullut veikkausvoittovaroista. Lakisääteiset apurahat jaetaan budjettivaroista. Toimikunnat ja lautakunnat päättävät apurahoista ja palkinnoista ja antavat asiantuntijalausuntoja. Taike-uudistuksen myötä perustettu taideneuvosto nimeää toimikunnat.

Keskeisenä pontimena taidehallinnon uudistamiselle oli ministeriön strategisessa ohjauksessa (OKM 2009b) ilmaistu tahto vahvistaa ja ajanmukaistaa taidetoimikuntajärjestelmää ja taiteen keskustoimikuntaa valtakunnallisena taide- ja kulttuuripoliittikan edistäjänä luomalla ”taiteen ja kulttuuripoliittikan kehittämiskeskus”. Uuden organisaation tuli myös ottaa hoitaakseen enemmän taiteen ja kulttuurin päätöksentekotehtäviä. Taiteen edistämiskeskuksen tehtävistä

⁴³ 2000-luvun alussa hallinnon tarkoituksena tehdessä kansainvälisessä arvioinnissa (ks. artikkeli III) Taiteen keskustoimikunnan asema ministeriön alaisena virastona, yksittäisenä luottamuselimenä ja toisaalta useista itsenäistä päätösvaltaa käyttävistä luottamuselimitystä koostuvana toimijana oli nähty epäselväksi ja hajanaiseksi.

säädetään niin lailla (Laki Taiteen edistämiskeskuksesta) ⁴⁴ kuin asetuksella (Valtioneuvoston asetus Taiteen edistämiskeskuksesta). Myös kulttuurin edistäminen kuuluu nykylainsäädännön mukaisesti Taiken työtehtäviin niiltä osin kuin tehtävä ei ole kenenkään muun viranomaisen. Täten Taiken tehtävät eivät ole ainoastaan taide- ja taiteilija- vaan myös kulttuuripoliittisia, ja kulttuuripoliitikan alan laajeneminen näkyy omalta osaltaan myös viraston toiminnassa.

Uudistusta on pidetty suurimpana mullistuksena suomalaisessa taidehallinnossa sitten 1960-luvun lopun (Häyrynen 2015). 2000-luvun alun lakimuutoksilla oli pyritty vahvistamaan Taiteen keskustoimikunnan ja taidetoimikuntien roolia aiempaa aktiivisempina asiantuntijaeliminä (Oesch 2004), jolloin taidetoimikunnille siirrettiin myös valtioneuvoston politiikan toimeenpanovastuuta. Taiken perustaminen ja uusi lainsäädäntö vähensivät kuitenkin tuntuvasti taidejärjestöjen ja vertaisarviointielimien päätösvaltaa kasvattaen samalla virkakunnan ja johtajan roolia. Uudistus antoi ainakin periaatteessa mahdollisuuden vähentää taidehallinnon historiallisesti vahvaa korporatismia, jossa taide-elämän edustajilla järjestöineen oli vuosikymmeniä merkittävä valta taiteen rahoituksen allokoinnissa (ks. Häyrynen 2018, 157; Rautiainen 2014). Uudistuksen vaikutuksia taidepolitiikkaan ei ole kuitenkaan aivan viime vuosina tutkimuksessa juuri analysoitu, mutta arvioita uudistuksen tulevasta, myös negatiivista vaikutuksista esimerkiksi alueelliseen taide-elämään on esitetty (ks. Aaltonen & Karttunen 2015).

2.1.3 Kulttuuripoliitikan alan laajeneminen ja tarkastelu ohi sektorirajojen

Sektorilogiikka hallinnollisine rutiineineen ja muodollisuuksineen on johtanut kulttuuripoliitikan vakiintuneen ytimen muodostumiseen sekä tiettyjen kulttuurimuotojen tunnistamiseen yli toisten. Toisaalta kulttuuripoliittikkaa on yhä hankalampaa pitää selvärajaisena toimintana ja kulttuuria asettaa sille varattuihin lokeroihin (esim. Häyrynen 2015). Vincent Dubois (2015; myös esim. Throsby 2010, 1–5) on kuvannut kehityskulkuja, jotka hämärtävät ja monimutkaistavat entisestään nykyisen kulttuuripoliitikan edellä kuvattujen hallinnollisten rajojen määrittelyä.

Kulttuuripoliitikan rajaamista erikoistuneeksi politiikka-alueeseen tiettyine kohteineen vaikeuttaa ensinnäkin jo 1960-luvulta alkanut, mutta yhä laajentunut kehitys kulttuurin käsitteen ja alan uudelleenmäärittelemiseksi (myös Duelund 2003). Eliittikulttuurin ja ”oikean legitiimin taiteen” aseman heikentyminen sekä korkean ja matalan kulttuurin rajojen liudentuminen, viihteen ja kulttuuriteollisuuden rooli, uudet taidemuodot ja toisaalta taiteen itsensä rajojen

⁴⁴ Taiken tehtävänä on (3§): 1) edistää taidetta kansallisesti ja kansainvälisesti; 2) edistää kulttuuria kansallisesti ja kansainvälisesti siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään; 3) edistää taiteilijoiden kansallisia ja kansainvälisiä työskentelyedellytyksiä; 4) osallistua taiteilijoiden toimeentuloedellytysten edistämiseen; 5) vastata yhteydessään olevien valtion taidetoimikuntien, alueellisten taidetoimikuntien ja erillislautakuntien sekä taideneuvoston hallinnosta sekä niille kuuluvien asioiden valmistelusta, päätösten esittelystä ja toimeenpanosta; 6) toimia opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijavirastona toimialallaan; 7) laatia opetus- ja kulttuuriministeriölle perusteltu ehdotus valtion talousarvioon otettavista toimialansa määrärahoista; 8) huolehtia muista taiteen ja kulttuurin edistämistehtävistä, joista erikseen säädetään tai jotka opetus- ja kulttuuriministeriö sille antaa.

muuttuminen hämärtävät kulttuuripolitiikan rajojen vetämistä. Kulttuuripolitiikan diskurssi onkin viime vuosikymmeninä kiinnostunut yhä enemmän kulttuurista "elämäntapana". Antropologisen kulttuurikäsitteilyn nousu ja esimerkiksi moninaistuvien yhteiskuntien vähemmistöryhmien vaatimukset oman kulttuurinsa tunnistamisesta tekevät sektorikulttuuripolitiikan kohteen määrittelystä aiempaa hankalampaa (vrt. Pirnes 2008). Toisekseen tieto- ja viestintäteknologinen kehitys vaikuttaa taiteen tekemiseen, välittämiseen ja kuluttamiseen sekä vastaavasti kulttuuripalvelujen tarjontaan ja käyttöön. Kulttuuripolitiikan keinot ovat kuitenkin keskittyneet perinteisesti julkisten kulttuuri- ja mediainstituutioiden kautta välitettävään kulttuurin alueelle.⁴⁵ Kolmanneksi kulttuuripolitiikkaa hämärtää myös sen taloudellistuminen ja tarkastelu erityisesti talouspolitiikan näkökulmasta. Tällöin puhutaan kulttuurin kenttien rajojen muuttumisesta luovien alojen ja luovan talouden nousun myötä 1990-luvulta, mikä on osaltaan johtanut tulkitsemaan taidetta ja kulttuuria erityisesti taloudellisesta näkökulmasta jopa alisteisina "luovan talouden osa-alueina". (Dubois 2015, 7-8.)

Kuten edellä ja esimerkiksi artikkelissa IV kuvataan, kuitenkin nimenomaan taide, taiteen määrittely ja taiteeseen liittyvän toiminnan sekä taiteen rahoituksen kysymykset olivat ja ovat yhä keskeinen lähtökohta suomalaisenkin yllä kuvatun sektorikulttuuripolitiikan kehitykselle. Kansallisten taiteen kenttien toiminta sekä korporatistiset suhteet kulttuurihallinnon kanssa ovat olleet keskeinen vaikutin hallinnollisten taiteenalojen ja laajemmin taidepolitiikan rakentumisessa (esim. Rautiainen 2008). Tämä ei ole poikkeuksellista, sillä esimerkiksi Oliver Bennettin (1999) mukaan kulttuuripolitiikan sisältö onkin - tai ainakin oli vielä 1990-luvun näkökulmasta - kautta historian pysynyt ennallaan, eli keskittynyt pääasiassa taiteisiin, vaikka rajat taiteen ja ei-taiteen välillä ovatkin aina eläneet.⁴⁶ Esa Pirnes (2008, 274) näki noin viitisentoista vuotta sitten Suomessa sektorikulttuuripolitiikan olleen käytännössä muutoksista huolimatta yhä suurimmaksi osaksi taidepolitiikkaa. Taide- ja kulttuuriperinneperusteinen lähestymistapa onkin usein lähtökohta rakennettaessa kansallisen kulttuuripolitiikan kuvaa (Heiskanen 2015b). Esimerkiksi edellä kuvatun, Taiken alaisuudessa toimivan taidetoimikuntajärjestelmän perusrunko muodostuu yhä erillisistä taiteenaloista. Tuen kohteena olevat alueet ovat tosin laajentuneet ja monipuolistuneet kulttuurin uusilla muodoilla etenkin 1990-luvulta lähtien (Oesch 2004, 15). Kulttuurin käsitteen laajeneminen on näkynyt jo kauan politiikan toimeenpanossakin asti, esimerkiksi OKM:n harkinnanvaraisessa tukipolitiikassa. Määrittelyn laajeneminen taiteesta kulttuuriin ilmenee myös Taieka koskevassa

⁴⁵ On tietenkin selvää, että perinteinen kulttuuripolitiikka ei pyrikään sääntelemään ja ohjaamaan kaikkea kulttuuritarjontaa. Esimerkiksi monia populaarikulttuurin muotoja ei ole pystytty eikä edes yritetty säädellä perinteisen, lähinnä taiteisiin keskittyvän kulttuuripolitiikan keinoin. Kysymys onkin siitä, miten nämä rajat ja vastuut tulevaisuudessa määrittyvät.

⁴⁶ Taidepolitiikan ja kulttuuripolitiikan suhde ei ehkä koskaan ole ollut täysin yksiselitteisen selkeä. Suomessa kulttuuripolitiikasta on alettu puhua vasta 1900-luvulla. Pirnesen (2008, 169) mukaan esimerkiksi 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa Suomessa kansallisvaltiolliseen kehitykseen kytkeytyvä kulttuuripolitiikka oli periaatteessa taidepolitiikkaa, mutta taidepolitiikkana ymmärretty kulttuuripolitiikka, sivistyspolitiikka, koulutuspolitiikka ja kansallisuuspolitiikka kietoutuivat toisiinsa ja niiden väliset suhteet jäivät "epämääräisellä tavalla avoimiksi".

lainsäädännössä ja viraston uusissa tehtävissä ja sen toimeenpanemissa tukimuodoissa.

Eri aikoina, erilaisissa kansallis-historiallisissa konteksteissa kulttuuripolitiikan ”kulttuurin” samoin kuin ”oikean taiteen” piiriin on luettu eri asioita. Jo 1990-luvun lopulla Kangas (1999) kuvasi suomalaisen kulttuuripolitiikan tulkin-takehysten ja tekemisen tapojen olevan murroksessa ja yhteisen käsityksen siitä olevan hajoamassa. 1990-luvun loppupuolelta lähtien monet kulttuuripolitiikan piirissä nousseista asioista, esimerkiksi kulttuuriteollisuus tai moninaisuus, ylittävät perinteisen sektorihallinnon rajoja (Pirnes 2008, 226) ja edellyttävät poikkihallinnollista koordinoitua (Häyrynen 2015, 126). Myös Suomessa taide- ja kulttuuripolitiikan tavoitteet, tehtäväkenttä ja vaikutusodotukset ovat laajentuneet erityisesti 2000-luvulla. Omalta osaltaan myös tulosoikeuden ja -sopimusten käyttöönotto on integroinut kulttuuripolitiikkaa muuhun yhteiskuntapolitiikkaan (ks. Duelund 2008, 11; luku 4). Kulttuuripolitiikan strategisoituminen 2000-luvulla on vaikuttanut siihen, että taidetta ja kulttuuria on alettu suhteuttaa laajempiin uudistustavoitteisiin (Pyykkönen 2022, 58). Tällöin myös ”muiden sektoreiden intressit ja odotukset siitä, miten taidetta ja kulttuuria voisi hyödyntää niiden tai yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa, vaikuttavat strategioiden luonteeseen” (emt. 59).

Esimerkiksi Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön koostamista erityisistä kulttuuripolitiikan strategioista viimeisen viidentoista vuoden ajalta (ks. OKM 2009b; 2017) on luettavissa niin kulttuuripolitiikan kiinnittyminen useiden muiden politiikka-alojen tavoitteiden edistäjänä⁴⁷, kulttuurin erilaiset yhteiskunnalliset vaikutukset (esimerkiksi hyvinvointiin ja talouteen) sekä kulttuurin merkityksen perustelu kokonaisvaltaisena, kaikkia yhteiskuntapolitiikan aloja läpäisevänä tekijänä (”kulttuurinen yhteiskuntapolitiikka”). Viimeksi valtioneuvostotason, eduskunnan käsittelemä selonteko kulttuurista lukuisine poikkihallinnollisine toimenpiteineen tehtiin reilut kymmenen vuotta sitten; tavoitteenaan ei vähempää kuin kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden lisääminen yhteiskuntapolitiikassa (ks. OKM 2011).

Toisaalta yllä kuvattujen kehityskulkujen on osaltaan nähty kasvattavan kulttuuripolitiikan eri osa-alueiden (määrittelyjen, sisällön, mekanismien, tavoiteltujen vaikutusten) moniselitteisyyttä ja epäselvyyttä (esim. Gray 2015; Häyrynen 2013). Voidaan näin kysyä, mistä (sektori)kulttuuripolitiikka omana politiikka-alueenaan muodostuu ja mikä rajankäynti muiden alueiden kanssa on tai voisi olla (ks. myös Häyrynen 2006, 164–165). Kuten artikkelissa IV julkisen rahoituksen näkökulmasta todetaan, laajempi kulma kulttuurin määrittelyyn sekä taidetta ja kulttuuria tukeviin politiikka-alueisiin tai -sektoreihin valtionhallinnossa laventaa katsantokantaa tähän teemaan.

⁴⁷ Näitä ovat esimerkiksi kestävä kehitys, arkkitehtuuripolitiikka, luovuus- ja innovaatiopolitiikka, alueiden kehittämispolitiikka, lapsi- ja nuorisopolitiikka, terveys- ja hyvinvointipolitiikka sekä maahanmuuttopolitiikka ja monikulttuurisuus.

2.2 Taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmän kehitys: normiohjauksesta hajaantuneisuuden hallintaan

Olen kuvannut suomalaisen kulttuuripolitiikan ja -hallinnon rakenteen ja ohjauksen kehitystä suhteessa julkishallinnon kehitykseen ja ohjausperiaatteisiin erityisesti väitöskirjan osa-artikkelissa III. Tässä kuvaan hyvinvointivaltiollisen kulttuuripolitiikan kehityksen ohjauksen näkökulmasta sekä muutokset, jossa entisten ohjaustapojen päälle on tuotu ensin NPM:n ja sittemmin hallinta-ajattelun toimintatapoja.

Ohjaus ja ohjausjärjestelmien kehitys eivät ole tietenkään mikään uusi asia suomalaisessa kulttuuripolitiikassa. Periaatteessa ohjauksen ja ohjaussuhteiden kysymykset ulottuvat kauas historiaan, esimerkiksi jo 1800-luvulle (ks. Sokka & Kangas 2007), tietysti myös osaksi yleisempiä suomalaisen julkishallinnon kehitysvaiheita (vrt. Nousiainen 1998; Vartiainen ym. 2021). Vaikka monien hallinnollisten järjestelyiden historia onkin siis kauempana, nykyisen ”sektorikulttuuripolitiikan” kehitys ja perusrakenne kytketään yleensä yhä erityisesti hyvinvointivaltion yhteiskuntapolitiikkaan ja sen aikana luotuihin rakenteisiin. Ovathan nämä rakenteet ja keskeiset ohjauskeinot edelleen monin osin vallitsevia kulttuuripolitiikassa (esim. Kangas 1999; Saukkonen 2014; Mertanen 2009).

2.2.1 Hyvinvointivaltion aikakausi: Normi- ja resurssiohjaus kulttuuripolitiikan keinoina ja politiikka-alueen määrittäjänä

Järjestelmällisen ja koordinoitun kansallisen kulttuuripolitiikan ja taiteen edistämisen syntyessä 1960-luvun puolivälin jälkeen hyvinvointivaltion poliittis-hallinnollinen järjestelmä lisäsi taiteen ja kulttuurin ohjailua, valvontaa ja kontrollia erilaisilla hallinnollisilla järjestelyillä. Kulttuuripolitiikan alueen kehittyessä osana hyvinvointivaltiota, muodostui sen alueelle tehtäviä, joita pyrittiin valvomaan ja säätelemään. Kaikkia tehtäviä varten luotiin hallinnolliset menettelytavat ja työkalut. Näin julkinen kulttuuripolitiikka pyrki osaltaan kontrolloimaan ja valvomaan yhteiskunnan kulttuurielämää (Kangas 1999, 164). Kulttuuria koskeneiden asioiden hallinnollista asemaa vahvistettiin omana politiikan alanaan (Mertanen 2009, 445).

Kun kulttuuripolitiikkaan alettiin Suomessa entistä selvemmin kiinnittää huomiota 1960-luvun puolivälistä osana rakentuvaa hyvinvointivaltiota, harjoitettiin sitä käytännössä säätämällä lakeja (*normiohjaus*) sekä ohjailemalla valtion budjetilla varoja (*resurssiohjaus*) taiteen ja kulttuurielämän tukemiseen aina kulloistenkin tarpeiden ja harkinnan mukaan (esim. Rautiainen 2012).⁴⁸ Välineinä olivat esimerkiksi lainsäädäntö, sääntely, hallinta ja hallintohenkilöstö, rahoitus ja ohjelmatyö. Valtion kulttuuripoliittinen ohjaus oli 1960–1980-luvuilla vahvasti sidoksissa vallitseviin olosuhteisiin. Kulttuurin ja taiteen kenttien tuolloin

⁴⁸ Tämän yhteenvedon puitteissa ei valitettavasti ole mahdollista käsitellä yksityiskohtaisesti kulttuuripolitiikan järjestelmän syntymistä esimerkiksi lainsäädännön osalta. Hyvä kuvaus asiasta on Mertanen 2009.

ajankohtaisiin ongelmiin reagoitiin lakeja säätämällä ja antamalla normeja (Mertanen 2009, 412).

Anita Kangas (2005, 108) on kuvannut suomalaisen kulttuuripolitiikan kehityksessä 1980-lukua ”kaksijakoiseksi”. Tuolloin hyvinvointivaltio oli jo maailmalla kriisiytynyt, mutta näytti kotoisessa Suomessa vielä suhteellisen kestävältä taloudellisesti. Kulttuurisektorilla palveluja laajennettiin, kuten yhteiskunnan julkisia palveluja ja sosiaalisia oikeuksia yleisestikin. Myös kunnissa kulttuuridemokratiaa lisättiin kulttuurisektorilla. Kuntien kulttuuritoimintalaki oli säädetty vuonna 1981 aikana, jolloin hyvinvointivaltion jo tosin ennakoitiin alkavan potea erilaisia kriisejä. 1980-luvun aikana Suomessa käytettiin kuitenkin esimerkiksi kaksi miljardia markkaa kulttuuri-infrastruktuurin kehittämiseen (Isohoo-kana-Asunmaa 2017). Suomalainen 1980-luvun kulttuuripolitiikka rakentui 1960-luvulla aloitetun hyvinvointivaltiohankkeen perustalle; suotuisten taloudellisten olojen lisäksi vakaa sisäpoliittinen kehitys mahdollisti kulttuuripolitiikan harjoittamiselle hyvän perustan (Mertanen 2009).

Veikkausvoittovarojen käytöllä taiteen ja kulttuurin rahoittamiseen on siinänsä vuosikymmenten historia. Veikkausvoittovarat tuottivat myös 1970–80-luvuilla resursseja kulttuurisektorin kehittämiseksi. Heiskasen ym. (2005, 33) mukaan veikkausvoittovarojen määrä taiteelle ja kulttuurille nelinkertaistui vuosina 1977–86 ja edelleen kaksinkertaistui välillä 1987–92 rakennettaessa hyvinvointivaltiollista kulttuuripolitiikkajärjestelmää.⁴⁹

Toisaalta myös julkisia kulttuuripalveluja kohentavan hyvinvointivaltion kehitystyön rinnalla Suomea markkinaehtoistavat ja kansainvälisen uusliberalismin mukaiset reformiprosessit, joilla tähdättiin sekä julkisten toimintojen rajoittamiseen, yksityistämiseen sekä markkinaperiaatteen omaksumiseen julkisen sektorin sisällä, oli jo laitettu liikkeelle (Julkunen 2017; Kangas 2005, 108). Olihan jo vuoden 1973 öljykriisi antanut vakavan kolauksen kehitysuskolle ja resurssien kasvulle. Esimerkiksi Yliaska (2014) on sijoittanut suomalaisen hyvinvointivaltion suunnanmuutoksen idut ja valmisteluvaiheen jo 1970-luvulle, jolloin tasa-arvoon ja yhteiskunnalliseen tasoitukseen pyrkivä hyvinvointivaltion rakennustyö oli vasta meneillään.⁵⁰

Suomessa hyvinvointivaltiota alettiin rakentaa myöhemmin kuin muissa Pohjoismaissa, ja pohjoismaisen hyvinvointimalli saavutettiin vasta 1980-luvun lopulla juuri, kun sitä alettiin 1990-luvun laman myötä uudistaa ja purkaa (Heiskala & Kantola 2010). Varsinaisen ”hyvinvointivaltiollisen kulttuuripolitiikan” luomisvaihe olikin Suomessa verraten lyhyt ja nopea, vain noin neljännesvuosisata. Hyvinvointivaltion rakentamisen ja hallinnollisen suunnittelun kulta-ajan on nähty kestäneen 1960-luvun lopulta aina 1990-luvun alkuun asti, jolloin

⁴⁹ He esittävät samassa nytkin ajankohtaisen kysymyksen: ”Rakennettiinko tuona 15 vuoden ajanjaksona ylimitoitettu infrastruktuuri ja alueellinen palvelujärjestelmä, joita sitten ei laman jälkeenkään ole saatu täysimittaisesti toimimaan valtion ja kuntien budjettirahoituksella?”

⁵⁰ Hyvinvointivaltion samanaikaisesta rakentamisesta ja ”kriisistä” Suomessa 1970–80-luvuilla ks. esim. Berndtson 2003, 243–244. Esimerkiksi jo 1970-luvun puolivälissä olivat OECD:n ideoiden mukaisesti saaneet Suomessa jalansijaa julkisen sektorin ”tuottavuuden” kohottamisvaatimukset (Yliaska 2014, 107).

viimeisteltiin kulttuuripolitiikan ”hyvinvointivaltiollinen pitkä linja” ja ohjausjärjestelmä muun muassa teattereita, museoita ja orkestereita koskeneilla valtionosuuslaeilla⁵¹ (ks. Saukkonen 2014). Mertanen (2009, 450–451) on tulkinnut 1990-luvun taidelaitosten valtionosuuslait sekä kuntien valtionosuusuudistuksen päätepiteiksi hyvinvointivaltiomallin mukaisessa kulttuuripolitiikan kehittämisessä. Edellisellä viimeisteltiin hyvinvointivaltiollinen linja ja jälkimmäisellä siirryttiin valtionosuusjärjestelmässä kilpailutalouden aikaan. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä purki säädöksiä, mahdollisti palvelujen erilaiset tuotantotavat, markkinamekanismien käyttöönoton sekä korosti kuntien taloudellista omavastuuta (Yliaska 2014, 497–501).

Jo 1980-luvulla ja 1990-luvun taiteessa todettiin hyvinvointivaltion jäykän normiohjauksen tarvitsevan uudistamista. Myös kulttuuripolitiikan ohjausta ja hallintoa koskemaan asetettiin 1980-luvun lopulta tavoitteita, jotka olivat valtionhallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukaisia (vrt. Yliaska 2014; Murto 2014). Kilpailutalouden näkökulmasta kansansivistykseen pohjannut kulttuuripolitiikka ohjausmenetelmineen alkoi näyttää 1980–1990-lukujen vaihteessa kyseenalaiselta, mikä konkretisoitui monin tavoin esimerkiksi vuoden 1992 KUPOLI-julkaisussa (Komiteanmietintö 1992). Suomalaisessa kulttuuripolitiikassa oli viimeistään 1990-luvulla tunnistettu tarve suuntautua uudelleen laajassa mielessä erityisesti kulttuurin ja talouden uuden ”yhteiskuntasopimuksen” kehityksessä (Kangas 2003). Valtion ohjaukseen ja sen oikeutukseen kohdistui vahvoja muutos- ja toisin tekemisen vaatimuksia. Julkinen valta oli ottanut kasvavan vastuun kulttuurin alueesta ja Mertanen (2009, 412) sanoin kriittisestä näkökulmasta katsottuna ”hallinta muistutti lähinnä väliintuloa”.

Keskeisiä pontimia olivat Holkerin hallituksen⁵² ideat hallinnon kehittämisestä, jotka vaikuttivat myös kulttuurihallintoon (Mertanen 2009, 410; ks. yleisesti Yliaska 2014). Jäykästä normiohjauksesta tuli luopua. Tarpeettomia ja päällekkäisiä tehtäviä piti poistaa ja toimivaltaa siirtää alue- ja paikallishallintoon. Kulttuuripolitiikan hallinto tuli muuttaa joustavammaksi, toimivuutta ja taloudellisuutta tuli lisätä, ja lisäksi ohjausjärjestelmiä täytyi keventää ja selkeyttää. Opetus- ja kulttuuriministeriö uudistikin esimerkiksi jo 1990-luvulla hallintoaan tulohajautusperiaatteen mukaisesti. Markkinoistaminen koski myös kuntien ohjausta. 1990-luvun alussa uudistettu valtionosuusjärjestelmä ja uusi kuntien kulttuuritoimintalaki vuonna 1992 vapauttivat kuntien kulttuuritoimen valtion tarkasta sääntelystä ja poisti kuntien kulttuurihallintoa koskevat säännökset. Monista kuntien kulttuurityöntekijöistä kuten kulttuurisihteereistä luovuttiin ja tilalle tuli tuottajia ja tulovastuullisia managereita, useiden kuntien kulttuuritoimen muuttuessa ostopalvelupohjaiseksi. (Mertanen 2009, 410–415.)

⁵¹ Valtionosuusjärjestelmä (VOS) on keskeinen osa kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmää. Valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen ja perustuu henkilötyövuosiin ja sen yksikköhintaan. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuudet sisältyvät valtiontalousarvioissa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Ks. <https://okm.fi/valtionosuudet> (hahettu 24.11.2021.) Entisen teatteri- ja orkesterilain korvaava laki esittävän taiteen edistämisestä tuli voimaan vuoden 2022 alussa.

⁵² Kokoomusjohtoinen sinipunahallitus 1987–1991 (KOK, SDP, RKP, SMP).

2.2.2 Katsaus NPM:n vaikutuksiin ja hallinta-ajatteluun

Suomessa siirryttiin monien kansallisten ja kansainvälisten taustatekijöiden myötä 1990-luvulla *New Public Managementin* (NPM) kaudelle. Jaakko Nousiainen mukaan (1998, 262; myös Murto 2014) valtionhallinto muuttui tällöin Suomessa ”syvemmin kuin koskaan itsenäisyyden aikana”. NPM (peruskuvauksina yleisesti esim. Boston 2011; Box 2018; Peters 2018a, 326–330 sekä Suomesta Vartiainen ym. 2021) ei ole mikään yksittäinen teoria vaan joukko erilaisia ideoita. Tarkoituksena on ollut painottaa julkisessa hallinnossa markkinalogiikasta ponnistavia toimintamalleja eli lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja joustavuutta yksityisen sektorin toimintatapojen ja johtamisoppien mukaisesti. NPM-reformit korostavat politiikassa taloudellista rationaalisuutta, yrittäjämäisyyttä, markkinametodeja, sopimuksellisuutta ja kilpailua. NPM:n keskeinen piirre on myös suorituskyvyn mittaamisesta johtuva toiminnan standardisointi erilaisine tarkkailu- ja seurantavälineineen. Johtaminen ja johtajavaltaisuus korostuvat. Hallintoviranomaisen tehtävä on varmistaa tehokas ja vaikuttava hallinto. Julkisen vallan pitäisi pystyä asettamaan tavoitteita ja saavuttamaan ne, mutta sen ei kuitenkaan pidä tarjota kaikkia palveluita itse, vaan toteuttaa niitä sopimuskuoppain kautta. Julkishallinnossa politiikan strategista kehittämistä ja toimeenpanoa on pyritty myös kulttuuripolitiikassa erottamaan organisatorisesti toisistaan (ks. artikkeli III).

Tarkemmin kuvattuna Yliaskan (2014, 12) mukaan suomalaista NPM-uudistuksien keskeisiä toimia olivat liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, tulosjohtamisuudistus ja muut yksityiseltä sektorilta omaksutut johtamismallit, kuntien valtionosuusuudistus, kehysbudjetointi sekä muut liiketoiminnasta omaksutut budjettitekniset uudistukset sekä erilaiset kvasimarkkinamallit (esimerkiksi ulkoistukset, kilpailuttamiset ja tilaaja-tuottaja -mallit) valtionhallinnossa ja kunnissa. Siirryttiin keskitetystä hajautettuun organisaatiomalliin, liikelaitostamisesta edistettiin, julkiset hankinnat tuotiin kilpailumenettelyyn piiriin, kehitettiin vaihtoehtoisia julkisten palvelujen tuotantotapoja, tulos- ja strategista johtamista. Ohjauksen uudistamisessa paino oli yrittäjähenkisen toiminnan mahdollistamisessa (myös virkakunnan osalta) toiminnan vapausasteita lisäämällä eli sekä normiohjauksen vähentämisessä että erityisesti tulos- ja informaatio-ohjauksen kehittämisesä. Julkisen sektorin uudistamisen ”ydinkysymyksiä” olikin hallinnon siirtyminen tuloksista ohjautuvaksi ja yksityiskohtaisesta normi- ja budjettiohjauksesta luopuminen (Nousiainen 1998, 262).

Kehityskulut koskivat eri tavoin myös julkista valtion ja kuntien kulttuuripolitiikkaa (ks. esim. Kangas 2017; Mertanen 2009). Valtion ohjailun ennakoitiin kulttuuripolitiikassakin muuttuvan 1990-luvulta alkaen ”seurannaksi, arvioinniksi ja kehittämiseksi” (Komiteanmietintö 1992, 245). NPM:n mukaisesti informaatio- ja tulosohtauksella sekä kuntien valtionosuusuudistuksella on pyritty Suomessakin keskushallintojohtoisen normi- ja resurssiohtauksen sekä niihin liitettyjen detaljimaisuuden ja pakottavuuden vähentämiseen. Markkinaperiaatteen siirto julkiselle sektorille on kulttuuripolitiikassa tarkoittanut julkisten kulttuuritoimijoiden tekemistä tulosvastuullisiksi, kulttuuritoiminnan yleisö-

vetovoiman tehostamista sekä yksityisten rahoituksen hankkimista (Häyrynen 2015, 160). Tulosjohtaminen ja -ohjaus arviointeineen ja raportointeineen ovat tulleet tutuiksi myös kulttuuripolitiikan alueella (esim. Kangas ja Pirnes 2015), ja niiden omaksumisen astetta ja vaikutusta hallintoon on pidetty kiinnostavana kysymyksenä yleisesti pohjoismaisessa kulttuuripolitiikassa vähintään 2000-luvun alusta (esim. Duelund 2003; myös Belfiore 2004). Myös kulttuuripolitiikassa on keskitetyn valtiollisen johtamisen ja ohjaamisen sijasta korostettu jo pitkään eräänlaista yhteishallintaa, eli valtion yhteistoimintaa markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa (Saukkonen 2021, 41; Pyykkönen & Stavrum 2018).

Julkishallinnon NPM-ajattelusta ponnistavien reformien eräs negatiivinen seuraus on yleisemminkin ollut julkisen sektorin pirstoutuminen, koordinaation vaikeutuminen sekä ohjauksen jäsentymättömyys valtioneuvoston näkökulmasta (esim. Yliaska 2014, 469; Peters 2018a, 341). Jo 1990-luvulla pohdittiin, miten ”hajautuvan valtioyhteisön” poliittinen ohjaus voitaisiin turvata (Nousiainen 1998, 278). Palvelujen tarjonnan ja ohjauksen sirpaloituessa valtion on ollut vaikeampi ohjata yhteiskunnan kokonaiskehitystä. Asiantilaa ja toisaalta kulttuuripolitiikan strategioissakin esitettyjä pyrkimyksiä selittää osittain Torfingin ja Triantafilloun (2013) kuvaama kehitys, jossa NPM jopa vahvisti julkishallinnon-toki jo olemassa ollutta-sektorikohtaisuutta synnyttämällä kilpailevia, tehokkuuteen ja oman toimintansa tuloksien mittaamiseen pyrkiviä ”siiloja” (myös Box 2018, 4). Niitä on puolestaan uusilla hallintaan perustuvilla julkishallinnon kehittämistavoilla pyritty purkamaan ja edistämään eri hallinnonalojen ja -tasojen sekä yhteiskunnan sektoreiden yhteistoimintaa sekä valtion toimintojen vahvempaa strategista ohjausta ja poliittista kontrollia. NPM:n puutteita on pyritty korjaamaan julkisen hallinnon ajamalla, poliittisesti motivoituilla kontrolli- ja integroitimitoimenpiteillä, kun se on pyrkinyt palauttamaan hallinnon koordinoivan roolin (Anttiroiko 2017, 82–83). Strateginen ohjaus laajoine tavoitekytkentöineen on otettu erityisesti 2000-luvun myötä osaksi suomalaista julkista kulttuuripolitiikkaa (Pyykkönen 2022).

Edellä kuvatun myötä on tullut selväksi, että julkishallinnon ja valtion sisäisissä toiminnoissa on siis alettu hyödyntämään erilaisia arvoja ja toimintalogiikkoja verrattuna hyvinvointivaltion rakennuskauteen. Nykyinen kulttuuripolitiikka pyrkii hallitsemaan jatkuvasti monimutkaistuvaa ympäristöä. Hallintatermin (*governance*) laajempi käyttö kuvastaa edellä kuvattua valtion ja muun yhteiskunnan rajan hämärtymistä uusien julkishallinnon ja -johtamisen paradigmojen sekä julkisen sektorin uusien kumppanuuksien myötä. Poliitiikan tutkimuksessa on analysoitu kääntein hallinnosta hallintaan osuvan yksin niin sanotun kilpailu- tai markkinavaltioikäännöksen kanssa, jolloin julkisen politiikan ja sektorin toimintatavat muuttuivat (esim. Heywood 2013, 73; Keränen 2017). Hallinnalla viitataan ”yhteishallintaan” joka tällöin kattaa saman näkemyksen kuin englanninkielinen termi ”*governance*” (ks. Heiskanen 2015b). Hallinta-termin sisältö ja käyttö riippuvat perspektiivistä. Yliaskan mukaan (2014, 469; myös Wyatt & Trevena 2020, 7) hallinnan käsitteen esiinnousu kytkeytyy osaltaan myös esitettyyn NPM-kritiikkiin, jossa pyrittiin laajentamaan ajattelua markkinoiden,

kilpailun ja ylhäältä alas suuntautuvan tehokkuuteen painottuvan johtamisen sijaan demokraattisuuteen, itseorganisoitumiseen ja yhteistyöhön.⁵³

Kuten osa-artikkelissa III kuvasimme ja alustavasti analysoimme suhteessa kulttuuripolitiikan valtionavustusjärjestelmään, hallintotieteellisessä julkishallinnon tutkimuksessa onkin käytetty esimerkiksi termiä ”uusi julkishallinta” (*New Public Governance*, NPG; esim. Torfing ja Triantafillou 2013) kuvaamaan uusimpia, osallistavuudesta, dialogisuudesta, verkostomaisuudesta sekä yhteistoiminnallisuudesta ja poikkihallinnollisuudesta ponnistavia hallintamallireformejä.⁵⁴ Myös suomalaisessa kulttuuripolitiikassa on jo 1990-luvulta ja EU:n tuomista muutoksista asti käyty keskustelua yhteistoiminnasta ja hallinnasta (ks. Kangas 2003; Saukkonen 2021).

Historiallisen katsantokannan avulla erilaiset väitteet yhteiskunnan eri osapuolten yhteistoimintaa koskevista muutoksista asettuvat oikeille paikoilleen (esim. Davies 2011). Heiskanen (2015b) on painottanut, miten kulttuuripolitiikassakin tiettyjä rakenteita syntyy ja vakiintuu väistämättä julkisen pakkovallan, yritystoiminnan ja kansalaistoiminnan eri muotojen välille.⁵⁵ Keräsen mukaan (2017) osallistava hallinta ja vastaavat käytännöt on mahdollista asettaa esimerkiksi pitkään jatkumoon valtion ja kansalaisyhteiskunnan keskinäisriippuvaisuudesta. Uusissa julkishallinnon järjestämideologioissa (NPM ja hallintaparadigma) eri tavoin oleelliseksi nähty yhteiskunnan eri osapuolten yhteistoiminta ja kumppanuudet politiikan toteuttamisessa ovat suomalaisessa ja laajemmin pohjoismaisessa järjestelmässä olleet historiallisesti normaali toimintatapa jo vuosikymmeniä sitten, jolloin ne esimerkiksi toteuttivat korporatiivis-demokraattisesti erilaisten intressien kanavoitumista päätöksentekoon. Esimerkiksi suomalainen kulttuuripoliittinen hajautettu järjestelmä on luotu valtion sekä kansalaisyhteiskunnan yhteistoiminnalla ja korporatistisilla järjestelyillä aina 1800-luvulta alkaen.

Kann-Rasmussen ja Hvenegaard Rasmussen (2021) pohtivatkin kulttuuripoliittisessa analyysissään, kuinka erilaisten hallinnollisten paradigmojen kuten NPM:n ja uudempien hallinta-ajatteluun pohjaavien mallien yhteen sovittaminen ja suhteet ovat riippuvaisia esimerkiksi kansallisista erityispiirteistä. Vaikka markkinalähtöisyys ja NPM on ollut pitkään julkishallinnon ja politiikan järjestämisen kantava idea, reformointi jatkuu edelleen eri puolilla maailmaa (esim. Peters 2018a). Käytännössä NPM:n erilaiset muodot tuottivat yhteen kietoutuvia mekanismeja julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämiseen. Eri maat ovat omaksuneet NPM:n oppeja eri tavoin osaksi poliittishallinnollista järjestelmää (Box 2018, 3). Suomen kontekstissakaan ei ole yleispätevää ja yksiselitteistä vastausta siihen, millainen on esimerkiksi NPM:n suhde uudempiin ohjaus-

⁵³ NPM-orientaation on kritisoitu kiinnittävän huomiota organisaatioiden ”sisäiseen” kehittämiseen ja johtamiseen maailman muuttuessa yhä moninaisemmaksi ja jättäneen huomiotta monet toimijat, jotka voisivat osallistua julkisen sektorin ja politiikan kehittämiseen.

⁵⁴ Keräsen (2014, 4) mukaan ”siirtymässä hallinnosta hallintaan ajatellaan siirryttävän teknisestä toteutuksesta, implementaatiosta, monitoimijaiseen vuorovaikutukseen eritasoisten hallinnon instanssien, virkamiesten, kansalaisten tai yritysten välillä.”

⁵⁵ Voidaan käyttää termejä ”yhteishallinta” tai ”yhteisohjautuvuus”.

periaatteisiin, koska NPM:n mukaisia järjestelmiä ei ole purettu uudempien ajatusmallien saadessa jalansijaa (Vartiainen ym. 2021, 31–32).⁵⁶

2.3 Taide- ja kulttuuripolitiikan perustelujen ja välineellisyyden politiikkaa

2.3.1 Kulttuuripolitiikan perustelujen ja tavoitteiden kamppailut

Kulttuuripolitiikan piirissä tavanomainen tapa on ollut jäsentää sitä tiettyihin ajanjaksoihin kiteytyvinä ”pitkinä linjoina” (esim. Kangas 1999).⁵⁷ Pelkistetysti ilmaistuna linjakeskustelulla kuvataan ja analysoidaan, kuinka kulttuuripolitiikaksi tunnustettu hallinnollinen politiikka-alue tai ”sfääri” (ks. Palonen 2008; luku 2.1) on kehittynyt ja institutionalisoitunut osana julkista päätöksentekoa ja toisaalta rajannut eri tavoin kulttuuria poliittisen ohjauksen kohteeksi. Suomalaista julkisen vallan taide- ja kulttuuripolitiikkaa on näin kuvattu sen institutionalisovaiheiden kautta, joilla viitataan kulttuuripolitiikan ”hallinnolliseen organisoitumiseen julkisen päätöksenteon piirissä” aina 1800-luvulta nykypäivään (Kangas & Pirnes 2015, 23–30; myös esim. Sokka & Kangas 2007).

Häyrynen (2015) muistuttaa, kuinka kulttuuripolitiikan parissa tavanomaisena pidetty politiikan jäsentäminen tiettyihin aikakausiin kiteytyviin pitkiin linjoihin saattaa suunnata ajattelemaan kapeakatseisesti kulttuuripolitiikan olevan ”vaihtoehdotonta, jotain poliittisen valinnan ulkopuolista” (emt. 210), vaikka koko suomalaista hyvinvointivaltiomallia on luotu ja muokattu erilaisissa poliittisissa kamppailuissa vuosikymmenten ajan (esim. Kantola ja Kananen 2017, 15). Edellä ohjauksen näkökulmasta kuvattua kulttuuripolitiikan hyvinvointivaltiolista vaihetta luonnehtivat erilaiset intressit ja arvonäkökohdat, joita esimerkiksi Mertanen (2009) on tutkimuksessaan kuvannut yksityiskohtaisesti. Suomalaisen kulttuuripolitiikan historia 1800-luvulta alkaen onkin ollut kaikkea muuta kuin epäpoliittista (ks. Sokka 2012). On siis selvää, että myöskään kulttuuripolitiikan hallinnollinen organisoituminen ja kulttuurin yhteiskunnallisen hallinnan muotoutuminen eivät ole epäpoliittisia tapahtumia, koska kulttuurin määrittelyä,

⁵⁶ Onkin vaikeaa sanoa, missä määrin valtion ja hallinnan muutokset – Suomessa tai yleisesti – ovat seurausta erityisesti NPM:stä tai sen ilmentymää tai edustavatko ne mahdollisesti uutta NPM:n jälkeistä vaihetta. Suomalaisen kulttuuripolitiikan hallinnollisia muutoksia on analysoitu nimenomaan esimerkiksi managerialismin (Kangas & Pirnes 2015) käsitteen kautta, millä on tarkoitettu erityisesti tulos- ja vaikuttavuusideologian nousua johtamiskäytäntöineen. Itse katson tässä tutkimuksessa esimerkiksi managerialismin (johtamisvaltaisuu- den) olevan vain yksi osa-alue laajempia valtiomuutokseen liittyviä kehittämistendensejä, joita käsitellen luvussa 4 strategisen valtion alla.

⁵⁷ Tällöin vaiheet voidaan Suomessa nähdä esimerkiksi seuraavana kolmena laajana kokonaisuutena: 1) korkean taiteen tukemisen politiikkaa (autonomian ajalta hyvinvointivaltion kehitystyön alkuun n. 1850-luvulta 1960-luvulle), 2) kulttuuri osana hyvinvointivaltion tehtäviä (hyvinvointivaltion rakennusvaihe 1960-luvulta 1990-luvulle), 3) avautuminen kansainvälisyydelle ja markkinoille (hyvinvointivaltion kulttuuripolitiikan käänös 1990-luvulta alkaen). On selvää, että linjatyyppittely väistämättä tyypistää kulttuuripolitiikan kannalta hyvin pitkiä ja moninaisia vaiheita saman ”linjan” sisään (ks. tästä aiheesta esim. Sokka 2012 ja suomalaisen kulttuuripolitiikan kehitys 1800-luvulta alkaen).

sisältöä ja arvoa muotoillaan jatkuvasti uudelleen erilaisten taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen tekijöiden viitekehyyksessä.

Kulttuuripolitiikassa vaikuttaa aina useita samanaikaisia linjoja, jotka pohjaavat ensinnäkin yleisiin länsimaisiin kulttuuripolitiikan ”syvärakenteisiin” ja toisaalta kunkin kansallisen kulttuuripoliittisen järjestelmän oman historian, kulttuurin ja hallintamallien erityspiirteisiin (esim. Dubois 2015; Karttunen 2015). Länsimaissa kulttuuripolitiikka on kumuloitunut useiden kehitysjaksojen kautta, ja radikaalien muutosten sijaan kulttuuripolitiikan kehitystä luonnehtiikin yleisesti uusien instituutioiden, suuntautumistapojen, päämäärien ja diskurssien lisääminen edellisten päälle ja oheen. Esimerkiksi Sokka ja Kangas (2007; myös Sokka 2022) ovat suomalaisen kulttuuripolitiikan historiaa tarkastellessaan kuvanneet, miten uudet poliittiset perustelut ja politiikan oikeustavat eivät kulttuuripolitiikan muutosvaiheissa hävitä edellisiä, vaan eri kehitysvaiheet ja tavoitteet elävät kumuloituneena rinnakkain, suhteessa kunkin aikakauden hallitseviin ideologioihin. Aiempien vaiheiden käytännöt puolestaan rajoittavat sitä, millaisia muotoja uudet julkisen vallan käyttämät välineet saavat.

Näin ollen nykyinen pohjoismainen kulttuuripolitiikka on erilaisine perusteluineen, tavoitteineen ja toimijoineen sekä ohjaussuhteineen hyvin monitahoista (Saukkonen 2021; myös esim. Mangset 2020; Skot-Hansen 1999; Johannisson 2006). Taide- ja kulttuuripolitiikkaa ensinnäkin tekemässä useita erilaisia toimijoita. Tämä johtuu taiteen ja kulttuurin kenttien omasta kehityksestä, uusista taiteenlajeista, kulttuurin käsitteellisen skaalan laajentumisesta ja laajentamisesta sekä julkisen politiikan paradigmoista sekä toteuttamistavoista, joissa korostuvat yhteistyö niin erilaisten toimijoiden kuin hallinnon alojen välillä. Toisaalta samaan aikaan historiallisen kehityksen tuloksena erilaiset ja useammat politiikan tavoitteet ovat alkaneet elää rinnakkain ja osittain ristiriitaisinakin jo pelkästään sektorikulttuuripolitiikan alueella (ks. Sokka 2022, 60; OKM 2017).

Vincent Dubois (2015; pohjoismaiden osalta esimerkiksi Mangset ym. 2008; Duelund 2008) on kuvannut ja eritellyt länsimaisen julkisen kulttuuripolitiikan keskeisten perusteluiden tai ”ydinperiaatteiden” historiallista kehitystä ja muutosta. Kulttuuripoliittiset järjestelmät ja niiden organisointi ovat ensinnäkin perustuneet kolmelle keskeiselle poliittiselle perustelulle: taiteellisen ja historiallisen perinnön suojaamiselle, taiteellisen luomisen tukemiselle sekä kulttuurin ja demokratian suhteella hyvinvointivaltioiden kulttuurisena osatekijänä. Tätä jäsentelyä voidaan hieman yksinkertaistavasti kuvata jaottelulla kulttuuriperintöpolitiikka, taiteilija- ja taidepolitiikka sekä kulttuuripolitiikka. On huomattava, että tavoitteiden toteuttamisessa on ollut erilaisia orientaatioita ja ristiriitaisuuksia; niiden keskinäinen tasapaino ja toteuttaminen on riippuvaista ajasta ja paikasta. Kulttuuripolitiikan taiteelliskulttuurisia ydinperiaatteita on aina yhdistetty laajempiin poliittisiin tavoitteisiin. Olihan esimerkiksi hyvinvointivaltion demokraattisissa tavoitteissa pohjimmiltaan kyse niiden kontribuutiosta myös talouskasvuun ja yleiseen hyvinvointiin erilaisten ”hyvien kehien” muodostumisen kautta.

Esimerkki erilaisten poliittisten perusteluiden ilmenemisestä kulttuuripolitiikassa ovat valtion viralliset kulttuuristrategiat, jotka ovat valtion eräänlaisia

kulttuurisia omakuvia (Häyrynen 2013). Niissä todistellaan kansallisen kulttuurisektorin merkitystä ja legitimoidaan sen osatekijöiden olemassaoloa. Ne ylläpitävät kulttuuripolitiikkasektorin kertomusta toistamalla ensinnäkin länsimaisen kulttuuripolitiikan kansalliseen kontekstiin sovelletut perusperiaatteet, ja toisaalta yhdistämällä ne sopivin tavoin uusiin, aikakaudelle ominaisiin poliittisiin ideoihin. Kulttuuristrategioissa luodaan nykyolosuhteiden analyysiin perustuen kuvaa siitä, mihin tulevaisuudessa halutaan pyrkiä (Pyykkönen 2022). Tämä perusidea sopii kuvaamaan myös Suomen kulttuuripolitiikkaa ja todentuu esimerkiksi kansallisesta kulttuuripolitiikasta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2025 tähtäävän kulttuuripolitiikan strategian (OKM 2017) kuvauksissa ja tavoitteissa. Ministeriön strategia kuvaa siis eksplisiittisesti kulttuuripolitiikan sektorihallinnon normatiivisen ja tulevaisuuteen suuntautuvan polyn alaa ja moninaisia tavoitteita (ks. Palonen 2008). Strategiadokumentit pysyttelevät yleensä melko yleisissä määrittelyissä. Tällaiset monitulkintaiset, ”kaikille jotta-kin” tarjoavat politiikka-aiheet ymmärrän myös tietoisesti taktikaksi erilaisten toimintojen, poliittisen pelivaran ja hyväksynnän mahdollistamiseksi, mutta toisaalta liian tarkkojen sitoumuksien välttämiseksi (esim. Gray 2015).

Osa kumuloituneista tavoitteista heijastaa erilaisia ideologioita. Eri aikakausilta periytyneet kulttuuripoliittiset päämäärät saattavat osoittautua keskenään ristiriitaisiksi, minkä on nähty selittävän osaksi esimerkiksi viime vuosikymmeninä keskeiseksi nousseen mittaus- ja indikaattorityön vaikeutta kulttuurin hallinnon alalla (ks. OKM 2009, 10–11). Ajatellaanpa vaikka kulttuurin demokratisoinnin (tietyn kulttuurin mahdollistamista ja tarjontaa kaikille tasa-arvoisesti) ristiriitaisista suhteista kulttuuridemokratiaan (kulttuurien tasa-arvoa). Kulttuurin demokratisoinnissa on kyse normatiivisesta kulttuurikäsityksestä, kulttuuridemokratiassa puolestaan relativistisesta.⁵⁸ Suomessa edellinen toteutuu esimerkiksi valtionosuuksilla tuetun lakisääteisen taidelaitosverkon toiminnassa, jälkimmäistä implementoidaan esimerkiksi lailla kuntien kulttuuritoiminnasta. Kulttuuridemokratian kysymys tietenkin monimutkaistuu lisää kulttuurin käsitettä laajennettaessa.⁵⁹

Kulttuuripolitiikan toteutus on siis lähtökohtaisesti tasapainottelua erilaisten tavoitteiden ja intressien välillä. Kulttuuripolitiikassakaan ei ole yhtä ainoa hegemonista periaatetta, vaan useita, jopa ristikkäisiä kehityslinjoja ja tavoitteita. Valmiita intressejä ei ole, vaan niitä on työstettävä poliittisesti ja ideologisesti. Kuten esimerkiksi Stuart Hall (2019, 260) kuvaa, ideologiat eivät ole mitään asi-antiloja, vaan niitä on jatkuvasti työstettävä, pidettävä yllä, uudistettava ja

⁵⁸ Simo Häyrynen (2015, 64–116) on kuvannut, kuinka erilaiset kulttuurikäsitykset (normatiivinen, relativistinen ja instrumentaalinen) linkittyvät erilaisiin julkisessa kulttuuripolitiikan päämääräkokonaisuuksiin avulla. Tiivistykset eivät tietenkään tavoita täysin sitä, että todellisuudessa käsitysten, tavoitteiden, niiden toteutuksen sekä erilaisten vaikutusten rajat eivät ole näin yksiselitteisiä. Häyrysen mukaan tavoitteiden ja kulttuurikäsitysten yhteys on suomalaisessa kulttuuripolitiikassa hahmoteltavissa seuraavasti. Normatiiviset tavoitteet: taiteen autonomia ja ilmaisunvapaus, kulttuuriperintö ja kulttuurin kestävä kehitys, kulttuurin saavutettavuus. Relativistiset tavoitteet: kulttuurinäkemysten tasa-arvo, kulttuuriryhmien väliset yhteydet. Instrumentaaliset tavoitteet: kulttuurin hyvinvointivaikutukset, kulttuurin taloudelliset hyötyvaikutukset.

⁵⁹ Toinen esimerkki voi olla *taiteilijapolitiikan* (”taiteen autonomia”) ja *kulttuuripolitiikan* (kansalaisten mahdollisuus kulttuuriin) erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet.

muokattava. Ne yhdistävät myös vastakkaisia liikkeitä ja vaihtoehtoisia strategioita ja visioita. Tällöin käyttökelpoiseksi näkökulmaksi tulee myös esimerkiksi Raymond Williamsia (1988) mukailleen kysyä, mikä kulttuuripolitiikassa oikeastaan on vallitsevaa, ja mikä puolestaan ”jäänteenoimaista” tai toisaalta vasta ”orastavaa” ja millaisiin kehityskulkuihin näiden muutokset kytkeytyvät.

2.3.2 Kulttuurin välineellisyys julkisen kulttuuripolitiikan historiallisena elementtinä

Taidetta ja kulttuuria koskevilla julkisilla politiikoilla on aina ollut myös niiden ydintä, eli taiteen ja luovuuden edistämistä, laajempia välineellisiä yhteiskunnallisia funktioita (esim. Makarychev; Pyykkönen & Sokka 2020; Saukkonen 2021). Julkisen vallan toteuttama ja hallinnoima kulttuuripolitiikka – käsitettynä erääksi yhteiskuntapolitiikan osa-alueeksi tai linjaksi – on aina määritelmällisesti välineellistä siinä mielessä, että se tähtää tietyillä mekanismeilla joidenkin tavoitteiden saavuttamiseen ja jonkinlaisten kansalaisia koskevien vaikutusten tuottamiseen (Vestheim 2012, 536).⁶⁰ Oliver Bennett (1999) kutsuukin kulttuuripolitiikan välineellistä luonnetta sen yhdeksi muuttumattomaksi tekijäksi.⁶¹ Julkisen kulttuuripolitiikan on aina odotettu tuottavan jonkinlaisia yhteiskunnallisia hyötyjä. Sillä on aina ollut todennettavissa oleva yhteiskunnallinen tehtävä, joka on oikeuttanut julkisten varojen käyttämistä taiteeseen ja kulttuuriin. Bennettin mukaan kulttuuripolitiikan perustelut ovat historiallisessa katsannossa linkittyneet esimerkiksi yhteiskunnan moraaliseen kehitykseen ja sivilisoitumiseen, taloudelliseen kehitykseen sekä kansallisen identiteetin vahvistumiseen⁶² (vrt. Suomen osalta esim. Sokka & Kangas 2007).

Yhteiskunnalliset argumentit ovat aina olleet osa kulttuuripolitiikkaa, oli kyse sitten kansallisen kulttuurin synnyttämisestä 1800-luvulla tai 1960- ja 70-lukujen kulttuuridemokraattisesta ajattelusta. Suomessa julkisen kulttuuripolitiikan perusta omine tehtävineen on kulttuurin politisoinnissa 1800-luvulla ja tätä seuranneessa kulttuuria koskevan politiikka-alan luomisessa kansallisen poliittisen järjestelmän osaksi (Sokka 2014). Myös kulttuurin asettumista hyvinvointivaltion tehtäväksi on kuvattu ”välineellistymisenä” (Kangas 2003, 86–87). Erityisesti 1970-luvulta kulttuuripolitiikka sai uusia tehtäviä ja perusteluja osana hyvinvointivaltion sosiaaliseen tasoitukseen, demokratiaan, hyvinvointiin ja tasa-arvoon kytkeytyvää ideologiaa (ks. Mertanen 2009, 12). Kulttuuripolitiikka kiinnittyi yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun sekä teknokraattiseen suunnitteluun ja hallintaan. Sen tehtävä punoutui yhteen hyvinvointivaltion päämäärien

⁶⁰ Erilaisista argumenteista ja välineellisyyden tyypeistä kulttuurin julkisen tuen taustalla ks. esim. Vestheim 2007, 233.

⁶¹ Kuten Bennett korostaa, tätä ei pidä sekoittaa esimerkiksi taiteilijan itsensä motiiveihin tehdä taidetta ja erilaisiin tekijöihin taiteen tekemisen vaikuttimina.

⁶² Esimerkiksi Peter Duelundin (2008) mukaan kulttuuripolitiikan kansallisen ulottuvuuden korostaminen on pyritty 1990- ja 2000-lukujen myötä ”uudelleen” elvyttämään Pohjoismaissa kansallisen identiteetin vahvistamiseksi sekä sosiaalisen yhtenäisyyden edistämiseksi vastauksena globalisaatioon, muuttoliikkeisiin sekä yksilöllistymiseen.

kanssa. ⁶³ Tällöin kulttuuripolitiikan hyvinvointivaltiollisen julkisen palvelun muoto toteutui esimerkiksi kulttuuritoiminnan ja -palvelujen rahoituksessa sekä jakelun muodoissa. Perustavoitteina olivat kansalaisten kulttuuritoimintoihin osallistumisen lisääminen, oikeudet kulttuuritoiminnan sisällöllisiin määrittelyihin sekä mahdollisuuksien tasa-arvo kulttuuritoiminnan tuottamisessa ja vastaanottamisessa.

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana taide- ja kulttuuripolitiikan edistämistä on ryhdytty perustelemaan Suomessakin entistä enemmän jollakin muulla kuin kulttuurilla itsellään. Tämänkaltaisessa välineellisessä kulttuurikäsitteessä kulttuurin jonkinlainen toivottu hyötyvaikutus painottuu sen sisällöllisten piirteiden kustannuksella ja kulttuurin arvon mittana käytetään sen sosiaalista, taloudellista tai poliittista kontribuutiota (Häyrynen 2015, 102–103).⁶⁴ Kulttuurin tuen esteettisistä ja sivistyksellisistä sekä demokraattisista perusteista on vähitellen siirrytty taloudellista ja yhteiskunnallista välineellisyyttä kohti (Vestheim 2007). Pohjoismaissa kulttuuripolitiikan välineellisyys on kytkeytynyt viime vuosina erityisesti luovan talouden ja teollisuuden sekä kulttuurin hyvinvointivaikutusten nousuun. Kulttuuria kytketään erilaisiin politiikkatavoitteisiin ja vaikutuksiin niin paikallisella, alueellisella kuin kansallisella tasolla. Yleisesti ottaen juuri talous- ja hyvinvointivaikutuksiin liittyvät välineelliset merkitykset ovat saaneet Suomen kulttuuripolitiikassa enemmän painoarvoa (Häyrynen 2015; Saukkonen 2014) ja artikuloituneet paineena muokata kansallisen tason kulttuuripolitiikan suuntaa. Pohjoismaista ja kansainvälistä kehitystä seura-
ten suomalaisessa kontekstissa on edistetty kansallisilla politiikka- ja toimenpideohjelmilla esimerkiksi ”luovaa taloutta” (ks. artikkeli I) sekä ”kulttuurihyvinvointia” (ks. luku 4.6. ja esim. Laitinen ym. 2020). Toisaalta nämä kehityskulut ja politiikkatavoitteet ovat monin tavoin historiallista jatkumoa ja uusia vaiheita niin ”kulttuurin markkinataloudellistamisen” kuin ”hyvinvointia kulttuurista” -ajattelun pitkissä kaarissa (ks. Pyykkönen 2015).⁶⁵

Anita Kangas (2017) kuvaa suomalaisen kulttuuripolitiikan nykyistä, eri näkökulmien välillä tasapainoilevaa ”yhtälöä” tavalla, joka tavoittaa hyvin kulttuuripolitiikkaan useiden vuosikymmeninen kehitystyön tuloksena kasaantuneiden päämäärien ja ideologioiden kerrostumat. Kansallinen kulttuuripolitiikka on sitoutunut tavoitteissaan ratkaisemaan yhtälöä, jonka muuttujat muodostuvat

⁶³ Myöskään kilpailu- tai strategisen valtion ja hyvinvointivaltion välisellä erottelulla en tarkoita, että nykyään kulttuurin hyvinvointitulottavuus olisi kadonnut poliittinen kysymys. Kilpailuvaltioparadigma korostaa taloudellisia tavoitteita kuten kilpailukykyä ennen sosiaalisia tavoitteita kuten mahdollisuuksien tasa-arvoa. On myös huomattava, että Suomessa ei ole harjoitettu tai omaksuttu mitään yhdenmukaista ns. kilpailuvaltion hallintastrategiaa (Sorsa 2017).

⁶⁴ Pohjoismaisen kulttuuripolitiikan yleiskehityksestä vuosina 1960–2003 voidaan nostaa esiin tanskalaisen Peter Duelundin (2008) kuvaamat neljä, toistensa päälle kasaantuvaa jaksoa, jotka kuvaavat myös kulttuurin muuttuvia välineellisiä ja strategisia kytkentöjä: Kulttuurin demokratisointi (*The democratisation of culture*) (1960–1975), kulttuuridemokratia (*cultural democracy*) (1975 – 1985), taloudellinen instrumentalismi (*economic instrumentalism*) (1985–1995) ja poliittinen kolonisaatio (*political colonisation*) (1995 – 2003).

⁶⁵ Esimerkiksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvosto 2019) tavoiteltiin jälleen viimeisten vuosien ajalta tutulla tavalla esimerkiksi ”luovien alojen kasvua” ja ”kulttuurin hyvinvointivaikutusten lisäämistä”.

esimerkiksi osallistumisesta kulttuuriin ja kulttuurisista oikeuksista, taidekoulu-
tuksesta, ammattitaiteilijoista, taide- ja kulttuuri-instituutioista, kulttuuriperin-
nöstä ja kulttuurin kestävydestä, kulttuuriyrittäjyydestä ja -viennistä sekä kult-
tuurin taloudesta erilaisine aineksineen. Yhtälön ratkaisu vaatii erilaisten näkö-
kulmien kanssa tasapainottelua, mutta eräs keskeinen jännite muodostuu Kan-
kaan mukaan talous- ja hyvinvointivaikutuksia tavoittelevan kulttuurin välineel-
listämisen sekä Suomessa perinteisesti vahvan ”taiteen autonomiaa” korostavan
näkökulman välille. (Emt., 14.) Kulttuuripolitiikan lukuisat tavoitteet (esimer-
kiksi tasa-arvottavat kulttuuripalvelut, kulttuuridemokratia, kulttuuriyrittäjyys
tai taiteellisen työn edellytysten tukeminen) eivät välttämättä ole myöskään suo-
rastaan ristiriidassa, mutta ne voivat olla toisistaan etäällä erilaisten hallinnollisten
järjestelmien piirissä, jolloin niiden toteuttaminen ja koordinaatio on työlästä
ja resursseja vaativaa (Heiskanen ym. 2005, 284). Kuten Hadley ja Gray (2017)
toteavat, kulttuuripolitiikan ”välineellistyminen” on kiistanalainen prosessi,
jonka tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota erityisesti prosessin toimeenpa-
noon ja toteutumiseen.

2.3.3 Diskursseista käytäntöön? Tavoitteiden toimeenpano ja strategioiden jalkauttaminen keskeisenä vaiheena

On oleellista huomata, että erilaiset keskeisiksi nousseet strategiset käsitteet, pää-
määrät ja diskurssit eivät suoraan vaikuta hallinnollisiin käytäntöihin, kuten ra-
hoituksen suuntaamiseen tai hallintosektoreiden vastuisiin (esim. Bennett 1999;
Kraatari 2017; Pyykkönen & Stavrum 2018). Kulttuurin käsitteen joustavat, avoi-
met ja laveat määrittelytavat dokumenteissa eivät ole välttämättä johtaneet uu-
siin kulttuuripoliittisiin käytäntöihin (Pirnes 2008, 242). Niin kauan kuin pää-
määrien sisältöjä ja keskinäisiä vuorovaikutussuhteita ei tarkemmin määritellä
tai jos resurssit ja muut ohjauskeinot puuttuvat, saattavat ne jäädä kulttuuripoli-
tiikkaa hahmottaviksi diskursseiksi.

Kulttuuristrategiat ovat tärkeitä ohjausdokumentteja, mutta vaativat toi-
meenpanoa ja jalkauttamista erilaisissa prosesseissa. Kaikki retoriset muutokset
kulttuuripolitiikan puhunnoissa tai vaikkapa erilaisissa strategiapapereissa eivät
ole muuttuneet toimenpideohjelmiksi, rahoitukseksi tai lainsäädännöksi, saati
sitten mullistaneet koko järjestelmää. Tätä ovat tutkineet suomalaisten kaupun-
kien kulttuuripolitiikan osalta esimerkiksi Saukkonen ja Ruusuvirta (2012) joiden
mukaan kirjoitettujen ja puhuttujen diskurssien sekä strategioiden tutkiminen on
tärkeää, mutta ne saattavat sinällään tarjota jopa harhaanjohtavan kuvan kau-
punkien kulttuuripolitiikasta: kulttuurin rahoituksen kohdentuminen paljastaa
strategisesta retoriikasta poikkeavan kuvan.

Kuten luvussa 3.3. kuvaan, usein politiikan toteutuskeinot ovat poliittisen
kiistan kohteena, koska politiikkavälinevalinnat vaikuttavat olennaisesti politi-
kan teon prosessiin ja sisältöön (Vedung 1998, 41). Poliitiikan kiistat voivatkin
siirtyä nimenomaan toteutusvaiheeseen, missä puolestaan hallintokoneistolla
byrokraattisine rakenteineen ja virkakuntineen on suuri rooli (esim. Mykkänen

2017).⁶⁶ Tällöin tuleekin suunnata katsetta siihen, kuinka kulttuuripolitiikkaa on retoriikan ja ”kaikkia syleilevien” päämäärien listaamisen ohella ohjattu ja toimeenpantu. Toimeenpanovaiheessa jotkin päämäärät saavat konkreettisen muodon, toisten jäädessä enemmän taka-alalle. Poliitiikan toimeenpano erilaisine ohjausvälineineen on myös kulttuuripolitiikassa vallankäytön näkökulmasta tärkeä vaihe, jossa tapahtuu keskeisiä valintoja, kohdennuksia ja poissulkemisia (ks. Häyrynen 2015, 116; Throsby 2010). Clive Grayn (2008) mukaan välineellistyneen kulttuuripolitiikan tulokset ovatkin keskeisesti riippuvaisia siitä, kuinka politiikan toimeenpanovaihetta hallinnoidaan. Toisaalta jos hylkäämme ”lineaarisen” näkökulman politiikan toteutukseen (ks. 3.1.) ei ole mitenkään itsestään selvää, missä vaiheessa kulttuuripolitiikan tavoitteiden varsinainen toimeenpano edes alkaa.

Uusien diskurssien ja käsitteiden myötä kulttuuripolitiikkaan syntyy konkreettisia, eri tavoin ohjattavia poliittishallinnollisia toimintakäytäntöjä. Luova talous on tästä kuvaava esimerkki. Uusliberaalissa siirtymässä taiteet ja kulttuuri ovat tulleet entistä selvemmin taloudellisen hyötyajattelun läpäisemiksi (Heiskanen ym. 2005, 332). Useat kansainväliset kehityssuunnat ovat vaikuttaneet siihen, että taiteiden ja kulttuurin asema ja merkitys kansallisessa ja kansainvälisessä taloudessa nousi viime vuosikymmeninä keskiöön.⁶⁷ David Throsby (2009, 182) on havainnoinut, miten globaalilla tasolla kulttuuripolitiikan taloudellistumisen trendi ja ankkuroituminen talouspolitiikkaan ovat yhdistyneet vahvasti juuri ”luovan talouden” idean nousuun. Lehtonen kuvaa (2014) asioiden nimeämisen mahdollistavan niiden hallinnoimisen. Käsitteiden luominen ja käyttäminen on tärkeää, jotta muodostuisi konkreettisia, hallinnoitavia ja ohjattavia käytäntöjä (ks. myös strateginen ohjaus ja informaatio-ohjaus luvussa 3.3). Esimerkiksi luovaa taloutta koskevat käsitteellistykset ovat vaikuttaneet

⁶⁶ Esimerkiksi puolueet voivat olla hyvinkin yksimielisiä kulttuuripolitiikan tavoitteesta tai päämäärästä, kuten esimerkiksi ”taiteen autonomiasta”, mutta eri mieltä siitä, kuinka toteuttaa päämäärää. Kuten kirjoitimme analyysissämme puolueiden kulttuuripolitiikasta, on poliittinen kysymys, edistetäänkö ”taiteen autonomiaa” julkisilla vai markkinaehtoisilla välineillä, eli toteutuuko taiteen vapaus markkinoilla vapautena valtion holhouksesta vai toisin päin. (Jakonen & Renko 2019, 45.)

⁶⁷ Jo 1990-luvulla suomalainen taidejärjestelmä kietoutui uudella tavalla talousjärjestelmään, joka toi mukanaan kulttuurin tuotteistamisen ja markkinaistamisen periaatteet. Kulttuuritoiminnan viitekehys muuttui liiketoiminnallisia ja markkinaehtoisia piirteitä omaavaksi. Kaupallisen ja ei-kaupallisen kulttuurin raja hämärtyi yhä selvemmin. Kulttuuritarjontaa tarkasteltiin entistä enemmän kilpailutalouden viitekehuksesta, jossa tuotteita markkinoidaan kulutuskysynnän ja kannattavuuden määrätessä markkinamenestyksen. Eri paikkakuntien kulttuuritarjonnan arvioinnissa korostui niiden merkitys nähtävyyksinä ja matkailun edistämiseksi. (Mertanen 2009, 410–415.) Samaa ajattelutapaa oli nähtävissä myös kansallisten kulttuurilaitosten osalta, joita alettiin 1990-luvun jälkipuoliskolla EU-jäsenyyden myötä tarkastella aiempaa vahvemmin osana kansallista vetovoimaa ja turismia, ja tässä mielessä niiden rahoitusta veikkausvoittovaroista kasvatettiin (Ahonen 2019, 281). Nykyään on itsestään selvyys, että kulttuuriteollisuus ja markkinaperustaisuus nähdään monin paikoin aiempaa positiivisemmassa valossa, ja kaupallisuus sekä taloudellinen menestys ovat nyt merkkejä myös korkeasta taiteellista laadusta (esim. Saukkonen 2021). Aikaisemmin kulttuuripolitiikan tavoite oli pikemminkin haitallisten kaupallisten vaikutusten estämisen ”oikean” taiteen piirissä: ”Päästäkseen julkisen tuen kohteeksi jonkin taiteen alueen [...] täytyi osoittaa olevansa taloudellisesti kannattamatonta (tai kehittyä ilmaisu muotojen valinnan avulla sellaiseksi). Julkinen avustuksen tarve merkitsi alueen legitimoitua taiteena.” (Kangas 1999, 164.)

kansainväliseen tilastointiin. Tilastointikäytännöt tuottavat puolestaan uutta todellisuutta ja käytäntöjä kansallisiin kulttuuripoliittikkoihin, kuten toimenpideohjelmia ja rahoitusmuotoja. (Emt. 32.) Keskustelu ”luovasta teollisuudesta” ja ”kulttuuriteollisuudesta” peittää osittain alleen sen historiallisen seikan, että nämä aktiviteetit olivat erilaisissa muodoissaan olemassa jo ennen kuin niitä alettiin kutsua nykyisellä tavalla. ”Luovan talouden” ja ”luovan teollisuuden” houkuttelevuus perustuu siihen, että ne eivät tunne politiikkasektoreiden ja -alueiden rajoja. Useat erilaiset politiikka-alueet, kuten taiteet ja kulttuuri, voivat perustella taloudellista merkitystään näiden laajojen diskurssien sisällä. Kyseinen kehitys on mahdollistanut ”luovan talouden” määrittelyn ja rajojen jatkuvan laajenemisen poliittisiin tarkoituksiperiin. (De Beukelaer & Spence 2019.)

3 HALLINNOLLISEN JÄRJESTELMÄN POLITIIKKA JA HALLINNON VALLANKÄYTTÖ

Seuraavaksi kuvaan kulttuuripolitiikan hallintoa ja hallinnollisia prosesseja sekä politiikan ohjausvälineitä. Avaan kulman siihen, miten edellä kuvattuja erilaisia kulttuuripolitiikan tavoitteita luodaan, muokataan sekä toimeenpannaan ja millaista poliittisuutta tämä ilmentää. Pohdin ensin kulttuuripolitiikan politiikka-prosessin problematiikkaa vallankäytön näkökulmasta. Poliitiikan ohjausvälineiden kuvauksella puolestaan konkretisoin hallinnollisen politiikan toteutumista kulttuuripolitiikassa sekä sitä, miten erilaisia kulttuuripolitiikan tavoitteita konkreettisesti edistetään. Keskeinen lähtökohtani on, että kulttuurihallinnon virkakunta käyttää politiikkaprosesseissa omalta osaltaan merkittävää asiantuntijavaltaa: he ovat hallinnon ja kulttuurin asiantuntijoita ja pystyvät vaikuttamaan politiikan agendaan, diskursseihin, sisältöön sekä poliitikkojen päätöksiin (Vestheim 2012, 538).

3.1 Hallinnon ja hallinnollisten prosessien poliittinen analyysi

Lähden analyysissäni siitä, että valtio hallintokoneistoinen ei ole mikään yhtenäinen, neutraali ja rationaalinen koneisto (ks. esim. Gramsci 1982), vaan julkisen kulttuuripolitiikan toteutukseen osallistuvat erilaiset toimijat monenlaisine intresseineen. Kuten Sari Karttunen (2012) on omissa tutkimuksissaan kuvannut ja analysoinut, myös hallinnon sisäiset ja hallinnonalojen väliset institutionaalisen politiikan kysymykset ovat olennaisia kulttuurihallinnon toiminnassa. Taidejärjestelmän ohjausta tutkineen Jarmo Malkavaaran (1989) mukaan virkakunnan sisäiset kamppailut kytkeytyvät erityisten suhteiden myötä ohjattavien järjestelmien sisäisiin valtataisteluihin. Erilaiset poliittiset, sosiaaliset, ideologiset ja esteettiset arvot vaikuttavat myös virkakunnan toiminnassa (esim. Vestheim 2012). Myös eri hallinnon haaroilla ja virkakunnalla on niin omia etujaan ja intressejään

kuin toisistaan poikkeavia näkemyksiä (Berntsdson 2003, 253; myös Peters 2018a, 22).

Parlamentaarisen demokratian ideaalimallissa Suomen eduskunta on myös kulttuuripoliittisissa asioissa poliittisen vallankäytön keskeinen ”tila” (ks. Palonen 2008), jossa tehtyjen päätösten ja poliittisen agendan luomisen jälkeen asiat siirtyvät toimeenpanovallan toteutettavaksi käytännössä. Poliittikkaprosessia lineaarisesti etenevänä hahmottavassa mallissa päätöksenteko (poliitikot) ja toimeenpano (hallinto) eroavat toisistaan peräkkäisinä vaiheina. Valtioneuvosto jäsentää poliittista päiväjärjestystä hallitusohjelmalla. Esimerkiksi hallitusohjelman ja eduskunnan poliittisten päätösten toimeenpanemiseksi ne pitää työstää konkreettisiksi politiikkatoimiksi (*policy*), joita sitten toteutetaan esimerkiksi erilaisten ohjelmien, hankkeiden ja projektien muodossa. Näin ajateltuna kulttuuripolitiikan poliittinen ohjaus on erityisesti hallituksen ja eduskunnan valintoja poliittisesti edistettävistä tavoitteista. Jokaisen hallinnonalan johdossa poliittisesti vastuunalainen ministeri vastaa hallitusohjelman toteuttamisesta ja muista päätöksistä. Voikin sanoa perinteisen näkemyksen kulttuurihallinnon roolista suhteessa poliitikkoihin ja puolueisiin korostavan virkakuntaa kulloisenkin hallituksen poliittisten arvojen omaksujana ja tavoitteiden toimeenpanijana (esim. Kangas 2001, 66).

Tällaista lineaarista ymmärrystä politiikan teosta esimerkiksi Eleanora Belfiore (2022, 299) kritisoi: jotta voisimme todella ymmärtää, miten kulttuuripolitiikkaa tehdään, kuinka se välineellistyy ja miksi poliittisen diskurssin ja todellisuuden välillä on aukkoja, olisi kyseenalaistettava lineaarinen katsantokanta politiikkaprosessiin ja kulttuuripolitiikan muodostamiseen. Kompleksinen politiikkaprosessi koostuu jännitteistä, ristiriitaisuuksista ja erilaisten toimijoiden näkökulmista (Wyatt & Trevena 2020). Poliittiset toimenpidelinjat politiikkavälineineen eivät synny historiattomasti tai valmiina esimerkiksi hallitusohjelmissa tai eduskunnassa; ne eivät ilmene poliittisessa järjestelmässä valmiiksi käsitteellistettyinä ja määriteltyinä, vaan valintaan ja käyttöön linkittyy omaa politiikkaansa (ks. esim. Peters 2002). Poliittikka ei ole tällöin vain ja ainoastaan tiettyjä instituutioita ja niiden instituutioiden toimia (esimerkiksi eduskunnan päätöksiä), vaan ”jotain, joka sijaitsee vallan käyttöön liittyvien periaatteiden ja käytäntöjen välillä” (Pirnes 2008, 30). Kun ymmärrämme politiikan myös muualla kuin poliitikalle varatulla areenalla tapahtuvana toimintana (esim. Häikiö ja Leino 2014; Palonen 2008) virkakunnan rooli politisoituu lähes väistämättä. Valta ei näin ollen sijaitse staattisesti yhdessä paikassa (esimerkiksi eduskunnassa), vaan tosiasiallista valtaa käytetäänkin aina institutionaalisten ja muodollisten rakenteiden ohi (Murto 2014, 34; Box 2018, 2). Tähän liittyen Claus Offe kritisoikin (2009, 558) tavanomaista tapaa esittää poliittinen päätöksenteko ja politiikkatoimet ja -linjat erillisinä ja peräkkäisinä toimintoina, vaikka todellisuudessa vallan hankkiminen ja -käyttö on kietoutunut prosessin eri vaiheisiin.

Seuraavassa avaan keskustelulla virkakunnan ohjausvallasta ja ohjausvälineistä tarkemmin sitä, miten asiantuntija- ja virkakunnan toiminnan poliittisuus muodostuu.

3.2 Virkakunnan valta ohjauksessa

Viranhaltijoiden valta on suomalaisen hallinnon keskeinen piirre jo autonomian ajalta (esim. Vartiainen ym. 2021, 24), ja virkakunnan merkitys oli myös hyvinvointivaltion rakentamisessa keskeinen esimerkiksi komitealaitoksen myötä (Joustie ym. 2015, 175). Viranhaltijoiden keskeistä roolia kulttuuripolitiikan toimeenpanossa esimerkiksi strategioiden, budjettien ja lainsäädännön valmistelijoina on toki analysoitu aiemminkin (ks. esim. Vestheim 2012). Kulttuuripolitiikan hallinnollisten toimintalinjojen ja politiikkatoimien poliittisuus avautuikin problematisoimalla jaottelua poliitikoista toiminnan päämäärien asettajina ja virkakunnasta niiden toteuttajina (ks. myös Keränen 2014).

Virkamiesvaltaa tutkinut Eero Murto (2014, 36) huomauttaakin, kuinka nykyisten suomalaisten ministeriöiden todellisuudessa Max Weberin ideaali viranhaltijoista rationaalisina ja neutraaleina, poliitikkojen tekemien päätösten toimeenpanijoina⁶⁸ on käytännössä mahdoton ajatus. Poliittista päätöksentekovaltaa ja julkista hallintoa ei voida erottaa toisistaan yksiselitteisesti vallankäytöllisestä näkökulmasta. Poliitikot, kuten kulttuuriministerit, vaihtuvat ja joutuvat perehtymään hallinnonalansa asioihin varsin lyhyessä ajassa, mutta viranhaltijat pysyvät: viranhaltijoiden valtaa kasvattavat paitsi yli hallituskausien ulottuvat valmisteluvastuut, myös tekninen ja tiedollinen ylivertaisuus useassa asiakokonaisuudessa. Poliitikoilla ei välttämättä ole tietoa tai ymmärrystä politiikasta, josta ovat päättämässä, eikä myöskään aikaa hallinnoida kyseistä politiikkaa (Peters 2018a, 20). Muodollisesti virkakunnan tehtävä on kulttuuripolitiikassakin asioiden valmistelu ja toimeenpano. Virkakunnan tosiasiallinen vallankäyttö ja vaikutusvalta voi kuitenkin olla joskus jopa ylivertaista poliitikkoihin nähden, vaikka muodollista valtaa poliittisiin päätöksiin ei juuri olisikaan (Murto 2014, 37). Häyrynen (2015, 62) on kuvannut, miten virkakunnan valta myös kulttuuriasioissa voi muodostua paljon säädettyä suuremmaksi hallintomekanismeihin kytkeytyvän pääoman ja hiljaisen tiedon takia. Asemansa vuoksi he pystyvät tuomaan asioita poliittiselle agendalle hallintoprosessien eri vaiheissa, ja heillä on jopa ”hyvät mahdollisuudet ohjata poliittista toimintaa” (Murto 2014, 12). Käytännössä myös kulttuuripolitiikassa byrokraattien ja muiden eksperttien suhde poliitikkoihin voi olla jopa hallitseva, mikä saattaa muodostua demokration kannalta ongelmalliseksi (Vestheim 2007).

Suurin osa ministeriöiden tehtävistä on lähtökohtaisesti rutiiniluontoisia, eikä poliitikoilla ole niihin juuri sanomista hallituskoalitioista ja ministeristä riippumatta. Jotkin linjaukset hallinnollisissa asioissa tai avustuspäätöksissä voivat muuttua, mutta koska tällaisia asioita on vuosittain useita satoja, ei poliitikkojen

⁶⁸ Poliittinen päätöksentekovalta ja julkinen toimeenpanovalta ovat weberiläisyydessä lähes erillään: Poliitikot, jotka eivät ole virkakuntaa, tekevät poliittiset päätökset, jotka virkakunta sitten toimeenpane.

käsi pysty niihin kaikkiin yltämään. (Murto 2014, 12.)⁶⁹ Viranhaltijoilla eli hallinnolla on yliote niin kauan kuin jokin asia nostetaan selkeästi poliittiselle agendalle poliitikkojen vallankäytön kohteeksi (emt., 293). Kuten kuvasin artikkeleissa III ja IV, monista kulttuurin rahoitusmuodoista ja -välineistä on parasta tietoa yksittäisillä viranhaltijoilla. Nousiaisen mukaan (1998, 268) ministeriöissä onkin nähtävissä runsaasti ”faktillista delegointia”, millä tarkoitetaan menettelyä, jossa ministeri vain nopeasti allekirjoittaa asiakirjat ilman syvempää perehtymistä itse asiakysymyksiin, asiallisen vastuun ratkaisusta jäädessä valmistelusta huolehtineelle viranhaltijalle. Esimerkiksi monien taiteen ja kulttuurin määrärahojen ja niiden toimeenpanon kohdalla on lakisääteisydestä huolimatta paljon harkintavaltaa ja harkinnanvaraisuutta (Rautiainen 2012). Se tarkoittaa viranhaltijoilla keskeisinä talousarvion toimeenpanijoina olevan runsaasti poliittista pelivaraa ja valtaa suhteessa esimerkiksi eduskuntaan kulttuuripolitiikaksi rajatun politiikka-alueen (vrt. Palonen 2003) puitteissa.

3.3 Poliitiikan ohjausvälineet ja -käytännöt vallankäyttönä valtiossa

Ohjaus kytkeytyy keskeisesti politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, jossa poliittisen päätöksenteon jälkeen hallintoa ohjataan toteuttamaan politiikka halutulla tavalla (Oulasvirta ym. 2002, 16). Kuten yllä kuvasin, tässä tarkastelen ohjausta hallinnon sisäisestä näkökulmasta sekä nimenomaisesti hallinnon vallankäyttönä. Suhtaudun kriittisesti lineaariseen näkemykseen politiikkaprosessista, päätöksenteosta ja toimeenpanosta. On hankalaa jakaa päätöksentekoprosesseja ”selkeästi politiikkaan ja hallintoon tai päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Sen sijaan monenlaiset toimijat tekevät päätöksiä ja niiden sovelluksia monissa prosessin vaiheissa hallinnon eri tasoilla.” (Keränen 2014, 3.)

3.3.1 Ohjausvälineet vallankäytön tekniikoina

Kaikki ohjaaminen tähtää siihen, että ohjauksen kohde toimisi ohjaavan tahon toivomalla tavalla (Lundquist 1987; 1992 Vartiainen ym. 2021, 41 mukaan). Mikä oleellista, politiikan välineet ovat sekä yhteiskunnallisia että teknisiä, ja ne organisoivat julkisen vallan suhdetta välineiden kohteiden kanssa. Ohjausvälineiden kautta voikin päästä kiinni valtiolliseen politiikkaan. Välineet eivät ole pelkästään neutraaleja käytännöllisteknisiä keinoja vaan keskeisesti yhteydessä hallintaan ja vallankäyttöön valtiossa. Poliittikkavälineet liittyvät läheisesti

⁶⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuurin hallinnon viranhaltijan kommentti Iltalehdelle kuvasikin kiinnostavasti virkakunnan vallankäytöstään ja politiikan roolista julkisuuteen antamaa käsitystä (ks. artikkeli III): ”Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa kuin silloin, jos eduskunta on päättänyt jotakin...”. Tässä ”politiikka” viittaa siis esimerkiksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaoston tekemiin talous- ja budjettipäätöksiin. Historiallisesti muodostuneiden ja monesti rahallisesti myös suhteellisen pienehköjen kulttuurin rahoituskanavien ja avustusmuotojen asemasta ei käydä tietenkään jatkuvasti julkista keskustelua esimerkiksi eduskunnassa.

valtasuhteisiin ja legitimitettiin, politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen dynamiikkaan. (Lascoumes ja Le Gales 2007; Namian 2020.)

Vedung ja Bemelmans-Videc (1998) kuvaavat ohjausvälineissä olevan kyse poliittisesta vallankäytöstä. Ne ovat poliittisen vallankäytön tekniikoita, joilla julkinen valta pyrkii hankkimaan itselleen tukea ja kannatusta (legitimaatio) ja vaikuttamaan yhteiskunnassa (vaikutusten tuottaminen). Välineiden valinnat linkittyvät aina yleisempiin tietyn politiikkasektorin ja koko valtion poliittisiin ja hallinnollisiin strategioihin. Lisäksi ohjausvälineiden vaikutusvalta ja määräysvoima riippuu niiden sisältämästä pakottamisen asteesta. (Emt. 249–250.) Poliittikan ohjausvälineissä on kyse hallitsemisesta; suhteesta hallitsevan (ohjaavan) ja hallittujen (ohjattujen) välillä; kaikissa ohjausvälineissä tiivistyy tietoa niin yhteiskunnallisesta hallinnasta kuin tavoista toteuttaa sitä. Välineet väistämättä alkavat suosia tiettyjä toimintoja sekä intressejä sulkien toiset pois. (Lascoumes ja Le Gales 2007.)

Kuten myös artikkeleissa II ja III kuvataan, politiikan ohjausvälineiden lähestymistapa antaakin erään vaihtoehdon ylittää rajanveto hallinnollisen ”poli-cyn” ja aktiivisen ”politiikan” välillä (vrt. Palonen 2003). Peters (2002) on kuvannut politiikan ohjausvälineisiin, niiden valintaan, muotoiluun ja käyttämiseen sisältyvää politiikkaa. Hänen lähtökohtansa on kriittinen suhtautuminen erityisesti esimerkiksi taloustieteissä yleiseen politiikkavälineiden kuvaamiseen rationaalisenä, teknisenä ja lineaarisena prosessina. Poliittikkavälineiden käyttöönotto ja valinta ei ole neutraali, tekninen toimenpide, vaan kyse on syvällisesti poliittisista valinnoista. Välineen valinta on usein poliittisen taistelun ja poliittisten diskurssien keskiössä. Poliittikkavälineiden käyttäminen ja valinnat perustuvat kulttuurisiin normeihin ja ideologisiin asetelmiin. Valinnoissa jotkut toimijat ja jotkut näkökulmat saavat etulyöntiaseman sen suhteen, miten politiikkaa edistetään. Kyse on siitä, että ”poliittisen toiminnan” ja ohjausvälineitä sisältävän politiikkalinjan suhde ei ole suoraviivainen; politiikanlinjan muotoilussa ja toimeenpanossa on kyse eri tavoin ilmenevästi poliittisesta toiminnasta. Ohjausvälineiden valinnat synnyttävät poliittista toimintaa ja aiheuttavat poliittisia seurauksia. Toisaalta poliittiset tekijät vaikuttavat välineiden valintaan ja viime kädessä politiikan toimeenpanoon. (Emt. 552–564.)⁷⁰

Byrokraattisen järjestelmän perinteiset ohjauskeinot ovat säädös- ja budjetiohjaus (Nousiainen 1998, 276). Vartiainen ym. (2021, 41–43) esittelevät suomalaisen valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kuvauksessaan erilaisia ohjauksen ryhmittelyjä.⁷¹ Ohjauskeinot koostuvat yksinkertaisesti esitettynä *normi- ja säädösohjauksesta* (lait ja asetukset), *resurssi- eli talousohjauksesta* (budjetit, määrärahat ja tulosohtaus) sekä *informaatio-ohjauksesta* (hallinnolliset strategiat, ohjeistukset,

⁷⁰ Keskeisiä politiikkavälineiden politiikan vaikuttimia ja tekijöitä ovat esimerkiksi intressit, ideat ja ideologiat, yksilöt, instituutiot ja kansainvälinen vaikutus. (Peters 2002, 555–559). Näihin teemoihin ei tässä yhteydessä voida yksityiskohtaisesti mennä.

⁷¹ Välineet voidaan luokitella lukuisin eri tavoin (ks. Salomon 2002; Vedung 1998; Vartiainen ym. 2021; Lascoumes & Les Gales 2007). Vedungin (1998, 30) yksinkertaisessa luokituksessa instrumentit jaetaan sääntelyyn (*regulation*), taloudellisiin keinoihin (*economic means*) ja informaatioon (*information*). Kansanomaisesti Vedung puhuu kepeistä, porkkanasta ja saarnaamisesta vallankäytön perusvalintoina.

vertailutieto ym.). Perinteisen kolmijaon lisäksi suomalaisen valtiohallinnon kehittämisesä on ollut viime vuosina painopisteenä erityisesti hallitusohjelmaan linkittyvä *strateginen ohjaus*, joka kehittyi tulosohjauksen rinnalla jo 1990-luvulla.⁷² Strateginen ohjaus perustuu lähtökohtaisesti hallitusohjelman tavoitteisiin ja hallituspolitiikan vaikuttavuuden edistämiseen: koko julkisen hallinnon tulisi omaksua laajat hallitusohjelmatavoitteet ja ohjautua niiden perusteella. Myös strateginen ohjaus perustuu pääosin muihin politiikan välineisiin, etenkin tulosohjaukseen. Informaatio voi olla itsessään politiikkaväline, mutta voi toimia myös informaatioina politiikkavälineistä yleensä. Kaiken kaikkiaan ei ole edes olemassa mitään yksiselitteistä tai yhdenmukaista ohjauskeinojen jaottelua selkeine suhteineen ja määrittelyineen.

Oleellista on, että käytännössä välineitä käytetään ”paketoituna” erilaisiksi yhdistelmiksi (Vedung 1998). Esimerkiksi *tulosohjaus* on kiinteässä yhteydessä taloussuunnitteluun, ja sillä pyritään kaikkien muiden ohjauskeinojen integraatioon (Vartiainen ym. 2021). Valtion talousarvioprosessi on linkitetty tulosohjaukseen. Tulosohjaus on jo 1990-luvulta harjoitettu läpileikkaava talousohjauskeino, joka pohjautuu hallitusohjelmaan sekä valtion talousarvioon ja toteutuu ohjattavan ministeriön ja ohjattavan viraston välisessä tulossopimuksessa. Valtion talousarviossa annetaan virastoille määräraha- ja tulossopimuksessa eritellen tarkemmat vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteet. Taloudellinen ohjaus liittyy yleisemmin keskusteluihin julkisen politiikan tuottavuudesta ja tehokkuudesta. Valtiontalouden kehysmenettely/kehysbudjetointi erityisenä valtion rahankäytön kontrolloimisen muotona on myös syytä mainita (ks. lisää luku 4.5). Hallitus päättää vaalikauden alussa vaalikauden kehuksesta eli valtion budjetin menojen katosta. Julkisen talouden suunnitelma toimii ohjenuorana eri hallinnonalojen talousarviovalmistelulle.⁷³

3.3.2 Mitkä ovat kulttuuripolitiikan ohjausvälineet?

Myös kulttuuripolitiikassa keskeinen kysymys on, millaisia politiikka- ja ohjausvälineitä tulisi hyödyntää politiikan konkretisoimisessa käytännön toteutukseksi ja vaikutusten aikaansaamiseksi (esim. Duelund 2003; Throsby 2010; Gray 2015; Rosenstein 2021). Valtiollisen kulttuuripolitiikan tavoitteita toteutetaan erilaisilla ohjelmilla, hankkeilla, hallinnon alan ohjauksella ja toiminnan rahoituksella. Poliitiikan toteutukseen osallistuvat monet eri toimijat. Ylintä kulttuuripoliittista lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Eduskunnan kulttuuripoliittinen rooli tulee esiin myös vuosittaisten talousarvioiden ja valtion budjetin käsittelyssä.

⁷² Strategisessa ohjauksessa pyritään hallitusohjelman vahvistamiseen erilaisilla ohjelmilla ja hankkeilla. Tästä on taide- ja kulttuuripolitiikassa esimerkkinä Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman ns. kulttuurin kärkihankkeet, jossa pyrittiin vahvistamaan kulttuurin hyvinvointivaikutuksia lisäämällä taiteen ja kulttuurin tarjontaa ja käyttöä osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita (ks. Jakonen & Lahtinen 2019 sekä Laitinen ym. 2020). Tätä kokonaisuutta analysoidaan tarkemmin artikkelin III yhteydessä sekä erillisellä kuvaksella sen toteutuksesta. Toimin itse kulttuurin kärkihankkeen arvioijana Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporessa vuosina 2016–2018.

⁷³ Ks. Valtiovarainministeriö: Valtiontalouden kehukset. <https://vm.fi/valtion-talouden-kehukset> (haettu 11.9.2022).

Eduskuntaohjauksen näkökulmasta kulttuurin hallintavälineiden joukko on laaja, ja käytössä ovat erilaisten politiikka-alueiden suorat ja epäsuorat keinot erityisine välineineen. Kulttuuria edistetään ja ohjataan esimerkiksi talous- ja veropolitiikalla, innovaatiopolitiikalla sekä ympäristöpolitiikalla.⁷⁴ Valtioneuvostolla eli hallituksella ministeriöineen on puolestaan toimeenpanovalta. Hallitusohjelmasta on tullut yhä keskeisempi valtioneuvoston poliittisen ja strategisen ohjauksen väline (Mykkänen 2017).

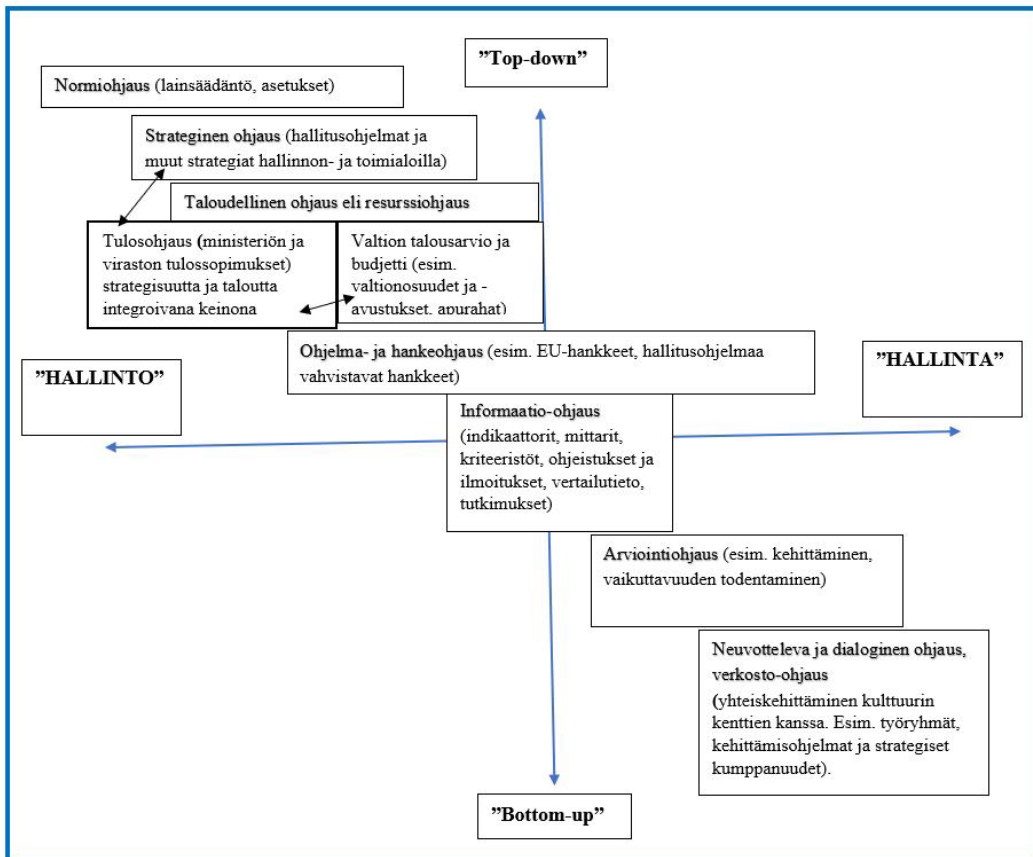
Analyysini kohteena olevan hallintosektorin eli tässä tapauksessa OKM:n organisaation näkökulma ohjauskeinoihin on rajoitetumpi. Kulttuurihallinnoilla on kuitenkin kaiken kaikkiaan käytössään suuri joukko erilaisia välineitä, joilla ohjata politiikkasektorin toimijoita painottamaan toiminnassaan tiettyjä piirteitä. Ohjausvälineet ovat todellisuudessa erittäin monimutkaisia yhdistelmiä, jotka sisältävät erilaisia elementtejä, kuten esimerkiksi välineitä toteuttavan organisaattiorakenteen (Salomon 2002, 20). Kulttuuripolitiikan tutkija Carole Rosenstein (2021) erottelee byrokraattisen organisaation ja politiikkavälineet hallinnon kahdeksi eri ulottuvuudeksi. Hän korostaa kriittisessä analyysissään ns. kulttuuripolitiikan ”arkkityypeistä” (ks. Chartrand and McCaughey 1989; Cummings and Katz 1987), kuinka kulttuuripolitiikan byrokraattiset ja organisatoriset rakenteet eivät tosiasiaa kulje käsi kädessä politiikkavälineiden kanssa. Järjestelmät ovat todellisuudessa erilaisia ideaalimalleja monimuotoisempia.⁷⁵

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on käytössä strategia-, tulos-, resurssi-, normi- ja informaatio-ohjauksen keinoja. Resurssiohjaus tapahtuu valtion talousarviossa, valtionavustuksilla ja -osuuksilla. Normiohjaus toteutuu soveltamalla ja kehittämällä toimialan lainsäädäntöä. Informaatio-ohjauksessa keskeisiä ovat toimialastrategiat sekä toiminta- ja muut ohjelmat. Osaan toimijoista, kuten Taiteen edistämiskeskukseen, ministeriöllä on suora tulosohtausuhde. 1990-luvulla vakiinnutetulla ja useita kertoja uudistetulla tulosohtauksella on nykyään kiinteä yhteys hallitusohjelman toimeenpanoprosessiin sekä talouden ja toiminnan suunnitteluprosesseihin. OKM on pyrkinyt ottamaan ohjausvälineiksi myös erilaisia neuvottelu-, verkosto- ja arviointiohtauksen menetelmiä.

Kuten kuvasin yllä luvussa 2.2., julkishallinnon periaatteiden, vaiheiden ja ohjaustapojen sekoittumista, myös OKM:n KUPO-strategiassaan (2017, 33) kuvaamat ohjauskeinot ovat ymmärrettävästikin kokoelma erilaisista julkishallinnon paradigmoista: perinteisen julkishallinnon ohjauskeinoja (lait, säädökset ja resurssit), erityisesti NPM:stä ponnistavia keinoja (informaatio, tulosohtaus) sekä uudempaa hallinta-ajattelua ilmentävää dialogisuutta ja yhteiskehittämistä toimialan kanssa. Seuraavassa nelikentässä kulttuuripolitiikan ohjauskeinot on yhdistetty luvussa 2.2. kuvattuun ohjausjärjestelmän ja -periaatteiden yleiseen kehitykseen hyvinvointivaltiosta hallinta-ajatteluun ohjauksen pakottavuuden mukaisesti (kuvio 2).

⁷⁴ Throsby (2010) jaottelee laajemmasta taloustieteellisestä näkökulmasta kulttuuripolitiikan välineet finanssi-, sääntely-, teollisuus-, työmarkkina- ja kauppapolitiikkaan.

⁷⁵ Valtioiden kulttuuripoliittiset järjestelmät eivät suoraan istu mihinkään yksittäisiin malleihin. Esimerkiksi Hillman-Chartrandin ja McCaughey'n klassista jaottelua voi pitää analyysia edistävänä karikatyyrinä.



Mukailtu Roininen 2012, 34 perusteella.

KUVIO 2 Taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausvälineet.

3.3.3 Kulttuuripolitiikan rahoituksen ja ohjauksen strategisoiminen

Osa-artikkelissa IV analysoitu valtion rahoitus on eräs keskeisimmistä kulttuuripolitiikan määrittäjistä ja toimeenpanon välineistä, ja rajoitetusta näkökulmasta kulttuuripolitiikka ilmeneekin nimenomaan erilaisina taiteen ja kulttuurin rahoitusvälineinä tietyssä yhteiskunnassa tietyinä historiallisena hetkenä (Duelund 2008). Tähän viitataan kotimaisessa keskustelussa tavallisesti puhumalla "valtion taide- ja kulttuuribudjetista", jolloin yleensä tarkoitetaan juuri valtion talousarvion lukua 29.80. "Taide ja Kulttuuri".⁷⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö kuvaa verkkosivustollaan taide- ja kulttuuripolitiikan perustan sen rahoituksen kohdentumisen perusteella (ks. OKM: Kulttuurin ja taiteen rahoitus ja ohjaus) eritellen esimerkiksi taidelaitosten ja museoiden valtionosuusjärjestelmän, taiteilija-apurahat ja harkinnanvaraiset valtionavustukset. Rahoituksen suhteesta kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin ja prioriteetteihin on pantava merkille

⁷⁶ Ks. esim. Valtiovarainministeriö: valtion talousarvioesitykset. <https://budjetti.vm.fi/index/index.jsp>. Tällöin voidaan etsiä virallisen kulttuuripolitiikan alaa rahoituksen ja muun ohjauksen limittymisen kautta.

Heiskasen ym. (2005, 37) huomautus siitä, miten osa prioriteeteista on rahoitusjärjestelmiin ”sisäänrakennettuja” ja osa puolestaan ilmaistaan yksittäisissä rahoituspäätöksissä. Edellisestä esimerkki on valtionosuusjärjestelmä ja taiteilijatuiki, jälkimmäisestä puolestaan kulttuuripolitiikalle keskeinen harkinnanvarainen tuki. Järjestö-, yhdistys- ja kansalaistoiminnan kuin myös yritystoiminnan⁷⁷ tukemisessa OKM:ssa nojataan nimenomaan harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin ja niihin liittyvään informaatio-ohjaukseen. Toimintaan ja hankkeisiin tarkoitettujen harkinnanvaraisien valtionavustukset ovat jo vuosikymmeniä olleet keskeinen kulttuuripoliittinen ohjailuväline (Oesch 2004).

Harkinnanvarainen rahoitus muodostaa edelleen suuren osan kulttuuripolitiikan resurssiohjauksesta. Yli puolet koko taide- ja kulttuuripolitiikan sektorin määrärahoista on jaettu harkinnanvaraisina valtionavustuksina ja apurahoina. Karttunen havainnollistaa (2015, 117) kuinka pyrkiessään avustuspolitiikan tuloksellisuuteen ja toteuttamaan kulttuuripolitiikalle asetettuja tavoitteita ministeriö pyrkii ohjaamaan tahoja, jotka eivät ole osa julkishallintoa tai suorassa tulohajautuksessa ministeriöön ja joilla voi olla aivan toisenlaisia kulttuuripoliittisia painopisteitä sekä muita rahoittajia omine toiveineen. Tällaisessa tilanteessa vaikuttavuustavoitteiden toteuttaminen sekä myös niiden saavuttamisen arviointi on haastavaa. Aivan kuten Clive Gray (2008, 218) on tuonut ilmi, valtion hallinnon ja keskusvallan on käytännössä mahdotonta kulttuuripolitiikan kaltaisella sektorilla varmistaa, että sen tavoittelemat aiheet ja tulokset välttämättä toteutuisivat yhteiskunnassa ja kulttuurin kenttien toiminnassa.⁷⁸

Harkinnanvaraista tukea säätelevä yleinen valtionavustuslaki säädettiin vasta vuonna 2001⁷⁹ (ks. Valtionavustuslaki). Lailla haluttiin edistää hyvää taloudenhoitoa harkinnanvaraisten avustusten myöntämisessä, käyttämisessä ja valvonnassa. Pyrkimyksenä on ollut osana hyvää taloudenhoitoa valtion varojen taloudellisesti tehokas käyttö ja eduskunnan budjettivallan turvaaminen. Valtionavustuslaki sisältää säännökset valtionapuviranomaisen velvollisuuksista vaikutusten arviointiin (36 §). Voi nähdä, että jo 1990-luvun tulohajautusmuutoksista lähtien on käyty keskustelua siitä, miten myös OKM:n valtionavustustoiminta toteuttaisi koordinoitummin ja tuloksellisemmin erilaisia politiikkatavoitteita (ks. Oesch 2004, 12). OKM on erityisesti 2000-luvun myötä ja valtionavustuslain voimaantulon jälkeen linjannut aiempaa vahvemmin valtionavustusten olevan ”instrumentteja, joilla toteutetaan ministeriön strategioita ja tulossuunnitelman tavoitteita” (emt., 18).

⁷⁷ Erityisesti koronapandemian vuoksi allokoidut erilaiset kriisituet ovat nostaneet uudella tavalla esille yritysten aseman kulttuuripolitiikan tukikohteena. Kriisitukien myötä OKM:n kulttuuripolitiikan tukien piiriin on tullut paljon aiempaa enemmän yrityksiä ja Taiken kautta toiminimia.

⁷⁸ Julkiset politiikkatoimet (*policy*) eroavat toisistaan siinä, kuinka spesifiin tavoitteeseen toiminta tähtää, kuinka toteuttaja voi kontrolloida tulosten saavuttamista, ja kuinka tavoitteen saavuttaminen voidaan todentaa (Kettunen 2018). Terveystieteiden tutkimus on esimerkiksi kliinisestä toiminnasta, jossa tavoite on suhteellisen selvä, toimintaympäristö kontrolloitu ja toimivia menetelmiä voidaan osoittaa. Kulttuuripolitiikan alue sisältää paljon toimintaa, jota ei voida sitoa tarkasti etukäteen tiettyihin vaikutusodotuksiin tai tavoitteisiin.

⁷⁹ Tätä ennen avustuspäätöksiä tehtäessä on sovellettu vuonna 1965 annettua valtioneuvoston päätöstä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi.

Ministeriöiden roolia onkin korostettu ylätason strategisessa suunnittelussa 1990-luvulta alkaen osana strategisen valtion kehitystä ja rakenteellisia uudistuksia (ks. seuraava luku 4). Strategisella ohjauksella sekä strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen yhteistyöllä on sinänsä pitkä historia, ja niitä painotettiin Suomessa jo 1990-luvulla. Käytännössä kulttuuripolitiikkaan on omaksuttu erityisesti 2000-luvun loppupuolella ja 2010-luvulla strategisen ohjauksen ja suunnittelun sekä esimerkiksi valtionavustustoiminnan strategisoimisen tavoitteita (esim. OKM 2009; OKM 2016). OKM on näiden yleisten kehityssuuntien mukaisesti koettanut kehittää nimenomaan 2010-luvulla strategisen suunnittelun järjestelmäänsä ja tulosohjaustaan niin koko ministeriön tasolla kuin myös kulttuuripolitiikan osaston kohdalla (ks. Uusikylä, Lähde & Lintinen 2021).⁸⁰

Ministeriöiden nykyisen roolin mukaisesti 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. Kuten esimerkiksi Taiteen edistämiskeskusta koskevassa tuoreessa arvioinnissa (Uusikylä ym. 2021, 23) todetaan, keskeinen alkusysäys taidetoimikuntajärjestelmän uudistamiselle oli ministeriön valmisteleva, vuoteen 2020 ulottunut kulttuuripolitiikan strategia.

Ministeriön KUPO-osastolla on pyritty harjoittamaan tavoiteohjausta ja tuloskeskusteluja ohjauksen ja seurannan välineenä myös sellaisten strategisesti tärkeiden avustettavien toimijoiden suuntaan, jotka eivät ole virastojen tapaan suoraan tulosohjauksen piirissä. Ohjaus pyrkii yhdistämään kulttuuritoimijoiden tavoitteet kulttuuripolitiikan strategian ja hallitusohjelman tavoitteisiin. Tavoiteohjaus on muistuttanut kevennettyä tulosohjausta, jossa keskustellaan tavoitteista ja kartoitetaan toteuttamisen mahdollisuuksia, mutta ei tehdä erikseen tulossopimuksia kuten tulosohjattavien tahojen kanssa. Kuten Karttunen (2015, 118) kuvaa, 2010-luvulla KUPO-osastolla on puhuttu ”...neuvottelevasta tai dialogisesta ohjauksesta. Vuorovaikutus rahoittajan ja rahoitettavan välillä voi kuitenkin siirtää valtionavustustoimintaa suoran ohjauksen suuntaan, vaikka valtionavustukset on perinteisesti ymmärretty epäsuoran, etäisyyttä ottavan ohjauksen lajiksi. Toimittaessa itsenäisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tai kuntien kanssa tilanne on herkkä.” Tällä hetkellä tavoiteohjaus on tarkoitus lakisääteistää kansallisten taidelaitosten osalta niitä koskevassa rahoituslaissa.⁸¹

Koska kulttuuripolitiikan ohjaus ja välineiden käyttö tapahtuu aina jossakin laajemmassa kontekstissa kuin ”sektorin sisällä”, luon seuraavassa kehyksen, jossa tarkastella ja vetää yhteen myös kulttuuripolitiikan hallinnollista politiikkaa ja vallankäytön kysymyksiä suhteessa valtion – ohjausta kehystävän *polityn* – hallinnan muutoksiin. Käyn keskustelua suomalaisen hyvinvointimallin

⁸⁰ Esa Pirnes (2008, 27) kuvaa ”strategisen” suunnittelun ja ajattelun tulleen, joskin ehkä enemmän retorisesti, erilaisine muotoineen ja käytäntöineen jo 1990-luvulla osaksi kulttuurin edistämistä valtion ohjausideologian muutosten myötä. Esimerkiksi vuonna 2003 delegointi- ja alueellistamistyöryhmä suositteli opetusministeriötä omaksumaan ”strategisen tietojohdantamisen periaatteen”. (OKM 2009, 10.)

⁸¹ <https://okm.fi/-/kansallisten-taidelaitosten-rahoitus-lakiin> (haettu 5.10.2022.)

sellaisista keskeisistä muutoksista, joilla pääsen kiinni osa-artikkeleiden empirian jäsentämiseen.

4 STRATEGISEN VALTION HALLINNOLLISEN POLITIIKAN OSA-ALUEITA

Tässä luvussa avaan valtiomuutoksista käytyä keskustelua tutkimukseni kannalta relevanteista näkökulmista. Yksittäisten valtiomuutosta kuvaavien käsitteiden paremmuuden⁸² analyysin sijaan puran seuraavassa sellaisia hallinnollisen politiikan kannalta relevantteja teemoja ja kehityskulkuja, joita valtion paradigman vaihdoksen sekä politiikan ja hallinnon suhteen muutosten alle on sijoitettu, oli puhe sitten "kilpailu"-, "valmentaja"-, tai "strategisesta" valtiosta. Luon näin kehystä artikkeleissa tekemälleni taide- ja kulttuuripolitiikan ohjauksen ja sen poliittisuuden analyysille. Valitsen työhön sellaisia näkökulmia, jotka mielestäni kertovat ilmiöstä jotain olennaista ja sopivat eri aikoina ja erilaisilla aineistoilla rakentuneiden artikkeleideni empirian yhteyteen. Samalla pyrin kehittämään eteenpäin kulttuuripolitiikan parissa käytyä keskustelua sen uusimmasta "vaiheesta" (esim. Kangas & Pirnes 2015) ja tuomaan siihen omalta osaltani tuoreita uusia kulmia erityisesti hallinnon ja ohjauksen politiikan näkökulmista. Kilpailuvaltiosta ja siihen linkittyvistä teemoista on paljon kansainvälistä keskustelua; tässä kuitenkin hyödynnän suomalaisen kulttuuripolitiikan analyysissä nimenomaan Suomen viitekehystä koskevaa tutkimuskirjallisuutta.

⁸² Tarkoitukseni ei ole yksityiskohtaisesti operationalisoida tiettyä käsitettä tai teoriaa kuvaamaan kokonaisuutena ja lopullisesti taide- ja kulttuuripolitiikan kontekstia tai siten, että mittaisin kulttuuripolitiikan muutoksen astetta. Esimerkiksi "kilpailuvaltion" kaltaisen yleisen ja jopa abstraktin idean operationalisointi määrällisesti tarkasteltaviksi mittareiksi ei ole suoraviivaista. "Kilpailuvaltio" on erityisesti talouspolitiikan käytäntöjä, talouden institutiota ja talouden toimijoiden työnjakoa koskeva kokonaisvaltainen ajatusmalli (ks. Sorsa 2017), joka soveltuu vain rajallisesti analyysikehikoksi siinä mielessä kuin tässä tutkimuksessa ollaan kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmän ja muutoksen politiikasta kiinnostuneita.

4.1 Suomalaisen valtion muutoksen käsitteet: kilpailua, valmennusta ja strategisuutta

Useissa tutkimuksissa Suomen valtion rakenteiden, instituutioiden ja poliittisen vallankäytön perustelujen muuttumista on kuvattu 1980-luvulla alkaneena ja 1990-luvulla läpivietyinä sekä edelleen 2000-luvulla jatkuneena ideologisena siirtymänä hyvinvointivaltiosta ”kilpailu- ja valmentajavaltioon” (esim. Heiskala & Kantola 2010; Kananen 2017; Moisio & Leppänen 2007; Yliaska 2014). Viimeisimpänä kehityksenä on nähty siirtymä ”strategiseen valtioon” (Elomäki, Kantola, Koivunen & Ylöstalo 2016).⁸³ Siihen, millä tavoin suomalainen hyvinvointivaltio on muuttunut, ei ole mitään yksiselitteistä tai yhdellä mittarilla mitattavaa vastausta. Kehitys ja reformointi on ennemminkin jatkuvaa. Aivan kuten 1990-luvun lama, myös 2010-luvun finanssikriisiin pohjautuva talouskriisi aiheutti jälleen uusia muospaineita hyvinvointivaltiomallille ja edisti – tietenkin myös jo aiemmin alkaneita – valtion ja hallinnan muutoksia. Ne ilmenevät esimerkiksi tuloksellisuuden, strategisuuden ja tavoitteellisuuden painottamisena ohjausjärjestelmissä ja politiikan tekemisen tavoissa (ks. myös Peters 2018a).

Olen käyttänyt osa-artikkelien kehityksenä useita strategisen valtion hallinnollisesta politiikasta keskustelevia teoksia. Heiskala ja Kantolan (2010) valtiollista vallankäyttöä tarkastelleen analyysin mukaan suomalaisen ”valmentajavaltion” valtajärjestelmän eräs piirre on ollut kansainvälisesti, erityisesti yrityselämän piirissä kehitettyjen ja Suomessa hallinnollisesti omaksuttujen ja tuotettujen ideoiden tunkeutuminen hallitsemaan yhteiskunnan monia instituutioita, myös politiikkaa. He erottelevat valmentajavaltion hallinnollisesti tuotetuiksi piirteiksi *kilpailukyvyyn korostamisen globaalina performanssina, poliittisen ideatuotannon heikentymisen erityisesti puolueiden osalta sekä hallinnollisen vallan vahvistumisen ja monimutkaistumisen*. Viimeksi mainittu, eli hallinnollinen valta, avautuu esimerkiksi Yliaskan (2014) historiallisen analyysin kautta. Hän käsittelee suomalaisen yhteiskunnan ja talouden suuntaa muokannutta prosessia, jossa *hyvinvointivaltiota muokattiin valmentajavaltioksi esimerkiksi tulohajautus- ja valtionosuusuudistuksilla resurssivaltaa keskittäen ja keskushallintoa sekä virkakunnan valtaa vahvistaen*. Elomäki ym. (2016) kuvaavat valtion ja hallinnan muutosten kiihtyneen Suomessa 2010-luvulla kohti *strategista valtiota*, joka korostaa *tavoitteellisuutta, strategisuutta ja johtamista*. Samaan keskusteluun kytkeytyen Mykkäsen (2017) teesi on erityinen vallan ”kaksoisliike” ja keskitetyn vallan paradoksi, jossa *valta on samaan aikaan keskittynyt sitä hajautettaessa*. Julkista hallintoa tarkastellaan

⁸³ Kuten esimerkiksi osa-artikkelissa I kuvaan, suomalaisen järjestelmän muutos on tulosta niin tietoisesta politiikasta kuin reagoinnista ulkoisiin muospaineisiin. Taustatekijöinä valtiomuutokselle ja hyvinvointivaltion kriisille voidaan nähdä useat, eivät vain suomalaista hyvinvointimallia koskevat tekijät (Heiskala & Kantola 2010; Nygård 2015; Sorsa 2017; Sevänen & Häyrynen 2018): hyvinvointivaltion talouskasvun ongelmat, talouskriisit, globaali kilpailu ja uusi taloudellinen järjestys vapaine pääomaliikkeineen, jälkieteollistuminen sekä Euroopan alueellinen integraatio. EU:n ja euroalueen jäsenyys ovat tuoneet suomalaiseseen malliin uusliberaaleja kilpailuun kytkeytyviä piirteitä, jotka näkyvät esimerkiksi julkisrahoituksen ja markkinasäätelyn rajoituksina.

tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein, yhdistettynä *poliittisen ohjauksen ja ministerihallinnon vahvistamiseen* (Murto 2014, 20–21).

4.1.1 Talouslogiikka ja kilpailukyky valmennuksen ja strategisuuden taustatekijöinä

Kilpailuvaltion muodostumista ja sen vaikutusta kulttuuripolitiikkaan kuvaan artikkelissa I (ks. myös Sevänen & Häyrynen 2018, 19–20). 1990-luvun myötä suomalaisessa talous- ja yhteiskuntapolitiikassa tehty asteittainen muutos on tarkoittanut myös hyvinvointivaltion idean poliittista uudelleen ajattelua ja konstruointia ja valtion uutta roolia yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kilpailukykyyn edistämisenä (esim. Nygård 2015). Jos hyvinvointivaltio pyrki kesyttämään ja kotoistamaan kapitalismin, kilpailuvaltion käsitteellä⁸⁴ on korostettu kilpailun ja markkinoiden ottamista itsestään selväksi sosiaalisen toiminnan organisoinnin perustaksi ja osaksi valtion hallintaa. Valtiovallan tehtäväksi on yhä enenevässä määrin mielletty taloudellisen toiminnan ja kilpailukykyyn edistäminen. Markkinalogiikka ja kilpailu tunkeutuvat säätelämään mitä erilaisimpia politiikan sektoreita.

Markkinoiden merkityksen kasvua hyvinvointipolitiikassa ovat jo pitkään ilmentäneet yritysmaailmasta peräisin olevat käsitteet, joiden varsinainen viljelijä on politiikka ja hallinto. Diskursiivisesti tarkastellen poliittisessa puheessa käytettyjä avainsanoja ja -teemoja (Elomäki ym. 2016, 379; Hallberg & Martikainen 2018) ovat olleet Suomessa esimerkiksi sellaiset käsitteet kuten *joustavuus, tehokkuus, uudet kumppanuudet, tuloksellisuus, tuottavuus, kilpailukyky, kilpailu, kilpailuttaminen, osaaminen, innovaatiot ja strategia-ajattelu, yksilön valinta, tuloksellisuus, evaluaatio, yksityistäminen ja ulkoistaminen*. Tällaisten käsitteiden toistelusta tuli talouden ja kilpailukykyyn merkitystä korostavan kansallisen politiikan välineitä. 1990-luvulta alkaen myös taide- ja kulttuuripolitiikan tutkimuksessa tarkasteltiin näistä ”uusliberaaleiksi” luonnehdittuja diskursseja (esim. Kangas 1999; ks. myös Pyykkönen & Stavrum 2018).

Kilpailukyky on toiminut erilaisia politiikan sektoreita ja hallitusrintamia koonneena vallankäytön performanssina. Siitä muodostui kansallinen käsite, joka toimi poliittisen vallankäytön legitimoitikeinona, intressejä kokoavana voimana ja perustana valtiolliselle järjelle (Kantola & Kananen 2013). Kaikkien politiikan sektoreiden, sosiaali- ja kulttuuripolitiikka mukaan lukien, tuli 1990- ja 2000-luvulta alkaen artikuloida toimintansa edistävän kansallista kilpailukykyä vaikuttaakseen poliittisesti relevanteilta kilpailtaessa valtiovarainministeriön hallinnoimista budjettivaroista (emt., 812). Kilpailukyky on muodostanut kriteerin, jolla viime kädessä mitataan myös yhteiskuntapolitiikan alana toimivan kulttuuripolitiikan toimien merkitystä ja arvoa (Kangas & Pirnes 2015). Kuten

⁸⁴ Kansainvälisessä keskustelussa kilpailuvaltion ajatuksen esitteli ensimmäisten joukossa Philip Cerny (1990) kuvatessaan, kuinka valtioiden talouspolitiikat olivat muutoksessa yrittäessään vastata kansainvälisiin kehityskulkuihin. Cerny väitti kansainvälisen kilpailukykyyn edistämisen nousseen globaalisti valtiointerventioiden keskeiseksi tavoitteeksi. Cernyn teesinä oli, että poliittiset rakenteet, erityisesti valtiot, ovat avain politiikan muutosten ymmärtämisessä. Poliitiikan arkkitehtuuri ei ollut siirtymässä kansallisvaltion ulkopuolelle, vaan valtiot muuttuvat hyvinvointivaltiollisesta mallista kohti ”kilpailuvaltiota”. (Ks. myös Häyrynen 2018 kilpailuvaltiokeskustelusta ja siihen liittyvistä lähteistä).

artikkelissa I tuon esiin, kulttuuripolitiikan kansallinen sävy voimistui uudelleen markkinavetoisuuden ja nationalismin yhdistelmässä. Kulttuuripolitiikka omak-sui välineellisiä taloudellisia strategioita kansallisen kilpailukyvyn kasvatta-miseksi luovan talouden projekteissa (ks. Häyrynen 2018, 171)⁸⁵. Kilpailuvallion voi nähdä myös tuoreemman strategisen valtion eräänlaisena esiasteena tai alku-peräisenä tavoitteena. Kuten Koikkalainen (2017, 38) on kuvannut, yritysmäinen strategisuus ja kilpailukyky linkittyvät yhteen:

Suuryritysten johtamiselle on ominaista mieltää maailma tai "toimintaympäristö" strategisena kilpailuasetelmana, jonka pelaajat tavoittelevat suuruutta ja kykyä saa-vuttaa voitto kilpailijoista. Poliittikkaan siirrettynä ajatusmallia on kutsuttu kilpailuky-kynationalismiksi...

Taloudellisen diskurssin ja muiden strategisten käsitteiden muutokset ovat tär-keitä välittäjiä globaalin talouden rakenteellisten muutosten ja kansallisvaltiol-listen muutosten välillä (Jessop 2002). Kilpailukyky ei ole ollut vain "diskurssi" vaan se linkittyy valtioiden instituutioiden ja toimintojen organisointiin ja muu-tokseen. Esimerkiksi Yliaska (2014) on kuvannut historiallisesta näkökulmasta kilpailukyvyn nivoutumista myös valtion rakenteelliseen kehittämiseen. 1980-luvun lopulla EVA:n visioissa "valmentajavaltion"⁸⁶ ydinaluetta oli "yhteiskun-nan ja sen jäsenten valmentaminen sovittamaan toimintansa rakenneuudistuk-seen sekä muuttamaan sen kilpailueduksi". Visioissa korostui koulutuksen, tie-teen ja kulttuurin merkitys kansalaisen valmentajina globaaliin talouskilpailuun. Valmentajavaltiovisioinnissa keskeinen rooli oli myös julkisen sektorin markki-noistamisessa NPM:n periaatteiden mukaisesti. Myös julkisesta sektorista alet-tiinkin valmentajavaltiota rakentaneessa hallinnollisessa keskustelussa puhua kilpailukykytekijänä kiinnittämällä huomio sosiaalipolitiikan sijaan innovaatioi-hin. (Emt. 24; 245–247.)

4.1.2 Strategisen valtion hallinnollisen politiikan muotoutuminen ja osa-alueet: kohti keskitettyä valtaa?

Heiskala ja Kantola (2010) ovat analysoineet valmentajavaltion valtajärjestelmän vallankäytön elementtejä. Huomioista keskeisin kulttuuripolitiikan hallinnollisen politiikan analyysini kannalta on eri teemoja yhteen sitova näkemys hallinnollisen vallan kasvusta ja monimutkaistumisesta, poliittisten kysymysten mää-ritymistä hallinnollisten menettelytapojen ongelmiksi sekä hallinnollisesti tuo-tettujen ideoiden merkityksestä. Ministeriöt ovat ottaneet aktiivisen poliittisen

⁸⁵ Tämä ei tietenkään tarkoita, että suomalaisen kulttuuripolitiikan kansallinen ulottuvuus näkyisi ainoastaan luovan talouden politiikassa, vaan sitä, että tämä ilmiö on kilpailuvalliol-liselle ja taloudellistuneelle kulttuuripolitiikalle keskeinen toimintamekanismi.

⁸⁶ Valmentajavaltio oli alun perin Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) 1980-luvun lopulla lanseeraama käsite, jolla perusteltiin julkisen sektorin uudistuksia ja valtion roolia kansalais-ten valmentamisessa sopeutumisessa muutokseen ja kansainvälistymiseen (Yliaska 2014, 245).

roolin yli vaalien ulottuvan strategiatyön nimissä. (Heiskala & Kantola 2010, 124–125; 143–146.)⁸⁷

Suomalainen kulttuurihallinto on vuosikymmenten mittaan eri tavoin monimuotoistunut ja järjestelmän eräs keskeinen piirre on tunnetusti hajauttaminen ja kuntien merkittävä rooli (esim. Saukkonen 2021; Saukkonen & Ruusuvirta 2012). Kansallisella keskushallinnolla on tosin ollut aina historiallisesti merkittävä asema (esim. Kangas 2003). Hajauttaminen ja keskittäminen ovat jatkuvasti Suomen historiassa, ja kulttuuripolitiikassa, hakeneet keskinäistä suhdettaan (esim. Renko ym. 2021). 1960-luvun aikana vakiintuneessa hajautetussa suomalaisessa hallintajärjestelmässä on viime vuosikymmeninä keskitetty valtaa ministeriöille talous- ja tulohajauksella, budjettikurilla ja strategisuudella (Yliaska 2014; Murto 2014; Mykkänen 2017; ks. myös Sokka & Johannisson 2022). Vaikka keskitetystä valtiojohtoisesta ohjauksesta olikin monella tavoin luovuttu ainakin teoriassa, valtion ohjauspolitiikassa keskusteltiin jälleen 2000-luvun alusta lähtien valtion ja ministeriöiden kyvystä poliittiseen ohjaukseen (esim. Oulasvirta ym. 2002). Tavoitteena on yleisesti ottaen ollut hallinnon virtaviivaistaminen sekä valtioneuvoston ja ministeristön aseman vahvistaminen sekä ottaa käyttöön hallituksen ja ministeriöiden johtamista tukevia järjestelmiä tulohajauksineen ja kehysmenettelyineen (Murto 2014). Yliaska (2014, 72–73; 518–530) on tulkinnut NPM:n olevan osa uusliberaalia valtiointerventionismia, jossa hajauttamisen ja keskittämisen välisessä pitkällisessä kamppailussa tehokkuus ja keskittäminen voittivat lähidemokratian. Nykyistä kehitystä kuvaa tavoite poliittisen ohjauksen tehostamiseksi hajautetussa järjestelmässä strategisuuden lisäämiseksi.

Suomalaisen keskushallinnon kehittämishankkeissa on 1990-luvulta lähtien korostettu ministeriöiden keskittymistä strategiaan tehtäviin lainsäädännön valmistelun, toimialan ohjauksen ja muiden sille kuuluvien tehtävien ohella (Mykkänen 2017). Poliitiikan toimeenpanovastuita on ulkoistettu NPM:n käytäntöjen mukaisesti niin hallinnon alemmille tasoille kuin erilaisille sopimuskumppaneille. Tämä on johtanut myös kulttuuripolitiikan alalla valtionavustustoiminnan delegointeihin ministeriöstä sen alaisiin virastoihin sekä politiikan toimeenpanon ulkoistuksiin esimerkiksi yksityiselle ja kolmannelle sektorille valtionavustusjärjestelmän kautta (ks. OKM 2016). Toisaalta politiikan toteuttamisvastuiden hajauttamiseen ja virastodelegointeihin on yhdistetty ajatus samanaikaisesta ministeristön poliittisen ohjauksen vahvistamisesta. Jo 1990-luvulla pohdittiin yleisesti esimerkiksi sitä mitkä valtionavustukset olisivat ministeriöiden näkökulmasta ”strategisia”, sillä ministeriöiden ei katsottu olevan perusteltua tehdä yksittäisiä valtionavustuspäätöksiä (Oesch 2004, 12). Uudistuksissa on nyttemmin pyritty selkeyttämään ministeriöiden ja virastojen työnjakoa. Tavoitteena on ollut saada ministeriöt keskittymään strategiseen, politiikkaa

⁸⁷ Heiskalan ja Kantolan mukaan muut keskeiset valmentajavaltion elementit ovat yrityssektorin aktivoituminen ja sen merkityksen kasvaminen, jolloin syntyi uusia tapoja perustella yritysten asemaa yhteiskunnassa kilpailukyvyyn sateenvarjokäsitteen avulla. Toiseksi edustuksellinen politiikka menetti 1990-luvulta alkaen puhtiaan ja puolueiden ideatuotanto heikentyi. Voi tietysti kysyä, onko hallinnon ”vaikuttaminen edustukselliseen politiikkaan” mitenkään uusi ilmiö.

kehittävään rooliin varsinaisen politiikan toimeenpanon tapahtuessa tulosohjauksissa virastoissa (Murto 2014, 26; Vartiainen ym. 2021, 32).

Yleisemmällä tasolla Petersin mukaan (2018a) eri puolilla maailmaa hallinnot ovat todenneet keskeiseksi kehityskohteeksi politiikkavalintojen strategisuu- den kasvattamisen sekä strategisen johtamisen edistämisen. Yritysmäinen strate- ginen johtaminen vaatii jossain määrin paluuta keskitettyyn ohjaukseen sekä kes- keisten päätöksentekijöiden kykyä ohjata hallintokoneistoa kollektiivina. Ollak- seen toimivaa, strategisessa johtamisessa tulisi esimerkiksi pystyä ylittämään po- liitikkojen ja byrokraattien poliittis-ideologiset ja institutionaaliset konfliktit. Eri- tyisen tärkeäksi strategisessa johtamisessa nähdään, että laajat keskushallinnon politiikkatavoitteet yhdistyvät läpäisevästi yksittäisten toimijoiden, esimerkiksi virastojen, tavoitteisiin. (Emt. 341–342.) Kansainvälisten suositusten perustella⁸⁸ myös Suomessa on pyritty uudelleenorganisoimaan hallinnon rakenteita, tehos- tamaan tulosohjausta, koordinoimaan politiikan toimeenpanoa ja keskittämään poliittista ohjausta hallitukselle ja ministeriöille. Keskushallinnossa on tehty re- formeja ja omaksuttu käytäntöjä, jotka ovat tähdänneet politiikan yhtenäistämi- seen, tehokkaampaan ja strategisempaan tulosohjaukseen ja sektoreiden välisten ohjelmien ja politiikkojen parempaan koordinaatioon. Strategisen johtamisen idea on nyttemmin lyönyt läpi koko valtionhallinnossa. (Mykkänen 2017; Peters 2018a, 342; Vartiainen ym. 2021, 33.)

Tällaiset kehityssuunnat ovat antaneet aiheita puhua ”strategisesta valti- osta” joka pyrkii luomaan vaikuttavia ja koko maan kattavia strategioita⁸⁹ (Elliott 2020). Juri Mykkänen (2017, 123) kuvaa seuraavasti yritysmäisten ideoiden lin- kittymistä valtion ohjaukseen strategisuuden korostamisen kautta: “[T]uorein ohjausideologia korostaa selvästi hallituksen roolia suurten politiikkalinjausten tekijänä [...] Samalla pohditaan, miten tällainen ’strateginen’ näkemys voitaisiin toteuttaa niin, että se läpäisisi koko hallinnollisen prosessin ja näkyisi myös käy- tännössä. Itse asiassa tarkoitus on istuttaa yrityksen strategiaprosessi valtion kes- kushallintoon.” Elomäki, Kantola, Koivunen ja Ylöstalo (2016; myös Koikkalai- nen 2017) ovatkin kuvanneet juuri strategisen valtion käsitteellä sellaisia valtion hallinnan muutoksia, joissa korostuvat strateginen johtaminen ja ajattelu sekä ta- voitteellisuus. Strategisen ajattelun, tavoitteellisuuden ja johtamisen merkityksen korostamisen taustalla ovat valtion ohjausjärjestelmän kehittämistoimet. Tavoit- teena on ollut yhtenäistää valtioneuvoston resurssi-, politiikka- ja lainsäädäntö- ohjaus, edistää hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikutta- vuutta, lisätä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja yhtenäistä toimintakulttuuria. Tulosohjaukselle on annettu merkittävä rooli

⁸⁸ Taustalla ovat esimerkiksi keskeiset kansainväliset organisaatiot ja kehityskulut. OECD:n suositusten mukaan selkeän kokonaisnäkömyksen tulisi ohjata julkisen sektorin kehittä- mistä, ja näkömyksen tulisi strategisten johtamisen perusoppien mukaisesti läpäistä koko hallinto niin, että virkakunnassa jokainen tunnistaisi yhteyden oman toimintansa ja hallituk- sen muotoileman strategian välillä. (Mykkänen 2017.)

⁸⁹ Tätä voi suhteuttaa keskusteluun hyvinvointivaltion kehityksestä, jolloin valtiokeskeisillä keinoilla pyrittiin kokonaisvaltaisesti kehittämään yhteiskuntaa ja kansalaisten hyvinvointia.

hallitusohjelman vaikuttavuuden edistämisessä. (Murto 2014, 26; Vartiainen ym. 2021; myös Kangas & Pirnes 2015.)⁹⁰

Mykkänen (2017) onkin analysoinut erityisten ”keskitetyn vallan instrumenttien” avulla suomalaisessa kehityksessä havaittavaa vallan kaksoisliikettä: valta on keskittynyt keskushallintoon sitä alaspäin delegoitaessa ja hajautettaessa. Ministeriöillä on yhä enemmän valtaa, mutta samalla esimerkiksi kehysbudjetointi on asettanut entistä tiukemmat ehdot päätöksenteolle. Vallan keskitäminen toteutuu erilaisilla budjetti-, valvonta- ja ohjausmenetelmillä, joilla tavoitellaan valtionhallinnon läpäisevää strategista otetta, tuloksellisuutta ja poliittista kontrollia. Keskitetyn vallan instrumentteja ovat Mykkäsen mukaan esimerkiksi *hallinnon hajauttaminen, komiteatyöskentelystä luopuminen, tulosohjaus, kehysbudjetointi* sekä *strateginen johtaminen*. (Emt., 110–125.)

Seuraavissa luvuissa erittelen edellä kuvattuihin, aiemmassa tutkimuksessa esiin tuotuihin kehityskulkuihin perustuen strategisen valtion hallinnollisen politiikan ja vallankäytön mekanismien keskeisiä osa-alueita. Analysoin siis sellaisia teemakokonaisuuksia, joissa virkakunnan vaikutusvalta – suhteessa muihin toimijoihin – mahdollistuu osana tiettyjen tavoitteiden, periaatteiden ja päätöksentekoprosessien edistämisestä valtionhallinnossa (ks. myös Box 2018). Kuvailen myös, miten kehitys linkittyy erityisesti kulttuuripolitiikkaan, ja luon näin laajempaa kontekstia artikkeleiden tuloksien jäsentämiseen, jota teen luvussa 6. Käytän kulttuuripolitiikan kuvaukseen maltillisesti myös keskeisiä, strategisen valtion politiikkaa havainnollistavia empiirisiä materiaaleja, joihin olen viitannut jo tutkimuksen osa-artikkeleissa. Käsittelen seuraavassa kahdeksaa artikkeleiden empiriaa jäsentävää ja strategisen valtion hallinnollista politiikkaa ja poliittisia kamppailuja ilmentävää osa-aluetta (kuvio 3).



KUVIO 3 Strategisen valtion hallinnollisen politiikan osa-alueita.

⁹⁰ Keskusteluissa esiintyi jopa nykyisten ministeriöiden yhdistäminen yhdeksi virastoksi, jolloin ministeriöistä olisi tullut valtioneuvoston osastoja. Sipilän hallituksen (2015–2019), Rinnehallituksen (2019) sekä Marinin hallituksen (2019–) hallitusohjelmissä on esitelty kehitykseen liittyviä suurempia politiikan suuntaviivoja ja erillisiä hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmia.

4.2 Hallinnon vaikutusvalta suhteessa hallitusohjelmiin

Hallitusohjelman rooli hallituksen työskentelyssä on viime vuosikymmeninä kasvanut ja ohjelmien yksityiskohtaisuus ja tekstimäärä kasvanut. Myös kulttuuripolitiikassa poliittinen agenda luodaan hallitukseen osallistuvien puolueiden kesken sovitulla hallitusohjelmalla, joka ohjaa politiikan toimeenpanoa ministeriötasolta alaspäin. Hallitusohjelmissa kulttuuripolitiikka on yleensä kytketty yhteen koulutus- ja tiedepolitiikan kanssa mutta kuitenkin niin, että varsinaisen kulttuuripolitiikan alue rakennetaan omaksi kokonaisuudekseen.⁹¹ Hallitusohjelmien muotoilussa sisältökysymyksissä ministeriöiden virkamiehillä on ollut ja on edelleen usein merkittävä asema, eikä ole harvinaista, että virkakunnan työtä ministeriöissä syntyneet aloitteet saavat poliittisen siunauksen hallitusohjelmassa (Mykkänen 2017, 97–98).

Astuessaan virkaansa kukin ministeri joutuu, hallitusohjelmista huolimatta, useimmiten ainakin ensiksi toteuttamaan virkamiestensä ajamaa linjaa, sillä jo valmisteltuja ja valmistelussa olevia asioita on niin paljon pöydällä (Murto 2014, 77). Nykyään toimeenpanoa johtavien ministerien⁹² on ilmeisen vaikeata poiketa hallitusneuvotteluissa sovitusta, usein hyvin yksityiskohtaisista hallitusohjelman linjauksista, joita pyritään toteuttamaan miltei pilkuntarkasti (Kangas & Pirnes 2015, 37; Murto 2014, 12). Tällöin on tärkeää, kenen kädenjälki hallitusohjelman yksityiskohtaisissa kirjauksissa näkyy? Totesimme tutkiessamme puolueiden vaaliohjelmiä ja ministeriön omia hallitusohjelmatavoitteita vuoden 2019 eduskuntavaaleihin, kuinka ministeriö rakentaa ja ylläpitää omine hallitusohjelmatavoitteineen kulttuuripoliittisia toimenpiteitä, joita puolueet sitten omaksuvat vaihtelevasti ohjelmiinsa (Jakonen & Renko 2019; myös Murto 2014, 135). Murron (2014, 133) mukaan ”kun hallitusohjelmat alkoivat 2000-luvulla olla lähes satasivuisia, on selvää, että yksityiskohtaisuuden pohjana on virkamiesten esivalmistelu.”

Artikkelissa I analysoin hallitusohjelmien kulttuuripolitiikkaa aina 1990-luvulta alkaen.⁹³ Hallitusohjelmissa luovaa taloutta koskevat tavoitteet on esitetty hyvin yleisellä tasolla, mikä on jättänyt politiikan edistämistä vastuun strategiselle hallinnolliselle poliitikalle. Mitä tulee erillisiin hallitusohjelmiin kytkeytyviin strategisen valtion politiikkatoimiin, 2000-luvun myötä otettiin käyttöön hallitusohjelmien strategia-asiakirjat. Näillä strategisen valtion politiikkatoimilla kulttuuripolitiikkaakin kiinnitettiin valtiollisiin tavoitteisiin. Sekä ”luova talous”

⁹¹ Toki kulttuuria koskevia toimenpiteitä esitetään niin puolueiden ohjelmissa kuin hallitusohjelmassa myös muualla kuin varsinaisen ”sektorikulttuuripolitiikan” osiossa.

⁹² Kulttuuriministereiden ei yleensä katsota lukeutuvan keskeisimpien ministereiden joukkoon (Häyrynen 2015), mutta eri ministeritehtävillä annettu painoarvo vaihtelee aikakauden ja ministerin henkilökohtaisten ominaisuuksien mukaan (esim. Murto 2014). Toisaalta 2000-luvulla kulttuuriministerinä on ollut useamman kerran puolueensa puheenjohtaja ja ainakin aiemmin myös kulttuuriministereillä on ollut merkittäviäkin omia poliittisia painotuksiaan.

⁹³ Hallitusohjelmien osalta artikkelin analyysit päättyivät vuoteen 2011, mutta Sipilän hallituksen kulttuurin hyvinvointivaikutuksia painottanut ”strateginen” ohjelma (2015) ja Marinin hallituksen ohjelma (2019) on analysoitu toisissa artikkeleissa strategisen valtion näkökulmista (ks. artikkeli II; Laitinen ym. 2020).

että ”kulttuurin hyvinvointivaikutukset” olivat 2010-luvulle tultaessa rakennettu strategisen valtion toimenpideohjelmakokonaisuuksiksi ja kulttuuripolitiikan uudella tavalla välineellisiksi tavoitealueiksi osana sen strategista ohjausta ja indikaattoreilla todennettavaa näyttöperustaista politiikkaa (ks. OKM 2009; 2009b). Nähdäkseni tämä kertoo kulttuuripolitiikan osalta kehityksestä kohti strategisen valtion sektorirajat läpäiseviä politiikkatavoitteita, joiden valmistelussa ja toimeenpanossa hallinnolla on suuri merkitys. Virkamiehistön ja valmistelukoneiston aktiivisuus ja ministeriöiden strategisen työn kehittäminen vaikuttavat hallinnoinnin asussa politiikkaan (Heiskala & Kantola 2010, 125).

Vaikuttaa myös siltä, että hallitusohjelmissa esitetyt kulttuuripoliittiset toimenpiteet eivät ole erityisesti painokkaasti perustuneet puoluepolitiikkaan ja puolueideologioihin, tai ainakaan vaihdelleet tässä suhteessa oletetulla tavalla (vrt. esim. Harding 2022, 5). Esimerkiksi kulttuurin hyvinvointivaikutuksista tuli keskeinen hallitusohjelmataason strategisen politiikan edistämiskohde Sipilän keskusta-oikeistolaisen ja konservatiivisen hallituksen ohjelmassa vuonna 2015 luovan talouden jäädessä kokonaan ilman mainintoja. Sirnö (2020) onkin havainnut, että puolueohjelmissa kulttuuripolitiikan linjaaminen on inkrementaalista yksittäisten asioiden edistämistä. Puolueet eivät ole olleet erityisen kiinnostuneita vuosikymmenien varrella luotujen kulttuuripoliittisten päämäärien tai olemassa olevien rakenteiden ja tavoitteiden uudistamisesta (emt., 347).⁹⁴

4.3 Hallinnollisten järjestelmien ja ohjauskeinojen kerrostuminen ja monimutkaistuminen

Taide- ja kulttuuripolitiikan kansainvälisessä tutkimuksessa (esim. Wyatt & Trevena 2020) on tuotu viime aikoina esiin kulttuuripolitiikan monimutkaistumista tai muuttumista ”kompleksisemmaksi”. Ilmiö palautuu ulkoisten tekijöiden ohella myös nimenomaan julkisen vallan ja hallinnon sisäiseen monimutkaisuuteen, erilaisiin intresseihin ja toimintatapoihin (emt., 11; myös Box 2018). Julkishallinnon kehittämisen periaatteet kiinnittyvät ideologialtaan erilaisiin ohjausjärjestelmiin. Koska uudistukset kerrostuvat, eivätkä korvaa suoraan aiempia toimintatapoja, voi seurauksena olla ristiriitaisia tulkintoja toimintaa ohjaavista periaatteista ja tarkoituksenmukaisista käytännöistä (Backlund ym. 2017). Toisaalta kulttuuripoliittiset järjestelmät – myös niin sanottu Pohjoismainen malli – ovat aina olleet ideaalityypittelyihin nähden ”hybridejä” yhdistelmiä erilaisista byrokraattisista rakenteista ja ohjausmekanismeista (Rosenstein 2021; Mangset ym. 2008).

Julkisen sektorin kasvu, valtion yhä useampiin eri yhteiskunnan osa-alueisiin kohdistama sääntely, lainsäädännön määrän lisääntyminen sekä hallinnan monimutkaistuminen uusien hallintatekniikoiden kehityksen myötä ovat

⁹⁴ Kulttuurialan melko laaja-alaisen tulevaisuustyöryhmän raportti ehdotuksineen on julkaistu pohjaksi puolueohjelmavalmistelulle, hallitusohjelmalle, parlamentaariselle keskustelulle ja kulttuuripoliittiselle selonteolle (ks. OKM 2022).

vaikuttaneet osaltaan teknokraattisen, rationaalisen ja hallinnollisen politiikan syntyyn (esim. Mykkänen 2017; Keränen 2014). Keränen (2017, 147) onkin nähnyt uusliberaalin markkinavetoisen politiikan keskeiseksi kehityskuluiksi ”depolitiisaation”, tehtävien ja vastuiden siirron pois julkiselta ja poliittiselta alueelta markkinoiden, kansalaisyhteiskunnan tai yksilöiden vastuulle. Uusliberalististen ideoiden aiheuttamaa ohjauksen sekavuutta ovat korostaneet esimerkiksi Heiskanen ym. (2005) kuvatessaan erityisesti Iso-Britannian Thatcherilaisen uusliberaalin kauden ja 1990-luvun uuden Labourin ajamia kehityskulkuja. Perinteisten, vaikeasti muutettavien hallintarakenteiden asettuminen vastakkain uuden julkisen hallinnon kanssa kuvasi jossain määrin myös Suomen tilannetta rahoituksen ja ohjauksen suhteen (emt. 335).⁹⁵

Yleisesti ottaen luvussa 2.4. analysoidut, kulttuuripolitiikkaakin koskevat ohjausjärjestelmien ja julkisen sektorin muutokset ovat yhdistyneet samanaikaiseen virkakunnan merkityksen kasvuun päätöksenteossa. 2000-luvulla on havaittu, että tulosohjauksen lisäksi normiohjauksen vähentäminen ja talousarvioiden yleisluonteistaminen ovat vähentäneet eduskunnan budjettivaltaa ja kasvattaneet hallinnon valtaa eduskunnan kustannuksella (Yliaska 2014, 473). Murto (2014, 10–11) kuvaa eduskunnassa koetun huolta siitä, että toimeenpanovalta (siis erityisesti hallinto ja ministeriöt) on erkaantunut liiaksi poliittisesta vallasta (poliitikot ja eduskunta) kasvattaen virkahenkilövaltaa. Mykkänen (2017, 126) on analysoinut kuinka poliittisen ohjauksen tehostamistavoitteista huolimatta poliitikkojen toimintaa, aktiivista politiikkaa ja päätöksentekoa rajoittavat erilaiset hallintoa vahvistavat keskitetyn vallan seuraukset: tulosopimuksien ja -mittareiden, kilpailutusten sekä ulkoistamisten myötä vastuusuhteita on vaikea hahmottaa. Kulttuuriministerienkin mahdollisuuksia tehdä kulttuuripolitiikkaa on kavennettu 2000-luvulla siirtämällä hallinnointia ministeriön ulkopuolelle (Isohoo-kana-Asunmaa 2017, 14).

Huolimatta uusista ohjauskeinoista, strategisuuden painottamisesta sekä yleisestä tavoitteesta vähentää normiohjausta, suomalaisen kulttuuripolitiikan erikoisuus on esimerkiksi Tanskan tapaan (vrt. Bille 2022) edelleen suuri erillis-lainsäädännön määrä⁹⁶. Aika ajoin strategisen kehittämisen kohteeksi nostettu ”kulttuurin edistämisen puitelain” (esim. OKM 2009b) säätäminen ei ole toteutunut, eikä kulttuurin toimialalla ole eri taiteen ja kulttuurin aloja yhteen sitovaa lainsäädäntöä. Pikemminkin rahoituslainsäädännöllä on luotu erittäin laaja kulttuurimäärärahoja jakava asiantuntijaverkosto (Rautiainen 2012). Lakien muuttaminen on kohtuullisen hidasta ja valmistelua vaativaa, ja lainsäädäntö onkin vaihtelevasti väistämättä jonkin verran kulloisenkin yhteiskunnan arvoja ja tarpeita jäljessä. Poliittisen toiminnan seurauksena syntynyt lainsäädäntö on pitkän ajan kuluessa rakentunut ideologinen kerrostuma (Berndtson 2003, 249).

⁹⁵ Kulttuurintutkija Stuart Hallin (2019, 261–262) sanoin markkinastrategioihin pohjaavilla uudistusohjelmilla yhteiskunta ”ahdistettiin nurkkaan lainsäädännöllä, sääntelyllä, valvon-
nalla, tarkkailulla ja sekavilla ’tavoitteiden’ ja ’seurannan’ kulttuureilla.”

⁹⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö listaa yli 40 taiteeseen ja kulttuuriin liittyvää säädöstä. Ks. <https://minedu.fi/kulttuuri/lainsaadanto>

4.4 Tulohjaus sekä strategisuuden, vaikuttavuuden ja mittamisen politiikka

Tulohjaus on keskeinen strategisen valtion jo 1990-luvulta käytössä ollut ohjaus- ja ajattelumalli, mutta laajemmassa merkityksessä se on pyrkimys kohti koko valtion toiminnan tuloksellisuutta. Ohjauksen osalta se on integroiva ja läpileikkaava keino. Tulohjauksen eräs keskeinen tarkoitus on saada kunkin hallituksen politiikkalinjaukset vietyä strategisesti läpi koko valtionhallinnon. Se pohjautuu hallitusohjelmaan sekä valtion talousarvioon ja lopulta toteutuu ohjaavan ministeriön ja ohjattavan viraston välisessä tulossopimuksessa (ks. luku 3.3.2. edellä).⁹⁷

4.4.1 Vaikuttavuus ja strategisuus kulttuuripolitiikan tulohjauksen tavoitteeksi 2000-luvulla

Erityisesti 2000-luvun myötä kilpailukyvyyn sekä taloudellisten arvojen ja kriteerien sisäistämiseen kytkeytyi myös kulttuuripolitiikassa toimintojen ”yhteiskunnallisen vaikuttavuuden” todentamisen vaatimus.⁹⁸ (Kangas 2005; Kangas & Pirnes 2015.) Myös taide- ja kulttuuripolitiikassa on tulohjausideologian myötä alettu puhua tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Usein juuri hallinta-ajatteluun ja NPM:n ”jälkeisiin” reformeihin kytkettävä vaikuttavuus nousi 2000-luvulla poliittisen kiinnostuksen kohteeksi ja valtiontalouden ohjaus- ja arviointikehikon ydinkäsitteeksi. Valtion keskushallinnon uudistushankkeessa (2002) pyrittiin edelleen tehostamaan tulohjausta, tilivelvollisuutta ja tulosvastuuta. Tulohjauksen perimmäiseksi maksimiksi nimettiin tällöin laaja-alaisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin liittyviä tuloksia tarkoittava ”yhteiskunnallinen vaikuttavuus” (ks. OKM 2009, 6). Valtiontalouden ja toiminnan ohjausjärjestelmä muokkautui konkreettisesti, kun laki valtion talousarvioista astui voimaan 2004. Lain muuttaminen painotti tulohjauksen ja ministeriöiden ohjausotteen terävöittämistä. Ministeriöiden politiikkalohkot tavoitteineen kytkettiin laajemmin valtion kehittämisen strategioihin. (Ks. HE 56/2003; OKM 2009.) Hallituksen politiikkaohjaus ja valtiontalouden suunnittelu on näin koitettu sitoa tiukemmin yhteen. Tulohjaus sai lainvoiman uudessa talousarviolaissa, jonka kautta ministeriöt ja virastot ”pakotettiin laatimaan tunnusluvut” (Yliaska 2014, 494).

⁹⁷ Tulohjauksesta ei ole säädetty erillislakia. Tulohjausta koskevat säännökset ovat sisällytetty useampaan eri säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992).

⁹⁸ Tämä tendenssi realisoituu lainsäädännön tasolla. Esimerkiksi Kansallisgalleriaksi säätöitetyn entisen valtion taidemuseon laissa painotetaan kuvataiteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamista.

Ministeriöiden tuleekin suunnitella vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.⁹⁹ OKM esimerkiksi tekee vuosittaisen hallinnonalaan koskevan tulossuunnitelman, jossa linjataan myös kulttuuri- ja taidepolitiikkaa ja esimerkiksi Taieka koskevia painopisteitä. Myös kulttuuripoliittisten tavoitteiden ja toimien tulisi periaatteessa näin ollen olla yhteensopivia kunkin hallituskauden poliittisten tavoitteiden tai valtiokonserniohjauksen päämäärien kanssa. Esimerkiksi valtionavustusten tulisi kytkeytyä strategisesti hallitusohjelmaan, valtion talousarvioon ja toimialastrategioihin (OKM 2016). Strategisen valtion ohjausperiaatteiden myötä laadittu opetus- ja kulttuuriministeriön ensimmäinen ns. kulttuuripolitiikan strategia vuonna 2009 tunnisti tilanteen niin, että kulttuuripolitiikan pitäisi ensinnäkin todistaa hallinnonalan aseman ja resurssien vuoksi tietoon perustuen tuloksellisuutensa ja vaikuttavuutensa yhteiskuntakehitykseen. Lisäksi pitäisi osallistua laajasti erilaisten, sinänsä varsinaisen kulttuuripolitiikan ulkopuolisten, ”hallinnonaloja läpäisevien” tavoitteiden edistämiseen. (OKM 2009b, 20; 23.)

4.4.2 Indikaattorit hallinnollisena politiikkana

Tulosohjaus siirtää yhteiskuntapolitiikan painopistettä panoksista tuotoksiin. Keskeinen väline tämän tahtotilan toteuttamiseksi ovat vaikuttavuustietoon perustuvat indikaattorit, joita hyödynnetään jo tavoitteiden asettamisen vaiheessa. Indikaattori on osoitin, ilmaisin tai hälytin, joka näyttää muutosta asiaintilassa ja mittaa kehitystä kohti tavoitetilaa. Poliittikkaindikaattori on erityinen indikaattorin muoto, joka on avoimesti sidottu tiettyihin politiikkapäämääriin ja -strategioihin. (OKM 2009, 6–7; 16.) Myös taide- ja kulttuuripolitiikan on odotettu omakuvan yhteiskunnallinen, strateginen tavoitteenasettelu ja näyttöön perustuvat käytännöt, kuten vaikuttavuusindikaattoreiden käyttäminen.¹⁰⁰

Tulosohjaukseen liittyvien mittareiden ja indikaattoreiden suhdetta valtaan ei voi ohittaa, kuten Yliaska osoittaa (2014, 319–320; 472–473; myös Mykkänen 2017) kuvatessaan kolmenkymmenen vuoden takaisia keskusteluja. Tulosjohtamisen tuominen valtionhallintoon ja julkiselle sektorille nosti esiin valtakysymykset, sillä esimerkiksi tulosmittareillahan oli tarkoitus päättää yhteiskuntapolitiikan suunnasta. Huolta aiheutti, miten eduskunta voisi johtaa

⁹⁹ Käytännössä suomalaisessa tulosohjauksessa ministeriöt ohjaavat alaistaan hallintoa. Valtion talousarviossa annetaan virastoille määrärahaamit könttäsuumina ja tulossopimusmittareineen erittelee tarkemmat tavoitteet. Tulosohjaus perustuu hierarkkiseen suhteeseen, jossa ylempänä oleva taho (ministeriö) valvoo alempana olevan tahon (yleensä virasto) toimintaa ja arvioi osapuolten sopimien tulostavoitteiden saavuttamista. Alempi taso puolestaan päättää toteuttamisen keinoista. Myrsky (2013) onkin pohtinut, että tulosohjaus uudistuksessa on ollut paljon samoja piirteitä kuin Neuvostoliitossa 1960-luvulla toteutetuissa talousuudistuksissa.

¹⁰⁰ Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana (2003–2007) otettiin käyttöön poikkialliset politiikkaohjelmat, hallituksen vuotuiset strategia-asiakirjat ja kulttuurin vaikuttavuusarvioinnit. Arviointien tarkoituksena oli selvittää toteutetun politiikan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Ministeriön tehtävänä oli löytää myös kulttuurille erilaisia indikaattoreita, joilla vaikuttavuutta voitaisiin selvittää. Strategia-asiakirjoilla on pyritty tehostamaan hallituksen kykyä toteuttaa erityisesti eri hallinnonaloja koskevia politiikkatavoitteita. (Ks. myös Karttunen 2012.)

yhteiskuntapolitiikkaa, ellei sillä ollut riittäviä mittareita käytössä tai valtaoikeuksia mittareiden asettamiseen. Hallinnon sisäistä valtakamppailua synnytti myös se, että tulosohjaavat ministeriöt eivät myöskään suostuneet kaikissa tapauksissa antamaan virastoille niiden kaipaamaa itsenäisyyttä (vrt. myös artikkeli II).

Virkakunnan käsissä olevan tulosohjauksen ja -johtamisen koettiin jo 1990-luvulla vähentäneen eduskunnan valtaa ministeriöihin päin koska "valta oli niillä, jotka päättivät mittareista" (Yliaska 2014, 498) ja mikä mielenkiintoista arviointiohjauksen periaatteen kannalta, kunnollisten mittareiden luomisen kanssa oli ongelmia alusta alkaen. Virkakunta voi tulostittareiden avulla käyttää vaikutusvaltaa poliittisiin päätöksentekijöihin (emt. 472). Murto (2014, 41) onkin todennut tulosohjausprosessien olevan virkakunnan hallussa, eivätkä ministerit ole niihin puuttuneet. Pauli Rautiainen (2012) on pohtinut, missä määrin erilaisten virastojen, laitosten ja muiden organisaatioiden ministeriön kanssa sopimat ja rahoituksen linjaavat, virkakunnan valmistelemat tulossopimukset voivat sitoa eduskunnan – siis parlamentaarisen poliittisen ohjauksen – budjettivaltaa (ks. myös artikkelit III ja IV).

Samaan ensimmäisen kulttuuripolitiikan strategian kanssa vuonna 2009 ministeriön kulttuurihallinnon julkaiseman raportin "Vaikuttavuusindikaattoreista kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina" (OKM 2009) taustalla on yleinen suuntaus painottaa valtionhallinnossa ja ministeriöiden työssä strategisuutta, vaikuttavuustietoa sekä tulosohjausta ja siihen liittyvää toiminnan seuranta (ks. myös Bell & Oakley 2015, 54–55). Kuten Karttunen (2012; myös kuvio 2) on tuonut ilmi, myös tämänkaltaisessa informaatio- ja arviointiohjauksessa on kyse ohjaavasta, lainsäädäntöä ja rahoitusta "pehmeämmästä" vallankäytöstä suhteessa kulttuurin kenttiin. Monet kulttuurin ja taiteen kenttien organisaatiot reagoivat ministeriön indikaattoriraporttiin ja suuntasivat omia toimiaan sen perusteella sekä olettivat kulttuurin rahoituksen olevan tulevaisuudessa sidoksissa raportissa esitettyihin kriteeristöihin (emt. 11).

Kulttuurissa ja taiteessa toiminnan ja rahoituksen ohjaaminen tuloskriteereillä on erityisen hankalaa, ja onkin keskusteltu, mitätöivätkö tuloskriteerit taidepolitiikan kannalta oleellista laadullista valintaa (Häyrynen 2015, 122). Kyseistä kehitystä esimerkiksi Häyrynen (2013) on analysoinut kulttuuripolitiikan formalisoitumiskehityksenä keskitettyjen tulosstandardien asettamisen myötä. Tällöin lähtökohtaisesti poliittinen tavoitteenasettelu erilaisine tarpeineen, intresseineen ja näkökohtineen naamioituu järjestelmän sisäiseksi ongelmaksi ja mekaaniseksi hallinnon kysymykseksi. Voi kysyä, kenen intressejä organisaatiossa palvelee vaikuttavuudesta kertovien tulostittareiden käyttöönotto (Kettunen 2018).

4.5 Resurssiohjauksen politiikkaa: säästöjen paikkausta, kilpailua ja strategista ohjausta

Sinänsä 1990-luvun talouspolitiikan, leikkausten ja säästöjen kertaaminen ei ole tässä tavoitteena, vaan käsittelen nykyisen taide- ja kulttuuripoliittisen järjestelmän resursoinnin suhdetta laajempiin kehityskulkuihin ja talous- ja resurssiohjauksen kysymyksiin. Esimerkiksi uusien kulttuuristen (rahan)tarpeiden, taloudellisten kehysten sekä taiteen ja kulttuurin veikkausvoittovarariippuvuuden välinen suhde on ollut ja on edelleen strategisessa valtiossa keskeinen. Onhan niin, että taiteen ja kulttuurin parissa julkisen rahoituksen määrä ja vakiintuneiden kohdentamisten muuttamismahdollisuudet linkittyvät tiivistä yhteen (esim. Heiskanen ym. 2005, 21). Toisaalta kulttuurisektorin merkitys suhteessa muihin ilmenee esimerkiksi budjettineuvotteluissa ja -allokoinneissa (Häyrynen 2013).

4.5.1 Talouskehukset ja menokuri ohjaavat strategisuuteen ja rahoituskilpailuun

Valtiomuutoksen keskeiseksi piirteeksi on nähty valtionvarainministeriön (VM) vallan kasvu ja aseman kasvu politiikassa osana 1990-luvulta alkanutta pitkäjänteistä strategiatyötä, jossa ministeriö on linjannut talouspoliittisia suosituksia ja toteuttanut virkatyönä taloutta koskevia poliittisia päätöksiä (Heiskala & Kantola, 2010, 142–143). Taloudellisista suhdanteista riippumatta valtiontalouden menokuri on ollut keskeinen tavoite. Julkisen menojen kasvua on hillitty asettamalla strategisen johtamisen välineeksi VM:n valvomat, hallituskauden menolisäyksiä ohjaavat budjettikehykset (Kantola & Kananen 2017; Mykkänen 2017).¹⁰¹ Jo 1990-luvulla valtiontalouden uudistusohjelmassa keskiöön nostettiin tulosohjaus ja -johtaminen, joiden periaatteet tuli levittää hallintoon menojen kasvun hillitsemiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi. Tulosohjauksen keskeiseksi elementiksi nostettiin tulosbudjetointi, jolla tarkoitettiin talousarvion määrärahojen ennakollisia perusteluja tulos- ja vaikuttavuustavoitteilla ja aikaansaannoksilla. (Ahonen 2019, 266–267.) Hallinnan muuttuessa tulosorientoituneeksi kunkin politiikkasektorin olisi tuotettava toivotut tulokset talouskehysten määrittämällä panoksilla (Häyrynen 2013, 629).

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa alkanut globaali finanssikriisi ja Euroopan taluskriisi iskivät kasvaneeseen Suomen talouteen ja nostivat keskustelua kestävyysvajeesta, julkisen sektorin rahoituksen kestävydestä, talouskurista ja julkisen talouden leikkauksista (esim. Sorsa 2017). Sama talouskuriajattelu kosketti eri tavoin kulttuurirahoitusta yleisemmin Euroopassa (Saukkonen 2021). Finanssikriisin jälkeen julkisen talouden hoidossa hallitsevaksi ideologiaksi tuli 2010-luvulla ”kestävyysvajeen paikkaaminen”, johon on

¹⁰¹ Sinänsä valtiovarainministeriön vahva valta taloudesta vastaavana ministeriönä ei ole ai-
nutlaatuinen asia, vaan se on selviö monissa muissakin maissa. Lisäksi valtiovarainministe-
riöllä on ollut Suomessa merkittävä asema valtion kirstunvartijana jo aikaisempina vuosi-
kymmeninä. (Heiskala & Kantola 2010, 142; myös esim. Torfing & Triantafillou 2013.)

liittynyt julkisen sektorin tehtävien karsiminen ja menojen leikkaaminen. OKM tunnisti ensimmäisessä kulttuuripolitiikan strategiassaan (OKM 2009b) julkisen talouden heikkenevän tilanteen, vähenevät resurssit ja mahdolliset rahoituksen leikkausuhkat sekä vaatimukset tietoon perustuvista näytöistä yhteiskuntakehitykseen.¹⁰²

Esimerkiksi Pauli Rautiaisen (2015) mukaan Suomen 2000-luvun kulttuuripolitiikalle on ollut uusien lakien säätämisen sijaan tyypillistä budjettivetoisuus, niukkaan ja kilpailtuun hankerahoitukseen pohjaava politiikka. Kulttuurin rahoituksen jakoon liittyvät kilpailulliset menettelytavat ovat oleellisia strategisen valtion toimintastrategioita. EU:n myötä 1990-luvulla edistynyt yhteiskunnan hankkeistuminen (esim. Heiskala & Kantola 2010; Makarychev, Pyykkönen & Sokka 2020, 82) on tullut keskeiseksi kulttuuripolitiikankin toimintatavaksi. Kulttuuritoimijat kilpailevat toisiaan vastaan saadakseen kehittämishankeavustuksia, jotka on usein kytketty johonkin kulttuuripoliittisesti keskeiseksi katsottuun ”strategiseen” kehittämisalueeseen.

4.5.2 Veikkausvoittovarot korvaavana rahoituslähteenä

Veikkausvoittovarojen¹⁰³ allokoiminen niin tieteeseen, kulttuuriin, liikuntaan, nuorisolle kuin terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen on ollut hyvinvointi- ja sivistyspolitiikan kansallinen erikoispiirre Suomessa jo vuosikymmeniä (Kangas & Pirnes 2015, 72–74). Heiskasen ym. (2005) mukaan kulttuurin veikkausvoittovarariippuvuus onkin muodostanut myös järjestelmän yhden keskeisen kipupisteen. 1990-luvulla veikkausvoittovarojen merkitys kulttuurissa muuttui täydentävästä korvaavaan. Veikkausvoittovarojen korvamerkitseminen 2000-luvulla jakosuhdelailla eri politiikkasektoreiden edunsaajille on myös omalta osaltaan epäpolitisoinut keskustelua rahanjaosta lukitsemalla sen lainsäädännön ja ministeriön suunnitteluvallan taakse. Vaikka ne eivät ole veronmaksajilta kerättyjä varoja vaan rahapeliyhtiön tuottoja, ne ovat julkisia varoja, joiden jakaminen on julkisen vallan käyttöä. Veikkausvoittovarojen osuus kansallisesti merkittäväksi nähdystä ja lakisääteisestä kulttuuritoiminnasta on ollut niin suuri, että se on valtion kulttuuripolitiikkaa leimannut piirre. Tällä hetkellä Marinin hallitus on päättänyt, että veikkausvoittovarot siirretään vuoden 2024 alusta valtion budjettiin ja korvamerkinnot poistetaan.

Etenkin 1990-luvun lamassa toteutetuista leikkauksista hyvinvointipalveluihin ja säästöpolitiikasta¹⁰⁴ alkaen veikkausvoittovaroista on muodostunut tärkeä, jopa valtion budjettivaroja korvaava taloudellinen väline

¹⁰² Strategia korosti, että supistuvien julkisten varojen aikakaudella myös kulttuurisektorilta odotettavan ”näyttöä toimintansa vaikutuksesta yhteiskuntakehitykseen”. Pelastavan rahoituslähteen ovat kulttuurille tarjonneet 2000-luvulla kasvaneet veikkausvoittovarot.

¹⁰³ Valtiontalouden kehysjärjestelmässä veikkausvoittovaroja vastaavat menot ovat kehyksen ulkopuolisia menoja. Nykyään puhutaan rahapeli-toiminnan tuotoista, mutta käytän yleisesti käytössä olevaa käsitettä veikkausvoittovarot.

¹⁰⁴ Heiskasen ym. mukaan (2005, 25–26) esimerkiksi käänne vuodesta 1992 seuraavaan oli jyrkkä, sillä kokonaispudotus kulttuurin julkisessa rahoituksessa oli peräti 70 miljoonaa euroa. Valtion tiukka finanssipolitiikka piti huolta kulttuurin rahoituksen pysähtyneisyydestä vielä yli 1990-luvun lopun taloudellisten kasvuvuosien.

hyvinvointipalveluiden rahoittamiseen. Jukka Ahonen (2019) on analysoinut veikkausvoittovarojen käyttöä hyvinvointipalveluiden rahoitukseen osana kilpailuvaltion talouspolitiikkaa ja finanssihallinnollista kehityssuuntaa. Hänen mukaansa rahapelien taloudellisen merkitys nousi keskeiseen asemaan vasta hyvinvointivaltiollisten rakenteiden ja toimintojen vähittäisen purkamisen myötä. Pelaamisesta tuli osa ”uuden taloudellisen järjestelmän legitimoitua”. Veikkausvoittovarojen jakoa käytettiin sekä leikkauspolitiikan paikkailuun että osana leikkauspolitiikkaa. (Ahonen 2019, 254; 280–281.)¹⁰⁵ Valtion säästöpäätösten takia veikkausvoittovaroja alettiin käyttää merkittävässä määrin kuntien kulttuuritoimintaan sekä taidelaitosten valtionosuuksiin.¹⁰⁶ Kansliapäällikkö Jaakko Numminen (2020, 30) on muistelmissaan mielenkiintoisesti kuvannut veikkausvoittovaroista vuosikymmenten varrella käytyjä hallinnollisia kamppailuja. OKM joutui käymään varojen käytöstä jatkuvaa taistelua valtiovarainministeriön kanssa. VM yritti siirtää budjettirahoituksella tuettavia toimia veikkausrahoitukselle. Toisaalta pelituottojen käyttö aiheutti intressiristiriitoja OKM:n sisällä esimerkiksi kulttuurin ja urheilun kesken.

4.5.3 Kuntien valtionosuusuudistus ja ohjauksen muutokset strategisen valtion toimenpiteinä

Suomessa kulttuurin julkinen tuki ja kulttuuripolitiikan toteutus on pitkään jakaantunut valtion ja kuntien kesken. Kunnat ovat keskeinen kulttuuripolitiikan hallintotaso esimerkiksi ihmisten lähiyhteisöjen kulttuurin edistämiseksi ja kulttuuridemokratian toteutumisessa. Kysymys kunnan ja valtion suhteesta linkittyi myös eri hallintosektoreiden väliseen kamppailuun kulttuurin rahoituksen kehityksessä (artikkeli IV), josta voi erikseen mainita esimerkiksi kuntien kulttuuripalvelut ja taidelaitosjärjestelmän. Siinä keskeisiä ministeriöitä ovat kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia hallinnoivan valtiovarainministeriö (VM) ja taide- ja kulttuurilaitoksille henkilötyövuosien perustella maksettavia valtionosuuksia hallinnoivan OKM.

¹⁰⁵ Sinänsä kehitys ei ole ainutlaatuinen, sillä taloudellisten vaikeuksien ja uusliberaalin politiikan vaikutusten vuoksi hallitukset eri puolilla ovat etsineet uusia rahoituslähteitä kulttuurille, esimerkkinä vaikkapa kasvanut kansallinen lottorahoitus taiteelle Iso-Britanniassa (ks. Dubois 2015).

¹⁰⁶ 1990-luvun kehityksen myötä yleisin budjettivarojen ja veikkausvoittovarojen rahoitettujen kulttuurimenojen suhde valtion budjetissa muuttui: kun vuonna 1990 veikkausvarojen osuus kulttuurimenoista oli 33 prosenttia, korkeimmillaan vuonna 1999 osuus oli peräti 78 prosenttia. Opetusministeriönkin hallinnonalalla veikkausvoittovarojen tehostettu käyttö kytkeytyi muiden resurssien pienenemiseen. Valtiontaloudellisen tilanteen takia veikkausrahaa käytettiin lakisääteisten menojen, esimerkiksi yleisten kirjastojen valtionosuuksien rahoittamiseen. Lisäksi laman aikana vuoden 1993 alussa voimaan tulleisiin, pitkään valmisteltuihin museo- sekä teatteri- ja orkesterilakiin sisällytettiin säännökset, joiden mukaan laeissa tarkoitettuihin valtionosuuksiin ja -avustuksiin voitiin käyttää veikkauksen ja raha-arjajaisen voittovaroja. Myös kunnallisten kulttuuritoimintojen avustamisessa veikkaukseen käyttöä laajennettiin, kun kirjastolain muutoksella mahdollistettiin voittovarojen käyttö myös kirjastojen valtionosuuksiin ja -avustuksiin vuonna 1998. (Ks. Heiskanen ym. 2005; Mertanen 2009.)

1990-luvun alun kilpailutaloudellisessa valtionosuusuudistuksessa kunnallisen kulttuuritoiminnan hallinnon organisointi vapautui aikaisemmasta valtiolisesta ohjauksesta. Vuonna 1993 voimaantulleen kunta- ja valtionosuusuudistuksen myötä kunnat saivat aiempaa suuremman vastuun suomalaisen hyvinvointimallin ylläpitämisestä ja hyvinvointipalveluiden rahoittamisesta (Kananen & Kantola 2017; Mertanen 2009). Luopuminen kustannussidonnaisista ja oikeaa rahantarvetta seuranneista korvamerkityistä valtionosuuksista ja siirtyminen laskennallisiin, korvamerkittömiin osuuksiin oli kansainvälisestikin katsoen suuri muutos. Valtionosuusuudistus muutti valtion rahoittajaroolia. Kuntien tuli ottaa entistä suurempi vastuu taloudenhoidostaan ja järjestää palvelut laskennallisten valtionosuuksien raameissa, kun aiemmin valtio oli maksanut ”korvamerkitysti” osan kuntien järjestämistä palveluista. Uudistus tarkoitti osaltaan hyvinvointivaltion vetäytymistä peruspalveluiden toteuttamisessa vastuun jäädessä kunnille: ”...luovuttiin myös hyvinvointivaltion kauden yhdenvertaisuusperiaatteesta, jonka mukaan samat palvelut kuuluivat kaikille kansalaisille. Valtio on näin vetäytynyt toteuttamisesta ja muuttunut hallinnoijaksi ja rahoittajaksi.” (Vartiainen ym. 2021, 27–29.)

Valtionosuusuudistus ja kuntien ohjauksen muutos kytkeytyi strategisen valtion kehitykseen.¹⁰⁷ Valtionvarainministeriön hallinnoima kehysbudjetointi ohjaa kuntataloutta valtionosuusjärjestelmän kautta sopeuttamaan menot käytävissä oleviin tuloihin. Nykyisin kuntien kulttuuritoiminnan valtiolliset ohjaukset koostuvat useista ohjauksista (ks. luku 3.3.2.). Yliaskan (2014, 518–530) mukaan NPM:lle keskeisten hallinnon hajauttamisen ja valtionosuusuudistuksen välityksellä toimeenpantiin resurssivallan keskittämistä ja leikkauksia hyvinvointivaltion rahoitukseen. Hajauttaminen liitettiin mahdollisimman tehokkaaseen johtamiseen strategisen ja operationaalisen vallan erottamisen avulla; strategisen vallan katsottiin kuuluvan valtiolle ja ministeriöille ja operationaalisen kunnille. Resurssivallan keskittäminen tapahtui kuntien valtionosuusuudistuksella, jonka ideana oli antaa kunnille varat könttäsuumana menoista lasketujen prosenttiosuuksien sijaan.

Päätösvallan hajauttaminen alaspäin muutti siis ohjauksen luonnetta ja toisaalta ilmentää vallan hajauttamisen sekä keskittämisen monimutkaista suhdetta (myös Mykkänen 2017). Tulosohjauksen yhdistäminen kuntien valtionosuusjärjestelmään samanaikaisesti sekä vahvisti kuntademokratiaa että keskitti valtaa ministeriöille. Kunnat alkoivat saada toimintaansa valtiolta ”yleistä toimintaavustusta”, normitus ja valvonta vähenivät, ja palveluiden toteutustavoista voitiin päättää kunnissa. Ministeriöt saivat puolestaan valtaa kuntien budjeteista ja strategisesta ohjauksesta. Erityisesti VM resurssiohjaa kuntien kulttuuritoimintaa peruspalveluiden valtionosuuksien kautta ja OKM ohjaa strategioidensa (esim. OKM 2017) mukaisesti kuntien kulttuuritoimintaa. Melko tuoreessa laissa

¹⁰⁷ Uudistukseen sisältyi myös markkinaistamisen periaate, jossa kunnalliset palveluntuottajat menettivät erikoisasemansa. Kuntien velvoitteita tuottaa palveluja lakisääteisesti lisättiin samaan aikaan, minkä seurauksena kunnat siirtyivät toiminnassaan tilaaja-tuottaja-malliin ja alkoivat ulkoistaa hyvinvointipalvelujaan.

kuntien kulttuuritoiminnasta (2019) ¹⁰⁸ säädetään OKM:n luovan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Laki säättää myös Taiteen edistämiskeskukseen kulttuurin ja taiteen edistämistehtäviä alueellisesti. Erityisesti ministeriön strategista, myös ”hallinta-ajattelua” edustavaa ohjausta ilmentävät linjaukset ministeriön kunnalle osoittamasta kehittämistehtävästä (6§) sekä ministeriön ohjaama tiedon tuottaminen ja arviointi (8§). OKM myöntää kunnille harkinnanvaraisia valtionavustuksia, joista osa on strategisesti kohdistettu vuodesta 2019 laissa säädettyihin kehittämistehtäviin ja kokeiluihin.

4.5.4 Resurssien siirto uusiin kansallisiin ja strategisiin tehtäviin?

Siirtymä strategiseen valtioon näkyi myös valtion rahankäytön perusteluissa. Suomen valtion strategioita aina 1960-luvulta 2000-luvun alkuun talousarvioesityksien kautta analysoineiden Moisio ja Leppäsen (2007) mukaan valtion strategiaan kuului 1990-luvulla resurssien allokoiminen kilpailukyvyyn kannalta keskeisiksi tulkituille sektoreille: tietoyhteiskunnalle, koulutukseen, tutkimukseen ja tuotekehitykseen, markkinointiin sekä teknologiasektorille. Investoinnit taloudellisiin innovaatioihin ja immateriaaliseen omaisuuteen alettiin nähdä keskeisiksi talouskasvulle. Valtion kilpailukykyisyydelle hyödylliseksi nähdyt tutkimus, kehitys ja teknologia olivat 1990-luvulla julkisten panostusten kohteena leikkausten kohdistuessa sosiaalipolitiikkaan. Suomalaisen strategisen valtion rakentamiseen kuului resurssiensierro kunnallisista hyvinvointipalveluista T&K-politiikkaan ja yritysten riskirahoitukseen. Hallinnon tuli paneutua yritysten suoraan tukemiseen sekä yrityksille sopivan toimintaympäristön optimointiin. (Esim. Kantola & Kananen 2013; Yliaska 2014.) Samanaikaisesti julkisen sektorin toimintatavoissa tapahtui kahtiajakautumista: toisaalla Yliaskan mukaan (2014, 529) ”rahaa riitti riesaksi asti ilman alkeellisintakaan valvontaa” kun toisaalla ”jouduttiin laskemaan jokainen vaippa ja kalvotussi”. Teknologia- ja innovaatiopolitiikka jätettiin uusien julkisen sektorin oppien ulkopuolelle, eikä sille juuri luotu mittaus- tai seurantajärjestelmiä. 2000-luvun alkupuolelta alkaen julkista rahoitusta suunnattiin myös kulttuuripolitiikassa kulttuuri- ja luovalle teollisuudelle, innovaatioihin ja yrittäjyyskasvatukseen vahvistamaan kansallista taloudellista kilpailukykyä (Kangas & Vestheim 2010).

4.6 Strategisoiminen ja johtaminen vallan keskittämisenä

Kuten Mykkänen (2017, 112) kuvaa suomalaista delegointi- ja hajauttamiskeskustelua historiallisten aineistojen perusteella, hajauttamista ja delegointeja ei voinut ajatella ilman vastaavaa hallituksen ja ministeristön poliittisen

¹⁰⁸ Uusi laki kuntien kulttuuritoiminnasta tuli voimaan vuonna 2019. Lain tavoitteet ja kuntien tehtävät kulttuurin edistämiseksi ovat aiempaa laajemmat. Julkishallinnon uusien ohjaus- ja ajattelutapojen mukaisesti laissa korostuvat esimerkiksi osallistuminen, kehittäminen, yhteistyö sekä arviointi. Ks. Finlex 166/2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190166> (Haettu 26.11.2021).

ohjausvallan vahvistamista. Tuoreen tutkimuksen mukaan (Ruuskanen ym. 2020) valtion strateginen näkemys on todella vaikuttanut aiempaa vahvemmin esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja rakenteen kehittämiseen. Tätä Keränen (2017, 155) on pohtinut niin, että valtion kaventamisen retorikasta huolimatta "[k]ontrollin pitkäksi kädeksi tarvittiin kuitenkin myös kaikkien toimintojen auditointia ja monitorointia, joka ulottui myös kansalaisjärjestöjen sisäiseen toimintaan ja muutti sen luonnetta. Valtiosta vapautumisen sijasta tuloksen voi nähdä myös kontrollin ja valvonnan ulottamisena aivan uusille alueille".¹⁰⁹

Nykyiset, läpäiseviä ja strategisia politiikkatavoitteita korostavat ohjausperiaatteet ovat kulttuuripolitiikassakin johtaneet tarpeeseen ohjata strategisemmin hajautetun ja monimutkaistetun kulttuuripolitiikan toimeenpanoa. Teematikka näkyy taide- ja kulttuuripolitiikassa esimerkiksi keskusteluissa virastoihin tai muille tahoille delegoidun valtionavustustoiminnan tehostetusta strategisesta ohjaamisesta sekä valtionavustustoiminnan linkittymisestä näin ollen tulosohtausprosessiin (OKM 2016, 15; 19). Häyrysen mukaan (2015, 216–217) kulttuuri-toimijoiden -ja sektorin ohjauksen muutos tiukasta sääntelystä kohti toimintavapauksia saattaakin johtaa tilanteeseen, jossa kontrolli lievenee yhdessä paikassa, mutta tiukentuu samaan aikaan toisin tavoin. Kulttuurin ohjauksessa tiukempi tuloskontrolli vaatii puolestaan omaa byrokratiaansa.

Uuden strategisuuteen ja tehokkuuteen tähtäävän julkishallinnon pohjajuonetta on luonnehdittu jopa antidemokraattiseksi (Ahonen 2019, 327). Kuten Koikkalainen (2017, 36) huomauttaa, strategiaperustainen ajattelu eroaa käytännön ratkaisuisaan sellaisista opeista, joiden lähtökohtana on itsehallinto ja erilaisten poliittisten intressien edustaminen. Strategisessa johtamisessa päätös- ja resurssivaltaa nimittäin siirretään hajautetuista organisaatorakenteista ylimmälle johdolle, joka vastaa kokonaisstrategiasta ja organisaation sitouttamisesta siihen sekä ohjaa organisaation alempia osia vahvistuneella resurssikontrollilla. Strateginen johtaminen ei sovellu kovin hyvin yhteen erilaisia intressejä yhteen sovittelevan korporatismiin kanssa. NPM:n kontekstissa kollegiaalisuus on tullut tehokkaan johtamisen esteeksi ja erilaisten ammattikuntien oman edun ajamisena (Yliaska 2014, 498). On analysoitu, että tehokkuusvaatimusten täyttämisen tulosjohtamisen myötä palvelujen tuotannossa liikuttaisiin pois järjestöjen vanhasta tehtävästä eli intressiryhmien politikoinnista (Keränen 2017).¹¹⁰

Strateginen politiikan kehittäminen on koskenut myös taidejärjestelmiä. Kulttuuripolitiikassa kansalaisyhteiskunnan sekä taiteen vapaus on tärkeä periaate, johon nykyiset julkisen vallan ohjaukset eivät ole ristiriidattomassa suhteessa. Pohjoismaisessa kulttuuripolitiikassa on yleisesti näkynyt viime

¹⁰⁹ Myös kulttuuripolitiikan ohjauksen ja ohjausvälineiden analyysin kannalta on oleellista, kuinka uusliberalistisen projektin keskeinen tavoite on ollut valtion luonteen ja valtiollisten toimintojen uudelleen määrittäminen. Tällöin retorinen "sääntelyn purkaminen" tarkoittaa ennemminkin konkreettisesti "uudelleen sääntelyä" (ks. Lascoumes & Le Gales 2007).

¹¹⁰ Vastaavat muutokset eivät ole sivistyspolitiikassa koskeneet vain kulttuurisektoria, vaan esimerkiksi 2000-luvun korkeakoulupolitiikassa yliopistoja. NPM-pohjaisten ja strategisuutta korostavien rahoitus- ja hallintomallien suhde kollegiaalisuuteen ja demokratiaan ei ole ristiriidaton, mikä näkyy esimerkiksi vuoden 2009 yliopistolakiuudistuksessa ja säätiöyliopistomallin synnyssä. (Kuusela, Kaleva, Tomperi, Poutanen & Tervamäki, 2021.)

vuosikymmeninä kehitys, jossa strateginen ja aktiivinen politiikan kehittäminen on syrjäyttänyt korporatistista ajattelutapaa (Mangset 2009). Kuten monet muut julkiset organisaatiot, myös taidelaitokset, taidetoimikunnat ja taiteen edistämisorganisaatiot on kytketty tulosohjausperiaatteeseen viime vuosikymmeninä NPM:n mukaisten uudistusten myötä. Taidetta rahoittavien tahojen ja taidetoimikuntien perinteiden tehtävä on ollut rahoituksen allokoiminen "itseisarvoisesti" korkeatasoiselle taiteelle, mutta niidenkin osalta on yhä vahvemmin pohdittu laajempia poliittisia tavoitteita ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Monissa maissa tällaisen välineellisen taidepolitiikan kehityksen on tulkittu johtavan "käsivarren mitta" -periaatteen liudentumiseen tai jopa lyhenemiseen (esim. Bell & Oakley 2015).

4.7 Kulttuurin hallintaverkostot strategisten politiikkatavoitteiden edistäjinä: esimerkkinä kulttuurihyvinvointi

Kuvasin jo ohjauksen strategistumista käsittelevässä luvussa 2.4. sitä, kuinka reformeissa, joita on kutsuttu myös NPM:n "jälkeisiksi", ovatkin korostuneet valtion toimintojen integraatio, poliitikkojen horisontaalinen koordinaatio ja poliittisen kontrollin vahvistaminen. Näitä kehityskulkuja on analysoitu myös kulttuuripolitiikan tutkimuksessa esimerkiksi suhteessa välineellistymiskehitykseen (Gray 2008; Wyatt & Trevena 2020). Esimerkiksi Grayn mukaan (2008) kulttuuripolitiikan välineellistyminen ei välttämättä kuitenkaan ole mikään tietoinen valtiollinen strategia, vaan erilaisten reformien myös tarkoittamattomien vaikutusten seurausta, jossa sekä kulttuurihallinnon ulkoisilla että sisäisillä tekijöillä on merkitystä. Taide- ja kulttuuripolitiikan välineellistyminen on kunkin aikakauden olosuhteissa tapahtuva kiistanalainen prosessi. Kulttuurin ohjaaja- ja rahoitajatahot toimivat itsekin erilaisten hallinnollisten ideologioiden alaisuudessa. Taiteen ja kulttuurin julkisten ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien kehittäjät ja päättäjät joutuvat tasapainottelemaan yleisten, "kansallisten" etujen ja toisaalta taiteen ja kulttuurin erityistarpeiden välillä (Heiskanen ym. 2005).¹¹¹ Myös kulttuuripolitiikan välineellistymistä koskevissa analyyseissa huomiota on kohdistettu kulttuuripolitiikan toimeenpanijoihin ja toteuttajiin sekä esimerkiksi taiteilijoihin aktiivisina toimijoina (esim. Makarychev; Pyykkönen & Sokka 2020; Bell & Oakley 2015, 59).

Ylhäältä päin pakotetun "mukautumisen" sijaan kulttuurisektorin toimijat hallinnoivat politiikkaprosessissa politiikan välineellistä käyttöä omiin tarkoituksiinsa; kulttuuriala ja kulttuuripolitiikan toteuttajat ovat omaehtoisesti omaksuneet tietoa ja keinoja muilta sektoreilta. Kulttuuripolitiikan instru-

¹¹¹ Taiteen kentillä ja kulttuurihallinnossa yhteiskunnallista hyötyä ja vaikuttavuutta yritetään saada aikaan erilaisilla toimenpiteillä ja perusteluilla. Olemme tutkineet kyselyiden avulla, miten valtionavustuksia saavat kulttuuritoimijat ovat reagoineet taloutta, vaikuttavuutta ja välineellisiä tavoitteita aiempaa enemmän korostavaan ohjaukseen ja käyttäneet sitä hyväksi hallinnon kanssa toimiessaan ja resursseja hankkiessaan (ks. Sokka & Jakonen 2020).

mentaaliset painotukset strategioineen ja indikaattoreineen ovat laajassa mielessä eloonjäämisstrategioita (vrt. Karttunen 2012). Jossain kulkee se raja, minkä verran veronmaksajien rahoja niiden maksajat ovat valmiita luovuttamaan taiteeseen ja kulttuuriin ilman perusteluja siitä, mitä hyötyä tästä on. Tämä on ilmentynyt välineellistymisen näkökulmasta niin mukautumisena vallitseviin puhetapoihin ja vaikutusten todisteluun rahoituksen varmistamiseksi tai sitoutumisena muiden, painoarvoltaan vahvempien politiikkasektoreiden ja -alueiden päämääriin (ks. Hadley & Gray 2017, 1–2).

Kuvaava esimerkki kulttuuripolitiikan sinänsä vanhan hyvinvointiulottuvuuden samanaikaisesta pysyvyydestä sekä uusista suunnista on esimerkiksi kulttuurista hyvinvointia -toiminta, joka päättyi Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) ohjelman yhdeksi kärkihankkeeksi.¹¹² Kyseinen politiikkaohjelma on havainnollistava esimerkki strategisen valtion kulttuuripolitiikan ohjauskysymyksistä sekä hyvinvointia koskevasta järjestyksestä kulttuuripolitiikassa. Välineellistyminen tapahtuu erilaisten ohjaustapojen sekä hallinnon ja kulttuurin kenttien yhteistoiminnassa, sekä ”hallinnon” että ”hallinnan” keinoin (ks. luku 3.3.2.).

Taiteen, kulttuurin, terveyden ja hyvinvoinnin suhteet kytkeytyvät monenlaisiin länsimaisiin yhteiskuntia sekä kansalaisten asemaa koskeviin muutoksiin ja kehityskulkuihin. Nykyiset näkemykset hyvinvoinnin määrittelemisestä ja mittaamisesta liittyvät oleellisesti myös laajempaan poliittiseen ja poliittisen hallinnan muutokseen, jota olen edellä käsitteellistänyt siirtymäksi hyvinvointivaltiollisesta ajattelutavasta kohti strategista valtiota. Samalla on tapahtunut siirtymä hyvinvoinnin ideoiden määrittelykontekstissa ja valtion roolissa: valtiollisten kaikille hyvinvointia tuottavien tasa-arvoprojektien sijaan myös taiteen ja kulttuurin odotetaan toimivan yksilöllisen hyvinvoinnin tuottajina ja vaikuttavan tätä kautta myös ”valtion hyvinvointiin” esimerkiksi kansantaloudellisena tuottavuutena ja julkisen talouden säästöinä.

Juha Sipilän (2015–2019) keskustaoikeistolaisen hallituksen strateginen hallitusohjelma *Ratkaisujen Suomi* (2015), joka sisälsi yhden taiteen ja kulttuurin toimialaa koskevan ”kärkihankkeen”¹¹³, jonka eräässä toimenpiteessä pyrittiin tuottamaan hyvinvointivaikutuksia edistämällä taiteen ja kulttuuripalvelujen juurtumista osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Kärkihanke oli lähtökohtaisesti poikkihallinnollinen ja se toteutettiin yhteistyössä OKM:n ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) kesken. Kärkihankkeen taustalla on pitkä ja monipolvinen historia. Taiteen ja kulttuurin hyvinvointitoimintaa ja taiteen soveltavaa käyttöä on

¹¹² Seuraava kuvaus pohjautuu kulttuurin kärkihankkeen arvioinnin loppujulkaisuun (Jakonen & Lahtinen 2019) sekä suomalaista kulttuurihyvinvointipolitiikkaa käsittelevään tieteelliseen artikkeliin (Lahtinen, Jakonen, Lahtinen & Lilja-Viherlampi 2020). Työskentelin kärkihankkeen arvioinnin parissa Cuporessa vuosina 2016–2019.

¹¹³ Keskustapuolueen vuonna 2015 julkaiseman kulttuurilinjauksen otsikko oli ”Kärkitavoitteena luovuuden ja hyvinvoinnin lisääntyminen yhteiskunnassa”. Keskustan kulttuurilinjauksen kokosi yhteen aiempina vuosina tehtyä työtä ja sen tavoitteita. Keskustan ohjelmakirjauksen takana oli pitkä strateginen linja, jossa kulttuurin hyvinvointitoiminnan suhteen erilaisia strategioita, linjauksia ja suosituksia on tehty paljon hallinnollisena työnä 2000-luvun strategisista ohjelmakirjauksista alkaen. Puolueiden ohjelmat eivät synny tyhjiössä vaan vuorovaikutuksessa hallinnon ja yhteiskunnan kanssa. Näin ollen Sipilän hallituksen kärkihanke voidaan näin ollen nähdä vuosia tehdyn kehitystyön jatkoksi, joka nousi hallitusohjelman ”policyksi” erilaisten poliittisten kamppailujen seurauksena.

edistetty erilaisissa verkostoissa ja hankkeissa Suomessa jo 1990-luvulta. Hyvinvointivaikutusten välineellinen politiikka on edennyt erityisesti ruohonjuuri- ja kansalaisyhteiskuntatasolta valtion hallinnoimaksi strategiseksi politiikka-alueeksi 2000-luvun kehityksen myötä. Nykyinen toiminta muodostavaa oman sektorinsa kulttuuripolitiikan tavoitepaletissa. Valtio on integroinut myös kansalaisyhteiskunnan ja muiden yhteiskunnan tahojen toimintaa osaksi laajaa, strategista ”kulttuurihyvinvoinnin” hallintaverkostoa ja hallinnollista politiikkakokonaisuutta, johon myös STM on tullut vahvemmin mukaan viime vuosina.

Kulttuurin kärkihankkeen tausta oli valtion strategisen ohjauksen terävöittämisessä.¹¹⁴ Valtioneuvosto antoi 2007 periaatepäätöksen hallituksen strategia-asiakirjasta, jonka yhteydessä hyväksyttiin Terveiden edistämisen politiikkaohjelma (2007–2011). Poikkihallinnollisilla politiikkaohjelmilla pyrittiin koamaan eri hallinnonalojen ja eri toimijoiden toimenpiteitä hallituksen priorisoimien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseisessä strategia-asiakirjassa terveyden edistämisen politiikkaohjelman osatekijänä linjattiin käynnistettävän hallinnonalojen yhteistyönä kulttuurin terveydellisten ja hyvinvointivaikutusten edistämishanke, jota perusteltiin erilaisilla hyödyillä hyvinvointiin, yhteisöllisyyteen sekä elämänhallintaan (Ks. Jakonen & Lahtinen 2019, 26). Tätä kirjausta seuraten käynnistettiin poikkihallinnollisen kulttuurin hyvinvointivaikutusten toimintaohjelman valmistelu vuosille 2010–2014. Nimi muutettiin myöhemmin Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -ohjelmaksi. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -ohjelman loppuraportissa vuonna 2015 linjattiin useita jatkotoimia tuleville vuosille, esimerkiksi ennaltaehkäisevän taide- ja kulttuuritoiminnan huomioiminen tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa.

Hankkeisiin perustuva kehittämistyö on ollut Suomessa jo 1990-luvulta ja EU:n myötä keskeinen osa yhteiskuntapolitiikkaa. Kärkihanke toteutettiin julkishallinnon hallinta-ajattelua kuvastavasti laajana verkostomaisena toimintana (ks. Jakonen & Lahtinen 2019, 35). Hanke perustui strategiseen hallitusohjelmakirjaukseen, jonka toimeenpanoa ohjasivat OKM ja sen alaisuudessa Taiteen edistämiskeskus varsinaisen toteutuksen ollessa kehityshankkeilla, joille myönnettiin valtionavustus hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen. Cupore toteutti ministeriön tilauksesta kärkihankkeen kehittävän arvioinnin, jonka tehtävä oli myös ohjata ja auttaa toimeenpanossa. Hankkeessa hyödynnettiin siis kokonaisuudessaan laajasti erilaisia kulttuuripolitiikan ohjauskeinoja, joita esittelin luvussa 3.3.2. Kulttuurihyvinvoinnin kärkihanke kuvastaa myös hyvin kulttuuripolitiikan erilaisia välineellisyyksiä. Toimijasta tai hallinnonalasta riippuen kärkihankkeen tavoitteiden kärkenä korostuivat vaihtelevasti esimerkiksi taiteilijoiden työllistäminen ja toimeentulomahdollisuuksien lisääminen,

¹¹⁴ Matti Vanhasen keskustavasemmistolainen I hallitus (2003–2007; SDP; Keskusta; RKP) otti käyttöön ns. hallituksen politiikkaohjelmat. Se oli uusi verkostojohtamisen ajatukseen perustava ohjelmajohtamisen toimintamalli, joka perustui Paavo Lipposen II hallituksen (1999; sinipuna: SDP; KOK; RKP; Vihreä Liitto; Vasemmistoliitto) käynnistämään valtion keskushallinnon uudistushankkeeseen. Politiikkaohjelmalla tarkoitettiin hallitusohjelmaan sisältyvien laajojen useampia ministeriöitä koskevien tehtäväkokonaisuuksien valmistelua. Kahden hallituskauden ja politiikkaohjelmista käydyn kriittisen keskustelun jälkeen niistä luovuttiin vuoden 2011 hallitusohjelmassa.

hyvinvointivaikutusten lisääminen sekä kulttuurin roolin kasvattaminen osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä myös taloudelliset argumentit julkisen talouden säästöistä (ks. Jakonen & Lahtinen 2019, 60). Taloudelliset, tuottavuutta ja tehokkuutta painottavat argumentit korostuivat kietoutuneena hyvinvoinnin lisäämiseen: taide ja kulttuuri ovat investointi hyvinvointiin, mikä puolestaan tuottaa lisäarvoa sote-sektorilla ja parantaa mahdollisesti palveluiden vaikuttavuutta.

4.8 Kulttuuripolitiikan hallinnollisen sektorilogiikan suhde laaja-alaiseen strategisuuteen ja hallintosektoreiden yhteistyöhön

Eräs keskeinen hallinnollisen politiikan alue koskee politiikan- ja hallinnonalojen välistä toimintaa. Suomessakin OKM:n johtaman virallisen sektorikulttuuripolitiikan ala on hakenut uutta yhteiskunnallista roolia ja vaikuttavuutta hakemalla yhteyksiä erilaisiin politiikka-aloihin erityisesti 2000-luvulla, ensin luovan talouden (2000→) ja sittemmin vahvemmin hyvinvointivaikutusten (2010→) piirissä.¹¹⁵ Vakiintuneelle kulttuuripolitiikan hallinnonalalle ja politiikka-alueelle onkin syntynyt yhteistoimintaa muiden politiikka-alueiden kanssa. Kehitys on liittynyt yleisesti julkisen politiikan ohjauksen laaja-alaista strategisuutta painottaviin muutoksiin ja toisaalta perinteisen kulttuuripolitiikan alan uudenlaiseen hahmottamiseen ja laajentumispyrkimykseen (esim. Pirnes 2008). Kulttuuria ja sen hyviä vaikutuksia koskevaa ymmärrystä on pyritty poliittisella ohjauksella levittämään sisään eri hallinnonaloille, mikä kuvastui esimerkiksi eduskunnan selonteossa kulttuurin tulevaisuudesta (OKM 2011) sekä tuoreessa kulttuurin tulevaisuusjulkaisussa (OKM 2022). Kyse ei ole siitä, etteikö kulttuuria tunnustettaisi tai tuettaisi muilla hallinnonaloilla (ks. artikkeli IV). Kulttuuripoliittisia tavoitteita ei kuitenkaan tulkita ja ymmärretä kaikilla hallinnonaloilla välttämättä OKM:n tapaan eikä poikkihallinnollisia tavoitteita välttämättä ole tai niitä ei tunnusteta (Kraatari 2017).

OKM linjasi vuoden 2009 kulttuuripolitiikan strategiassaan ministeriön keskeiseksi toimenpiteeksi kulttuuripolitiikan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamisen tuomalla kulttuurinäkökulma ja kulttuuripolitiikka osaksi yhteiskuntaa ”läpäiseviin” politiikkalohkoihin: ”...yhteiskunnan kulttuurisen perustan vahvistamiseksi osallistutaan yhteiskuntaa läpäisevien politiikkojen määrittelyyn, muotoilemiseen, toimeenpanoon ja seurantaan (Opetusministeriö 2009b, 28).” Vajaa kymmenkunta vuotta myöhemmin päivitetystä kulttuuripolitiikan strategiassa (OKM 2017) viesti toistui suhteellisen samanoloisena. Hallinnonalojen yhteistyöllä kulttuuri voisi saavuttaa laajempaa vaikuttavuutta yhteiskunnassa ja levittää myönteisiä vaikutuksia. Nyt strategiassa huomioitiin, ehkä

¹¹⁵ Jo 1990-luvulla valtioneuvoston kulttuurihankkeessa pyrittiin ensimmäistä kertaa tuomaan kulttuurikysymykset sektorihallinnosta muille hallinnonaloille ja valtioneuvostotasoa yhdistäviksi asioiksi (Pirnes 2008, 241).

itsekriittisestikin, suomalaisen julkis- ja kulttuurihallinnon jähmeys ja sektori-kohtaisuus korostamalla kulttuurihallinnon uudenaikaisia toimintatapoja ja johtamisen sekä yhteistyön malleja.

Strategisen valtion laaja-alaista yhtenäistä politiikkaa korostaviin tavoitteisiin nähden kehityksessä on ristivetoisuutta. Erilaisten hallinnon arviointien ja tutkimusjulkaisujen mukaan suomalaisen sinänsä hyvin toimivan hallinnon nykytilaa kuvaa sektoroituminen, sirpaloituminen sekä politiikan siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa (esim. Vartiainen ym. 2021, 32). NPM-henkiset uudistukset lisäävät kilpailua, oman toiminnan mittarointia ja jopa hankaloittavat yhteistyötä, kun samaan aikaan yhteistyö ja ylläpitäminen nähdään strategisesti järkevänä (esim. Yliaska 2014, 468). Kuten esimerkiksi Mykkänen (2017) on tuonut esiin, yleisellä tasolla on esitetty valtioneuvoston yhteistoiminnan ja hallinnonalojen välisen yhteistyön jopa vaikeutuneen parin viime vuosikymmenen aikana, ja hallitusten toiminnan heikkoutena olleen vahvan sektorikohtaisuuden. Valtion budjetti valmisteluprosesseineen on jäykkä eikä taivu helposti poikkihallinnollisuuteen erilaisista tähän suuntaan tehdyistä yrityksistä huolimatta (emt., 122). Sektoriministerit avustajineen ja virkakuntineen ajavat oman hallinnonalansa asioita horisontaalisuuden korostamisesta huolimatta, mikä on vahvistanut kunkin politiikkasektorin viranhaltijoiden valta-asemia (Murto 2014, 300).

Kulttuuripolitiikan vaikutusvalta muodostuu yhtäältä siitä, miten alan erityisluonne tunnustetaan ja hyväksytään sen ulkopuolella, ja toisaalta siitä, missä määrin kulttuuripolitiikan viralliset toimijat ovat valmiita ylläpitämään alansa rajoja ja toisaalta joustamaan niistä (Häyrynen 2015, 168). Liiallisesti sektoroituneen hallinnon ongelmallisuus on yleisesti tunnustettu myös kulttuuripolitiikassa. Sokan (2014) analyysin mukaan ”fakkiutunut kulttuurihallinto” ei ole juurikaan pystynyt avartamaan toimintamallejaan monipuoliseksi kanssakäymiseksi eri sektoreiden välille, vaan ennemminkin on nähtävissä takertuminen oman politiikka-alan vakiintuneisiin toimintamuotoihin.¹¹⁶ Pirnes (2008) puolestaan kuvasi laajaa kulttuurin käsitettä pohtineessa, kulttuurihallinnon näkökulmasta itsekriittisessä tutkimuksessaan suomalaisen kulttuuripolitiikan ajautuneen keikkumaan ”eräänlaisena onnellisena jäniksenä sektoriansaansa” (emt. 247). Sektoroituminen ei rajoitu vain hallinnonalojen rajankäyntien ongelmaksi. Jopa ministeriöiden sisäiset siilot voivat olla hyvin vakiintuneita (Kraatari 2017, 70). Karttusen analyysin (2015; myös artikkeli III) perusteella myös kulttuuripolitiikan sektorihallinnon (tarkoittaen tässä erityisesti ministeriön KUPO-osastoa) sisällä on omia siilojaan, saarekkeitaan sekä kapea-alaisia vastuita esimerkiksi rahoituspäätösten ja budjettimomenttien osalta. Tämä toisaalta antaa pontta myös kulttuurihallinnon sisäiselle hallinnolliselle politiikalle.

¹¹⁶ Sokka (2014, 2; myös Pirnes 2008) on melko kriittisesti kuvannut, kuinka hallintokoneistovetoisen kulttuuripolitiikan käpertyessä itseensä ”laajapohjaiseen kulttuuriin sisältyvä potentiaali niin kulttuuripolitiikan tehtäväalan laajentamisessa kuin kulttuurin painoarvon lisäämisessä politiikkasektoreiden välisessä kilpailussa on kuitenkin jäänyt lunastamatta.”

5 ARTIKKELEIDEN TULOKSET

Väitöskirja muodostuu tästä yhteenveto-osuudesta ja neljästä vertaisarvioidusta tieteellisestä artikkelista, joista kaksi olen kirjoittanut yksin ja kaksi yhteistyössä YTT Sakarias Sokaan kanssa. Myös yhteistyöartikkeleissa olen pääkirjoittaja; tein aineistojen empiiriset analyysit sekä artikkeleiden pohjatekstit, joita ideoimme yhteistyössä eteenpäin. Minulla oli kuitenkin koko ajan päävastuu kirjoittamisesta sekä esimerkiksi vertaisarviointipalautteen huomioimisesta. Artikkeleista kaksi on julkaistu suomalaisissa tieteellisissä julkaisuissa (*Kulttuuripolitiikan vuosikirja; Poliittikka*) ja kaksi pohjoismaisessa kulttuuripolitiikkaan erikoistuneessa julkaisussa (*Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*). Artikkeleiden päätelmien tukena käytetään myös Cuporessa tehtyjä tutkimuksia, joilla lisävalaisen empiirisesti erityisesti kulttuuripolitiikan rahoituksen yksityiskohtia tarvittavissa kohdissa artikkelin IV osalta. Seuraavat kuvaukset tiivistävät artikkeleiden keskeiset tulokset suhteessa edellä käsiteltyihin taustakehyksiin ja -keskusteluihin.

5.1 Artikkelit I: Luova talous – diskursseista käytäntöihin?

Ensimmäisessä osatutkimuksessa (**artikkeli I, ”Kulttuuripolitiikka ja nationalismi kilpailuvaltio-Suomessa: innovatiivinen luova talous”**) tarkastelen, miten taloudellisen kilpailukyvyn korostaminen on asettunut osaksi kulttuuripolitiikkaa strategisessa valtiossa. Artikkelia koskeva tutkimuskysymys kuuluu (ks. taulukko 1): *Millaista hallinnollista politiikkaa ja ohjauskysymyksiä luovan talouden ilmiö ja tavoitteet synnyttivät kulttuuripolitiikassa?*

Artikkelissa analysoin EU:n rakennerahastojen politiikkaa sekä hallintosektoreiden keskinäistä institutionaalista politiikkaa ja ohjausvastuita yhteisiksi linjattujen luovan talouden kansallisten policyjen toteuttamisessa. Luovaa taloutta on ohjattu 2000-luvun alusta hallitusohjelmilla sekä erilaisilla politiikkaohjelmilla ja strategioilla. Artikkelissa hahmottelen kuvaa kulttuuripolitiikan uusista taloudellisista tavoitteista ja strategisista yhteyksistä, mitkä ovat monimutkaistaneet taide- ja kulttuuripoliittisia ohjausvastuita. Erityisenä painotuksena on

tutkia innovaatio-, työ- ja elinkeinopolitiikan (TEM) ja toisaalta varsinaisen kulttuuripolitiikan (OKM) keskinäistä institutionaalista politiikkaa ja asemoitumista luovaan talouteen.

Artikkelin keskeisenä kulmana on osoittaa, että monin tavoin historiallisesti yhteen linkittyvät kulttuuripolitiikka ja nationalismi saivat uusia talouteen ja kansalliseen kilpailukykyyn sitoutuneita välineellisiä perusteluja 2000-luvun strategisen valtion kehityksen myötä (ks. luku 2.3. kulttuuripolitiikan perusteluista ja välineellisyydestä). Luovasta taloudesta tuli kulttuuripolitiikan välineellinen tavoite ja kansallinen projekti. Luova talous sekä taide ja kulttuuri sen osana argumentoitiin 2000-luvulla innovaatiopolitiikan ytimeksi ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä parantavaksi toimialaksi. Globaaliin talouskilpailuun kytkeytyvä nationalismi vaikutti toimivan intressien kokoajana ja konsensuksen vahvistajana myös kulttuuripolitiikassa. Sen osana tuli edistää esimerkiksi kulttuuriosaamista ja kulttuurivientiä. Myös taidepolitiikka (esimerkiksi ”arvonluontina”) ja taiteilijoiden rooli (esimerkiksi ”innovaattoreina”) kietoutuivat luovan talouden puhuntaan. Kulttuuripolitiikkaa alettiin kiinnittää tässä kehityksessä 2000-luvulla strategisilla poikkihallinnollisilla ohjelmilla – esimerkiksi kulttuuriviennillä – kansantalouden kasvattamiseen ja valtion kilpailukykyyn parantamiseen.¹¹⁷

Artikkeli tarkastelee, miten suomalaiseen keskusteluun ja kulttuuripolitiikan kehittämiseksi 2000-luvun alussa tullut luova talous on esimerkki globaalin käsitteistön ja keskustelun muokkaamisesta suomalaiseen kulttuuripolitiikkaan. Myös EU-tasolta tulevia globaaleja ideoita kotoistetaan osaksi kansallista kulttuuripolitiikkaa ja sen strategista edistämistä. EU-tason määrittelyt ja hegemoniset ideat ovat tärkeitä myös kulttuurin kansallisten strategialinjausten suhteen eri suuntiin kulkevien siirtymien kautta. Toisaalta artikkelin keskeinen tavoite on osoittaa luovan talouden käsitteen avulla, miten kansainvälisestä keskustelusta kansallisiksi omaksutut käsitteet muodostavat perustan erilaisille, myös keskenään kamppaileville kansallisille politiikkatoimille, hallinnolliselle politiikalle sekä ohjauksen kysymyksille.

Keskeinen tämän artikkelin kontribuutio strategisen valtion kulttuuripolitiikan tarkastelun kokonaisuudessa on sen osoittaminen, miten käsitteiden ja diskurssien yhteys erilaisiin konkreettisiin hallinnollisiin järjestelyihin ja ohjauskeinoihin ei kuitenkaan ole suoraviivainen etenkään, jos puhutaan vaikutuksista kulttuurin rahoituksen allokointeihin (vrt. artikkeli IV). Toisaalta myös käsitteet tai retoriikka vaikkapa politiikkastrategioiden muodossa, ”diskursiivisena ohjauksena”, ovat tapoja ohjata toimintaa (ks. luku 3.3.2). Tällöin kyse on siitä,

¹¹⁷ Kulttuurivienti oli 2000-luvun alussa ensimmäisiä OKM:n kulttuurihallinnon hankkeita, jotka linjattiin nationalistisesti luovan talouden edistämiseksi. Sinänsä kulttuurivienti ei ole mitenkään uusi politiikkatavoite, mutta 2000-luvun myötä se argumentoitiin osaksi luovaa taloutta. Samalla myös OKM on ottanut uudenlaista vastuuta kulttuuriviennistä politiikkavälineineen ja resursoineineen. Perinteisesti kulttuurivienti on ymmärretty Suomessa erityisesti ulkoasianministeriön toimialaan kuuluvaksi ja Suomen maakuvaan kiinnittyväksi, kun taas kulttuurivaihto on ollut OKM:n hallinnonalan asioita. Kulttuuriviennin kehittäminen oli strategisella tasolla vahvasti hallinnonalojen välistä. Rahoitusta ja hankkeita koordinoitiin opetusministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä ulkoasiainministeriössä. OKM alkoi myöntää kulttuurivientihankkeisiin valtionavustusta 2000-luvun puolivälissä.

kuinka pakottavaa tai voimakasta ohjaus on ja mikä on erilaisten ohjauskeinojen suhde toisiinsa, sekä miten ohjaus yhdellä välineellä vaikuttaa toisiin välineisiin ja niiden käyttöönottoon. Luova talous on vaikuttanut taide- ja kulttuuripolitiikan puhetapoihin ja toimintakontekstiin, mutta se ei ole muuttanut koko kulttuuripolitiikan järjestelmää. Tärkeää on havaita luovan talouden olevan varsinaisesta taide- ja kulttuuripolitiikan järjestelmästä erillinen politiikkalinja ja osakokonaisuus, jota ohjataan omilla tavoillaan, kuten erillisillä harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla.

Erityisesti vuonna 2000 lanseeratun Lissabonin strategian myötä kilpailukyky nostettiin EU:n tulevaisuusstrategian keskiöön. EU:n visiossa tietopohjaisesta taloudesta kulttuuri alistettiin kilpailukyvyn ensisijaisuudelle. Analysoimieni EU:n rakennerahastohankkeiden taloudellispoliittinen tavoitteenasettelu on siirtänyt periaatteita suomalaiselle kulttuurisektorille. Esimerkiksi OKM oli hyvin kiinnostunut pohtimaan, millaista lisäarvoa EU-hankkeet voisivat tuoda kansalliselle kulttuuripolitiikalle, ja mikä ylipäänsä on EU:n alue- ja innovaatiopolitiikan yhteys kulttuuripolitiikkaan.¹¹⁸ Vuosina 2014–2015 toteuttamissamme selvityksissä EU:n rakennerahastojen kulttuurihankkeista käytimme hyväksi opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) luokittelua, joka perustui ministeriön omille strategioille ja toimintaohjelmille. ”Kulttuurihyvinvointi” ja ”luova talous” haluttiin ministeriön sen hetkisen strategisen ohjauksen mukaisesti ottaa luokitteluvälineiksi. Luovan talouden hankkeet määriteltiin selvityksessä käyttäen puolestaan kehyksenä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) luovien alojen laajaa käsitettä.

Hallitusohjelmissa luovan talouden edistämisestä linjattiin yleisellä tasolla. Käytännössä luovan talouden politiikka on esimerkki siitä, miten kulttuuripolitiikan välineellistyminen ja alan laajeneminen ovat tehneet sen ohjauksen kysymyksistä monisyisempiä ja koordinaatiota vaativia. Hallinnonalojen välille syntyi kamppailua luovan talouden määrittelystä ja edistämisestä erilaisilla ohjausvälineillä. Toisaalta kehitys on esimerkki siitä, miten strategiset käsitteenmäärittelyt synnyttävät ja muokkaavat myös muita ohjausvälineitä. OKM:n (varsinaisen kulttuuripolitiikan sektori) ja TEM:n (elinkeino-, yritys- ja innovaatiopolitiikan sektori) hallinnonalat linjasivat luovan talouden asemasta kansallisen kilpailukyvyn edistäjänä ja toisaalta luovan talouden suhteesta taide- ja kulttuuri- sekä innovaatiopolitiikkaan. Kyseiset ministeriöt politiikkaohjelmineen ja kehittämistoimineen ovat olleet keskeisessä asemassa luovan talouden ajattelun vakiintumisessa 2000-luvulla. Luovan talouden ohjelmia kehitellään niin hallinnonalat läpäiseviksi kokoaviksi kansallisiksi ohjelmiksi kuin myös kunkin hallinnonalan sisällä omiksi kokonaisuuksikseen¹¹⁹. Kuitenkin hallinnon sektorilogiikka ja valtion siiloissa toimiva budjettirakenne on hankaloittanut monien hallinnonalojen

¹¹⁸ Näitä pohdittiin ministeriön tilauksesta julkaisussa Olli Jakonen ja Ritva Mitchell 2015. Kulttuuripolitiikan yhteys EU:n innovaatio- ja aluepolitiikkaan. EU:n rakennerahastojen ja maaseudun kehittämissuunnitelman lisäarvo kansalliselle kulttuuripolitiikalle. Cuporen verkkojulkaisu 29.

¹¹⁹ Ks. OKM:n kulttuuripolitiikan ”luova talous” -osio, jonka alle on linjattu tuote- ja palvelukehitys, luova osaaminen sekä kulttuurimatkailu ja -vientä. <https://okm.fi/luova-talous>

vastuita koskevien poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamista (ks. luku 4.6.)

Mielenkiintoista on, että OKM:n edistämän taiteelliskulttuurisen perustan ja TEM:n innovaatiopolitiikan sekä aineettoman arvonluonnin välille syntyi jänite niitä yhdistävän kansallisen kilpailukykyvision alla. Kyse on kamppailusta luovan talouden määrittelemiseksi ja hallinnoimiseksi ja toisaalta luovan talouden idean käyttämisestä hyväksi omien politiikkatavoitteiden ajamisessa. Luovan talouden hegemonisen aseman vaikutuksesta myös OKM:n vastuulla olevaa yhteiskunnan taiteellista ja kulttuurista perustaa alettiin tarkastella vahvemmin talouden näkökulmasta. Strategisessa ohjauksessa eriytettiin varsinainen ”kulttuurin ja talouden” alue omaksi vaikuttavuustavoitteekseen OKM:n kulttuuripolitiikan strategiassa (ks. OKM 2009). Kyse on institutionaalisesta politiikasta hallintosektoreiden välillä, ja oman hallinnon alan merkityksen painottamisesta suhteessa ajan hegemonisiin tavoitteisiin. Strategioiden analyysi osoitti luovan talouden osa-alueiden määrittelyn vaikeuden. Julkisen toimijakentän ohjausvastuut luovan talouden kehittämisessä osoitettiin hajanaisiksi ja käsitteet monin osin määrittelemättömiksi. Kehittämispyrkimyksistä huolimatta luovien alojen ja luovan talouden todettiin olevan vaikeasti määriteltävissä: mittaritietoa on niukasti ja tietopohja yhä riittämätön.¹²⁰

5.2 Artikkelii II: Tapaus Taike – taidetoimikunnista strategiseen tulosohtaukseen

Toisessa osatutkimuksessa (**artikkeli II, ”Results-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council’s reformation”**) keskityn erityisesti taidepolitiikan organisoiminn ja hallinnollisen ohjauksen muutoksiin. Siinä tarkastellaan strategisen valtion laajempaan kehukseen sijoittuvaa hallinnollista politiikkaa Taiteen edistämiskeskusta (Taike) käsittelevässä tapaustudkimuksessa. Taiken perustamista tutkitaan tässä yhteenvedossa kuvatussa valtion hallinnan viitekehuksessa, jossa on pyritty tehokkaampaan, keskitetympään ja strategiseen valtion toimintojen ohjaukseen sekä kulttuurihallinnon yhtenäistämiseen erityisesti 2000-luvulla. Artikkelia koskeva tutkimuskysymys on (ks. taulukko 1): *Millaista hallinnollista politiikkaa ja vallankäytön mekanismeja muodostuu taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausprosesseissa sekä byrokraattisten rakenteiden muutoksissa?* Artikkelissa tutkitaan, miten suomalaista taidepolitiikkaa on välineellistetty kytkemällä taide- ja taitelijapoliittisesti keskeinen Taiteen keskustoimikunta (TKT) taitelijavetoisine

¹²⁰ Tämän tutkimuksen kirjoittaja osallistui Cuporen edustajana keväällä 2021 kulttuurin ja luovien alojen tietopohjaa käsitelleeseen kokoukseen, jossa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) virkamies totesi luovien alojen yhteisen (viitaten erityisesti OKM:n ja TEM:n väliseen keskusteluun) määritelmän puuttuvan yhä. Yleisesti ottaen kulttuurin työ- ja elinkeinopoliittinen tarkastelumalli ja tilastoluokitukset rajaavat taidetta ja kulttuuria omalla tavallaan. Rajauksilla on merkitystä sen kannalta, mikä nähdään luovuuden tai toisaalta nimenomaan taiteen tai kulttuurin rooliksi tai kansantaloudelliseksi merkitykseksi.

taidetoimikuntalaitoksineen tiukemmin osaksi valtiollista politiikkaa tulosohjautun viraston perustamisen myötä. Toisaalta artikkeli asettaa kysymykseksi sen, miten suuria muutokset ovat itse asiassa olleet ja miten eri politiikkavälineillä on muutosta edistetty. Artikkelin näkökulmana on tutkia politiikan ohjausvälineiden kautta Taiken luomista, sen perusteluja ja kehitystä osana julkisen sektorin hallintakäytäntöjä.

Taiken perustaminen kytkeytyi yhteiskunnalliseen vaiheeseen, jossa jo 1990-luvun lamasta alkanut ja finanssikriisistä uutta potkua saanut pitkä linja korosti julkisen talouden säästöjä ja taloudellista tehokkuutta. Erityisesti vuonna 2008 myös Suomeen iskenyt finanssikriisi siirtyi taidehallintoon säästö- ja tehokkuusvaatimuksina.¹²¹ Keskeisiä perusteluita Taiken luomisessa olivat strategiselle valtiolle tyypilliset läpäisevästi strategisen tulosohjauksen kehittäminen, tulosohjaajan ja -ohjatun välisen suhteen selkiyttäminen, johtamisen parantaminen sekä taloudellisen tehokkuuden edistäminen. Ministeriön strategisessa ohjauksessa (OKM 2009) taidehallinnon yleistä tehokkuutta, tulosohjausta ja vaikuttavuutta ja näyttöperustaisuutta pyrittiin parantamaan, samoin integraatiota erilaisten hallinnonalojen välisten politiikkateemojen kesken.

1960-luvun lopusta toiminut järjestelmä modernisoitiin strategisen valtion yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden ja julkishallinnon periaatteiden mukaiseksi tehokkaammin poliittisesti ohjatuksi kokonaisuudeksi, joka toteuttaisi paremmin hallitusohjelman ja hallinnonalan linjauksia. Hallinnollisen politiikan näkökulmasta on pohdittava, onko kyse ideologisesta interventtiosta taidetoimikuntajärjestelmään ja taiteen kenttiin niiden poliittiseksi hallinnoimiseksi vai pragmaattisesta kehitystyöstä toiminnan modernisoimiseksi. Taikelle uutena annettu tehtävä edistää taiteen lisäksi myös kulttuuria selittyi kulttuurihallinnon näkökulmasta sillä, että kulttuurialalle ei ole katsottu olevan alan monimuotoisuuden takia mahdollista luoda koko alaa vastaavaa virastoa. Uudistuksessa ei ole siis ollut yksinomaan kysymys siitä, että Taikelle on haluttu antaa kulttuurin välineellistämiseen liittyviä tehtäviä, vaan käytännöllisestä hallinnollisesta ongelmasta. Samaa käytännöllisyyden problematiikkaa linkittyy tehtävien ja eri avustusmuotojen delegeointiin ministeriöstä alaiselle virastolle.

Taike-uudistuksen myötä taidepolitiikan toimeenpanossa on siirrytty keskitetympään suuntaan (ks. luku 4.5.). Taidetoimikuntajärjestelmän toimintaa piti tehostaa, ja uuden viraston tulikin olla kansallisen tason taide- ja kulttuuripolitiikan toimeenpanija ja samalla yleinen strategisen valtion politiikkalinjausten toteuttaja kansalliselta tasolta alueelliselle tasolle. Virasto ja sen yhteydessä toimiva taidetoimikuntalaitos sidottiin lainsäädännöllä, strategisella ohjauksella ja tulosohjauksella edeltäjänsä tiukemmin ministeriön strategiaan tavoitteisiin ja

¹²¹ Hallituksen esityksessä eduskunnalle Laiksi Taiteen edistämiskeskuksesta (HE 52/2012 vp.) linjattiin, että uusi virasto "ei saisi tuottaa uusia taloudellisia kustannuksia" ja sen tulisi "keskittyä ydintoimintoihin" sekä "leikata jotkin toiminnot pois". Esimerkiksi Taiteen keskustoimikunnan aikainen tutkimusyksikkö lakkautettiin ja tutkimustoimintaa ulkoistettiin Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporelle.

toisaalta poliittiseen ohjaukseen.¹²² Ensisijaisesti taiteeseen ja taiteilijoihin keskittyneeseen edeltäjänsä Taiteen keskustoimikuntaan verrattuna Taiteen edistämiskeskuksen rooli ministeriön alaisena kulttuuripolitiikan toimeenpanijana on laajentunut. Taiken laajentuneet tehtävät kulttuurin tukemisen osalta on linjattu normiohjauksella Taiken lainsäädännössä.

Taiken valtionavustuspolitiikkaa strategisoitiin kulttuuripolitiikan toimeenpanovälineeksi erottamalla virkahenkilövetoinen valtionavustuspolitiikka vertaisarvioidusta apurahapolitiikasta. Uudistusta perusteltiin siten, että ministeriön tulisi olla mahdollista delegoida valtionavustustehtäviä ja -muotoja Taiken toimeenpantavaksi. Näin ollen Taike kytkettiin strategisen valtion malliin, jossa ministeriöiden tulisi keskittyä strategiseen ohjaukseen ja politiikan kehittämiseen virastojen ja muiden toimijoiden huolehtiessa varsinaisesta toimeenpanosta. Keskeistä on havaita myös ministeriön tahtotila ulkoistaa kulttuuripolitiikan toteuttamista valtionavustuksineen, ja tähän tarkoitukseen Taiteen keskustoimikunnan vanhanaikainen ja epäselvä organisaatio ei ollut lakiesityksen mukaan soveltuva. Tarvittiin siis taidehallinnon rakenteiden muokkausta, jotta ministeriön strateginen valta kansallisten kulttuuripolitiikan linjausten toteuttamiseksi maan eri alueilla voisi vahvistua kokonaisuudessaan Taiken kautta. Strategisen suunnitteluajattelun mukaisesti virkakoneiston vallan kasvua suhteessa taiteilijajärjestöihin perusteltiin jatkuvuuden takaamisella. Uudistuksen myötä virkakunnan valtaa on kasvatettu suhteessa taiteen kenttään erityisesti valtionavustuksia koskevissa päätöksissä. Taiken myötä taidepolitiikassa on NPM:n mukaisesti siirrytty päällikkövirastomaiseen päätöksentekojärjestelmään, jossa johtajalla on tulosvastuu ja aikaisempaa enemmän päätösvaltaa. Valtioavustuksista päättää viime kädessä johtaja esittelymenettelyssä.¹²³

Taike-uudistus antoi mahdollisuuden vähentää korporatismia, joka on suomalaisen kulttuuripoliittisen järjestelmän historiallinen piirre (luku 1.4.3). Näin ollen taidetoimikuntajärjestelmän vallan riisuminen argumentoitiin myös "taiteen autonomian vahvistamiseksi". Yleisesti strategisen tehostamiskehityksen ja tuloksellisen johtamisen mukaisesti Taike-uudistuksessa korporatismia vähennettiin keskitetyn virkakuntavetoisen päätöksenteon tieltä. Taidejärjestöjen päätöksentekovaltaa vähennettiin esimerkiksi siten, että niillä ei enää ollut monopoli-oikeutta nimittää taidetoimikuntien jäseniä.¹²⁴ Kehityksessä ilmenee strategisen valtion keskitetyn strategisuuden ja tehokkaan johtamisen periaatteiden ambivalentti suhde intressiryhmien (taidekenttä) päätöksentekoon.

Uuteen julkishallintoon ja kulttuuripolitiikan välineellistymiseen on liitetty myös taidepolitiikalle keskeisen "käsivarren mitta" -periaatteen muutos.

¹²² 2000-luvun alun lakimuutoksilla oli pyritty vahvistamaan Taiteen keskustoimikunnan ja taidetoimikuntien roolia aiempaa aktiivisempina asiantuntijaeliminä (Oesch 2004). Taidetoimikunnille siirrettiin myös valtionavustuspolitiikan toimeenpanovastuuta.

¹²³ Niin kansainvälinen taidetoimikuntajärjestelmän arviointi kuin ministeriökin näkivät 2000-luvulla ennen Taiken perustamista vertaisarviointijärjestelmän suljetuksi, muusta yhteiskunnasta erillään omien intressiensä mukaan toimivaksi systeemiksi. Taidetoimikuntien jäsenet olivat lausunnoissaan kriittisiä uudistusta kohtaan ja näkivät päätöksenteon keskittyvän pois taidekentältä. Lausunnoissa nostettiin esiin huoli keskusjohtoisuuden kasvusta ja toisaalta alueellisen taidepolitiikan ja -elämän heikentymisestä.

¹²⁴ Tämä annettiin lakisäätteisesti uuden, OKM:n nimittämän Taideneuvoston tehtäväksi.

Periaatteen tarkoituksenaan on ollut antaa yksilöitä ja organisaatioita koskevat taloudelliset tukipäätökset asiantuntijoiden tai ammattimaisten virkamiesten tehtäväksi, eli käsivarren mitan päähän poliitikkojen suorasta vaikutusvallasta poliittisen sensuurin vaikeuttamiseksi (ks. luku 2.1.2. taidepolitiikasta). Käsivarren mitan on nähty lyhenevän uusien ohjausmenetelmien ja tuloksellisuusajattelun myötä. Virkakunnan valmistelemissä tulossopimuksissa voi lukea talousohjaukseen kytkeytyvänä hallinnollisena politiikkana. Tulosohtaus oli tuttu ohjausväline jo Taiteen keskustoimikunnan ajoilta, mutta tulosohtauksen yleinen strateginen kehittäminen 2010-luvulla tiukemmin hallitusohjelmaa ja ministeriön strategioita tavoitteita toteuttavaksi näkyy myös Taiken toiminnassa. Näin olleen valtion hallinnan muutokset koskevat talusohtausvälineiden kautta myös taidepolitiikkaa.¹²⁵

Tulosohtauksessa viraston ja taidetoimikuntien toiminta yhdistetään hallituksen ja ministeriön politiikkatavoitteisiin. Jos käsivarren mitta -periaatetta lähestytään taidetta rahoittavan tahon autonomisuuden asteen kautta, Taiteen keskustoimikuntakaan ei koskaan ollut vahvasti autonominen ministeriön kontrollista, vaan ennemminkin ministeriössä päätettyjen taiteenaloittaisten talouskehysten allokoiia eteenpäin taidetoimikuntajärjestelmän kautta. Taiken tapauksessa viraston itsenäisyyden toteutuminen on kyseenalaista tulossopimusten ja erityisesti resurssiohtauksen myötä. Toinen käsivarren mitta -periaatetta heikentävä kehityskulku on viraston valtionavustustoiminnan yhä suurempi viranhaltijavetoisuus.¹²⁶

Juha Sipilän oikeistokonservatiivinen hallitus pyrki edistämään valtion strategista ohjausta poikkiallinnollisia hankkeita korostavassa ohjelmassaan. Myös Taiken tulossopimuksessa 2017–2019 ilmeni viraston vahvempi kytkentä valtion strategiseen ohjaukseen ja taidepolitiikan kytkentä kulttuurin ulkopuolisiin välineellisiin tavoitteisiin. Viraston tulosohtauksessa tehtiin kiinnittyminen erityisiin ”strategisiin valintoihin”, jotka muodostuivat eri tasoilta tulevan tavoiteasetannan pohjalta. Mukana oli sekä hallituksen politiikkatavoitteita että virastoa ohjaavan ministeriön strategisia tavoitteita. Toisena strategistumisen ja hallinta-ajattelun ilmenemismuotona oli Taiken kytkeminen hallitusohjelman erityisen poikkiallinnollisen, kulttuurin hyvinvointivaikutuksia edistävän kärkihankkeen toimeenpanijaksi sekä uusien, verkostomaista ajattelutapaa edustavien kehittämisohjelmien perustaminen.

Mitä tulee taidepolitiikan välineellistymiseen, Taiken myötä viraston valtionavustuspoltiikan kriteereihin on tuotu mukaan erilaisia välineellisiä tavoitteita, joita tosin toteutti jo osittain myös Taiteen keskustoimikunta. Yhteiskunnalliset ja taloudelliset välineellisyyden tyypit on tuotu taiteellisesteettisten perustelujen rinnalle. Tämä on tapahtunut ensisijaisesti siirtämällä ministeriöstä Taiken toteutettaviksi erilaisia valtionavustumuotoja, joissa on kyse laajemmin kulttuurista kuin taiteesta. Valtionavustustoiminnan delegointien myötä Taiken

¹²⁵ Kysehän on myös siitä yleisestä kysymyksestä, että miten demokraattisesti valitun hallituksen politiikkatavoitteita voisi toteuttaa paremmin myös taidepolitiikassa.

¹²⁶ Taiteilija-apurahat päätetään yhä taidetoimikuntien vertaisarvioinnin kautta, mutta valtionavustukset virkakunnan ja johtajan toimesta.

avustustoiminnan tavoitteisiin ovat tulleet mukaan esimerkiksi kulttuuristen oikeuksien, sosiaalisen inklusion, rasminvastaisuuden, maahanmuuttajien integroinnin sekä terveyden ja hyvinvoinnin perustelut.

Analyysini mukaan on tärkeää ohjauksen näkökulmasta havainnoida myös valtionavustusten kriteeristöjen poliittinen muutos. Myös Taiken avustuskriteeristöt ovat muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi. Erityisesti avustuksia hakevien yhteisöjen taloutta tarkkaillaan aiempaa yksityiskohtaisemmin. Välineellisen ja strategisen, virkakuntavetoisen kriteeristöpolitiikan myötä myös taidekenttien on sovittava taiteellinen toimintalogiikka uudella tavalla valtionhallinnon poliittistaloudelliseen logiikkaan. Mikä kiinnostavaa, Taiken valtionavustuskriteereissä näkyvät välineellisten tavoitteiden osana myös uuden hallinta-ajattelun mukaiset vaatimukset esimerkiksi ”verkostoitumisesta” ja ”yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta”.¹²⁷

Huolimatta Taiken tulosohjauksen kehittämisestä strategiseen suuntaan 2010-luvulla, vanhat normi- ja resurssiohjauksen periaatteet elävät viraston ohjauksessa vahvoina. Esimerkiksi lakisääteiset taiteilija-apurahat jaetaan entiseen tapaan. Lainsäädännöllä virastosta on tehty ministeriön alainen kulttuuripolitiikan toimeenpanija, mikä on mahdollistanut viraston ohjauksen toteuttamaan esimerkiksi valtionavustusjärjestelmän kautta erilaisia politiikkatavoitteita. Tulosohjauksen rinnalla resurssi- ja normiohjaus on säilytetty vahvoina ohjausvälineinä. Onkin epäselvää, mikä tulosohjauksen rooli suhteessa muihin ohjausvälineisiin itse asiassa on. Ohjausvälinekeskustelun näkökulmasta tulosohjausta voi analysoida itsenäisenä, poliitikkojen toimista irrallisena hallinnollisen vallankäytön muotonaan, jolla on oman logiikkansa mukaisia vaikutuksia. Kulttuurin tukemisen periaate on toisaalta tehnyt työnjaosta Taiken ja ministeriön välillä osittain ristikkäistä. Vaikka ministeriö delegoi tehtäviä jo Taiken edeltäjälle, on selvää, että Taiken myötä sen tehtävät ovat suuntautuneet aiempaa vahvemmin yleiseen yhteiskunta- ja kulttuuripolitiikkaan. Ohjauksen näkökulmasta kyse on myös virkakunnan sisäisestä poliittisesta kamppailusta koskien politiikan toteutamisvastuita ja tavoitteita.

5.3 Artikkelit III: Virkakunnan valta taide- ja kulttuuripolitiikassa

Kolmas osatutkimus (**artikkeli III, ”Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa! Virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä”**) jatkaa Taiteen edistämiskeskusta käsittelevän artikkelin tematiikkaa tarkas-

¹²⁷ Esimerkiksi taideyhteisöjen toiminta-avustusten kriteeristö vuodelle 2021 sisältää yhteensä 4 pääotsikkoa alakohtineen. Huomionarvoista on, että toimikuntien arvioitavaksi ajateltu ”taiteellisen sisällön laatu” (4 kriteeriä) on kaikkein suppein kriteerikokonaisuus, kun puolestaan virkakunnan arvioitavina toimivat ”toiminnan tavoitteellisuus ja laatu” (7 kriteeriä), ”toiminnan laajuus ja vaikuttavuus” (7 kriteeriä) ja ”talouden kestävyys ja realistisuus” (5 kriteeriä) saavat suuremman painoarvon.<https://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisueille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11150>

telemalla taide- ja kulttuuripolitiikalle erityisen keskeistä valtionavustustoiminnan prosessia viraston ja ministeriön näkökulmista. Artikkelilla vastataan samaan tutkimuskysymykseen kuin artikkelissa II: *Millaista hallinnollista politiikkaa ja vallankäytön mekanismeja muodostuu taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausprosesseissa sekä byrokraattisten rakenteiden muutoksissa?*

Tarkastelu kohdistuu erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Taiteen edistämiskeskuksen ohjaussuhteeseen ja toimeenpanemaan valtionavustusjärjestelmään ja jatkaa edellä kuvatun artikkelin II teemoja syventämällä tarkastelua ohjauksen ja valtionavustuspolitiikan käytännön toteutumiseen virkahenkilönäkökulmasta. Artikkelin keskeinen aineisto koostui taide- ja kulttuurihallinnon virkakunnan haastatteluista (n=14), joissa ääneen pääsevät niin ministeriön kuin viraston viranhaltijat. Haastattelut tehtiin realistisesta näkökulmasta ja ne antoivat yksityiskohtaisesta tietoa kulttuuripolitiikan toimeenpanosta.

Kulttuurihallinnon ohjausjärjestelmän toimintakäytäntöjä pohditaan suhteessa julkishallinnon paradigmoihin kuvaamalla NPM:n ja hallinta-ajattelun peruspiirteet. Artikkelitarkastelee viranhaltijoiden roolia valtionavustustoiminnan eri vaiheissa, millainen on ministeriön ja viraston suhde vallankäytön näkökulmasta sekä millaista kulttuuripoliittista hallinnollista järjestelmää vallankäyttö ilmentää.

Valtionavustustoiminta ja siihen kytkeytyvä ohjaus ei ole lineaarinen, hallinnollinen prosessi vaan jatkuva, syklistä poliittista toimintaa, joka on kytköksissä erilaisiin julkishallinnon vaiheisiin ja tavoitteisiin. Kuten jo Taiken perustamista osana strategista valtiota käsittelevä artikkeli toteaa, nykyinen kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmä sisältää toimintatapoja erilaista julkishallinnon paradigmoista. 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. Kulttuuri- ja taidehallinnossa vuosikymmeniä vanhat periaatteet ja käytännöt, kuten virastojen ja osastojen toimintakulttuurit ja hyvinvointivaltion aikana luodut budjettirivit, sekoittuvat erilaisiin valtionhallintoa nykyaikaistaviin ja tehostaviin uudistuspyrkimyksiin.

Ministeriöiden nykyisen roolin mukaisesti kulttuuripolitiikankin alueella on valmisteltu eräänlaisen strategisen informaatio-ohjauksen muotona strategioita, joilla ohjataan valmistelua ja pyritään sitouttamaan yhteiskunnan eri osapuolia yhteisiin tavoitteisiin ”policyn sisällä”. Virkatyönä valmistelluissa sekä kulttuurikentän äänen lausuntokierroksella huomioineissa kulttuuripolitiikan strategioissa kuvataan hallituskaudet ylittäviä pitkän aikavälin vaikuttavuustavoitteita.¹²⁸ Hallitusohjelmat ovat poliittisen prosessin tulos, mutta kulttuuripolitiikkaa yli hallituskausien ohjaavat strategiat ovat virkatyönä tehtyjä. Viranhaltijat kytkevät myös talousarvion pitkän aikavälin ohjaavaan strategiseen kehykseen ja omaan suunnitteluvaltaansa.

¹²⁸ Ensimmäinen kulttuuripolitiikan strategia v. 2009 valmisteltiin virkakunnan toimesta. Päivitetyn vuonna 2017 julkaistun strategian valmistelutyössä tehtiin kulttuurin kenttiä kuullut lausuntokierros, eli jälkimmäinen strategia oli ”yhteistoiminnallisempi”.

Strategisen valtion periaatteiden mukaisesti integroiva tulohjaus vie myös kulttuuripolitiikassa hallitusohjelman sekä ministeriön tavoitteet virastotasolle. Viranhaltijoiden painoarvon ohella kehityksen voikin tulkita lisänneen myös hallituksen ja yleisten yhteiskuntapoliittisten ideologioiden heijastamista taidehallinnon toimintaan. Poliitikot eivät tulohjaukseen tai mittareihin puutu. Poliitiikan ohjausvälineiden moninaistuminen tuottaa siis oman logiikkansa mukaisia vaikutuksia ja sisältää erityisesti virkakunnan vallankäyttöä näennäisen teknisen neutraaliuden alla.

Suomalaisen keskushallinnon kehittämishankkeissa on 1990-luvulta lähtien korostettu ministeriöiden keskittymistä strategisiin tehtäviin lainsäädännön valmistelun, toimialan ohjauksen ja muiden sille kuuluvien tehtävien ohella. Poliitiikan kehittäminen ja toimeenpano on pyritty erottamaan organisatorisesti toisistaan. Tämä on johtanut myös kulttuuripolitiikan alalla "ei-strategisen" valtionavustustoiminnan delegointeihin ministeriöstä sen alaisiin virastoihin sekä poliitiikan toimeenpanon ulkoistuksiin esimerkiksi kolmannelle sektorille. NPM:n myötä toteutettu periaatteellinen erottelu poliitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon ei toteudu puhtaana tai ilman hallinnollisia valtataisteluita. Strategisen valtion periaatteiden mukaisesti ministeriössä on tahtoa säilyttää valtionavustustoiminnan kontrollia sekä ohjausvaltaa järjestökenttää kohtaan itsellään. Ministeriön KUPO-osastolta jaetaan yhä satoja harkinnanvaraisia avustuksia vuodessa useissa eri avustushauissa.

Tulohjauksessa päätettävät resurssikehykset sitovat myös kulttuuripolitiikassa eduskunnan budjettivaltaa. Toisaalta Taiken osalta tulohjaus ei sisällä erityistä suhdetta resurssien allokoimiseen vaan resurssit jaetaan entisten periaatteiden mukaan lakisääteisinä taiteilija-apurahoina, viraston toimintamenoina ja veikkausvoittovaroina, jotka päätetään ministeriön käyttösuunnitelmassa. On huomattava, että mitään yliopistosektorin tapaista strategisen rahoituksen osuutta välineellisiin tarkoituksiin ei Taiken tulossopimuksissa ole. Talousarvioesityksen laadinta pala palalta hallinnossa korostaa keskeisten, yksityiskohdat tuntevien, budjettia valmistelevien viranhaltijoiden valtaa. Valtionavustusten perustana oleva valtion budjetti perustuu valtaosin jatkuvuuteen, jota ylläpitää hallinto. Päätöksiä on näin ollen käytännössä tehty jo valmisteluvaiheessa, ennen eduskunnan piiriin tuomista.

Suurin osa Taiken jakamista avustuksista tulee rahapelitoiminnasta. Rahapelitoiminnan momentille eduskunta ei voi suoraan lisätä mitään, koska momentin määrärahan mitoitus on riippuvainen Veikkauksen tuloutuksesta. Ministeriö päättää voittovarojen vuosittaisesta jakamisesta. Veikkausvoittovarojen budjetointia koskevaa keskustelua on käyty vuosikymmeniä. Kyse on valtakamppailusta ministeriön ja viraston välillä. Ministeriö ohjaa virastoa tarkalla resurssiohjauksella, vaikka tällaisesta yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta on ollut tarkoitus päästä yleisesti eroon tulohjausuudistusten myötä. Taloussuunnittelu jähmettää myös viranhaltijoiden haastattelujen mukaan mahdollisuuksia vastata kulttuurin kentän vaihtuviin tarpeisiin avustustoiminnalla ja näin valtakamppailu hallinnon sisällä vaikuttaa laajemminkin yhteiskuntaan ja taiteen kenttiin. Ohjausvälineiden näkökulmasta voi siis todeta, että epäpoliittisena näyttäytyvä

veikkausrahoitus taloudellisena välineenä sisältää tarkemmin analysoituna monia poliittisia ulottuvuuksia ja vallankäytön paikkoja.

Myös kulttuurihallinnossa on alettu rahaa jaettaessa painottaa yhä enemmän indikaattoreita ja muita formaaleja kriteereitä. Viranhaltijat tulkitsevat ja arvioivat hakemuksia avustuskriteereihin vedoten. Virkakunta myös luo valtionavustustoiminnan tavoitteet ja avustuskriteeristöt. Haastatteluissamme korostui virkakunnan mahdollisuus tiedolliseen vallankäyttöön eli kontrolliin siitä, millaista tietoa hakijoille ylipäänsä halutaan tarjota valtionavustusprosessista.

OKM on pyrkinyt tunnistamaan osan toimialansa toimijoista strategisiksi kumppaneikseen. Tällaisen tunnustuksen hallinnolta saaneille tahoille myönnettäviin valtionavustuksiin näyttäisi analyysimme mukaan sisältyvän muita tahoja vahvemmin ajatus OKM:n asettamien tavoitteiden toimeenpanosta hallinta-ajattelun ”yhteistoiminnallisen” ohjauksen mukaisesti. Tietyillä keskeisillä, valtakunnallisilla järjestöillä on muita strategisempi asema ja siten likeisempi ministeriösuhte kulttuuripolitiikan toimeenpanijoina. Ministeriö korostaa joidenkin avustettavien kohdalla esimerkiksi tavoiteohjausta ja dialogisuutta.

Tulos- ja arviointiohjaus on muuttanut myös kulttuuripolitiikassa hallinnon asemaa suhteessa kansalaisyhteiskuntaan tiukemmin ohjaavaksi, samoin ministeriön suhdetta virastoon. Kunnollisten mittareiden puuttuessa tuloksellisuus valtioavustustoiminnassa ja tulosohjaus on jäänyt esimerkiksi Taiken tapauksessa vajavaiseksi. Valtionavustusrahoitukseen arviointitoiminta ei ole vaikuttanut sanottavasti. Arvioinnin ja tulosten todentamisen suhde koko Taiken saamaan rahoitukseen on myös epäselvä: miten viraston strategisen tavoitteiden saavuttamista seurataan ja miten saavutuksista palkitaan? Valtionavustusten osalta ei ole myöskään harjoitettu systemaattista arviointi- ja tarkastustoimintaa. Siten avustusten merkityksestä kansalaisyhteiskunnalle tiedetään viranhaltijoiden keskuudessa vähemmän kuin strategiaa ja tuloksellisuutta painottava avustuspoltiikka sekä arviointiohjauksen periaate edellyttäisivät.

Kulttuurihallinto onkin vasta viime vuosina pyrkinyt uudistamaan valtionavustustoimintaansa ja tehostamaan sen vaikuttavuutta sekä seurantamenetelmiä erityisesti esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston antamien moitteiden myötä sekä osana yleisiä valtion kehittämistendenssejä. Tekemissämme haastatteluissa korostettiin, että valtionavustuspoltiikkaan on otettu aktiivisempi strateginen kehitysote vasta viime vuosina; kulttuurihallinto on tehnyt tietyiltä osin siirtymää NPM:n vaiheeseen kunnolla vasta 2010-luvulla korostamalla esimerkiksi tuloksellisuutta ja tarkastustoimintaa. Julkishallinnon tutkimuksen piirissä puhutaan kuitenkin jo hallinnasta yhteistoiminnallisine käytäntöineen.

5.4 Artikkelin IV: Valtion pirstaleinen rahoitus kulttuurille

Neljäs osatutkimus (artikkeli IV ”**Sectored scope of Finnish cultural policy: Investigation through state funding streams and different policy domains**”) analysoi kulttuurin ja taiteen valtion rahoitusta strategisen valtion kokonaisuudessa. Artikkelia koskeva tutkimuskysymys on: *Millaiseksi*

kulttuuripolitiikan hallinnollinen politiikka, muutos ja muuttumattomuus sekä ala hahmottuu valtion julkisen rahoituksen kohdentumisen kautta tarkasteltuna? Käytämme artikkelissa kulttuuripoliittisen regiimin (ks. Dubois 2015) käsitettä kuvaamaan kaikkien hallinnonalojen (ministeriöiden) muodostamaa suomalaisen julkisen kulttuuripolitiikan kokonaisuutta.¹²⁹ Suomalainen kulttuuripolitiikan regiimi koostuu useiden ministeriöiden ja niiden alaisten hallintorakenteiden ohjauksen ja rahoituksen monitahoisesta kokonaisuudesta.

Julkinen rahoitus on keskeinen osa pohjoismaista kulttuuripolitiikkaa. Artikkelin lähestyy suomalaista kulttuuripolitiikkaa valtion rahoituksen näkökulmasta. Empiirinen tutkimus valtion kulttuuritoiminnan rahoituksesta perustuu vuoden 2019 budjettitietoihin täydennettynä viranhaltijoiden ja muiden asiantuntijoiden (n=53) tiedonannoilla. Artikkelin luokittelujen lähtökohtana on OKM:n kulttuuripolitiikan kohdealueissa ja strategisissa tavoitteissa. Luokittelurunkona toimii eurooppalainen ESSNet-kehys pää- ja alaluokkineen. Kulttuuripolitiikkana tutkimme niitä politiikka-alueita, jotka tukevat ja ohjaavat taide- ja kulttuuritoimintaa julkisilla varoilla, mukaan lukien politiikan osa-alueet, joita ei usein pidetä osana "virallista" valtion kulttuuripolitiikkaa. Näin artikkeli ylittää sektorikohtaisen näkökulman julkiseen kulttuuripolitiikkaan ja valaisee, miten valtion kulttuuripolitiikka rakentuu läpi hallinnon strategisessa valtiossa. Rahoituksen näkökulmasta valtion kulttuuripoliittinen järjestelmä muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, jossa on erilaisia, erillisiä mutta myös päällekkäisiä kulttuuripolitiikan osa-alueita.

Ministeriöt tulkitsevat kulttuuria ja allokoivat sille rahoitusta omien vaikuttavuustavoitteidensa mukaisesti.¹³⁰ Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) vastuulla on Suomen suurin julkinen kulttuurilaitos Yleisradio Oy (viestintä- ja mediapolitiikka), valtionvarainministeriö (VM) hallinnoi kuntien kulttuurille, taiteen perusopetukselle ja yleisille kirjastoille kohdistuvia kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia (kuntien kulttuuripolitiikka), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) puolestaan rahoittaa luovan alan parissa toimivia yrityksiä (kulttuuriteollisuus- ja luovan talouden politiikka). Kaiken kaikkiaan eniten rahoitusta kohdentui audiovisuaalisen kulttuurin alueelle. Tällöin mukana luokituksessa on OKM:n ja TEM:n rahoituksen lisäksi rahoitus YLE:n sisällöntuotannolle.

Mitä tulee vuoden 2019 rahoitusvirtoihin OKM:n hallinnoimassa valtion taide- ja kulttuuribudjetissa (29.80.), tietyt institutionalisoidut korkeakulttuurin

¹²⁹ Tässä täydennän analyysia sellaisilla suomalaisen kulttuurirahoituksen yksityiskohtia koskevilla tarkennuksilla, jotka eivät mahtuneet kansainvälisen, vertaisarvioidun artikkelin esitystapaan luontevasti mukaan. Rahoitusta koskevat yksityiskohtaiset tiedot perustuvat Cuporessa tekemiimme työpapereihin valtion kulttuurirahoituksesta (Jakonen ym. 2021a) ja veikkausvoittovarojen kohdennuksesta kulttuurille (Jakonen ym. 2021b) vuonna 2019. Huomionarvoista on, että valtion rahoituksen jakautumista eri kulttuuri- ja taiteenaloille on tutkittu viime vuosina vain vähän ennen tätä artikkeliamme eikä siitä ole ollut saatavilla koottua tietoa yli ministeriörajojen tilanteessa, jossa veikkausvoittovarojen väheneminen luo muutos- ja säästöpainetta.

¹³⁰ Kulttuurin tuen tunnistamisessa käytettiin budjetti- ja rahoitusaineistojen lisäksi viranhaltijoiden ja muiden asiantuntijoiden (n=53) näkemyksiä hallintosektorinsa kulttuurivas- tuista. Näin artikkelissa pohdittiin, mikä kunkin *hallinnonalan näkökulmasta* on *kulttuuria* ja sille kohdennettua rahoitusta.

muodot (kansalliset taideinstituutiot, sekä vos-järjestelmän piirissä museot ja kunnallinen orkesteri- ja teatteriverkosto) ja kulttuurin alueista esittävät taiteet ja musiikki sekä kulttuuriperintö ja museot vievät edelleen suurimman rahoitusosuuden.¹³¹ Nimenomaan rahapelivaroihin perustuva harkinnanvarainen rahoitus on mahdollistanut 2000-luvulla lisärahoituksen allokoinnin uusille kulttuuripoliittisille tavoitealueille kuten kulttuurivientiin. Rahapeliottojen suotuisa kasvu on mahdollistanut uusien taiteenalojen etabloitumisen taidehallinnon tukikohteeksi ja taiteenalojen, esimerkiksi elokuvan, tanssi ja sirkuksen, kasvaneen julkisen rahoituksen. Rahapelivarojen sidonnaisuus kulttuuripoliittiseen lainsäädäntöön on muodostunut tiiviiksi sekä a) lakisääteisten menojen rahapelirahoituksena, että b) rahapelivarojen kirjaamisena lainsäädäntöön tiettyjen kulttuuri-toimintojen keskeiseksi rahoituskanavaksi.

Tarkasteltaessa OKM:n virallista kulttuuribudjettia 29.80. huomataan, että välineellisyydeltään taiderahoituksesta poikkeavat tavoitteet, kuten tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen, hyvinvointivaikutukset sekä esimerkiksi kulttuurin moninaisuus ovat tulleet aiempaa suuremmin osaksi kulttuuripolitiikkaa. Suuntaus näkyy OKM:n KUPO-osaston harkinnanvaraisissa avustusmuodoissa sekä Taiken valtionavustustoiminnassa. Vastaavasti esimerkiksi Taikelle on OKM:n taholta annettu toimeenpantavaksi avustusmuotoja, jotka ovat ammattitaidetta laajemmin ymmärrettyä kulttuurin tukemista, kuten monikulttuurisuus, kulttuurin saavutettavuus, kulttuurilehdet ja kulttuurihyvinvointi. Tunnistamiemme ns. välineellisten teemojen kuten ”kulttuurihyvinvoinnin” ja ”kulttuuritalouden” rahoitus on kuitenkin pienehkö osa budjettiluvun 29.80. kokonaisuudesta.

Strategisen valtion valtionhallinnossa tavoitteena on yleisesti ollut toimeenpanovastuiden delegointi ja ministeriöiden keskittyminen ”strategisiin ydintehtäviin”. Kulttuurin harkinnanvaraisia valtionavustuksia on ulkoistettu muiden tahojen allokoitavaksi, mutta KUPO-osastolla on edelleen huomattava määrä operatiivista avustamistoimintaa¹³². Varsinaisen taide- ja kulttuuripolitiikan piirissä joustavuutta on vähentänyt se, että taide- ja kulttuuribudjetin 29.80. rahoituksen jakaantuminen on perustunut vahvasti ministeriön tekemään, veikkausvoittovaroihin nojaavaan taloussuunnitteluun ja tarkkaan resurssiohjaukseen sekä moninaiseen lainsäädäntöön huolimatta erilaisista strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen periaatteista. Taiteen ja kulttuurin tukemisessa perinteisesti tärkeät veikkausvoittovarot on päätetty ministeriössä veikkausvoittovaroja koskevassa käyttösuunnitelmassa yksityiskohtaisesti taiteenala- ja valtionavustusmuototasolla. Se on osaltaan vakauttanut, mutta myös jäykistänyt ja jähmettänyt rahoitusjärjestelmää.

Moninaiset rahoituskanavat paitsi ministeriöiden välillä myös OKM:n sisällä tekevät rahoituksen kentästä melko pirstaleisen ja vaikeasti hahmotettavan. Valtiontalouden ohjauksen ja budjettirakenteen uudistusten myötä tietoa on vaikea saada suoraan. Strategisen valtion viranhaltijavaltaa korostaa, että monet

¹³¹ Kunnallisten yleisten kirjastojen perusrahoitus on siirretty jo kymmenen vuotta sitten OKM:n kulttuuribudjetista valtiovarainministeriön peruspalvelubudjettiin.

¹³² Yli 600 valtionavustuspäätöstä pelkästään vuonna 2019.

rahoitustiedot ovat yksittäisten asiantuntijoiden ja virkamiesten takana. Myös OKM:n ns. taiteen ja kulttuurin budjetti on varsin monitasoinen kokonaisuus. Se ilmenee lukuisina budjettiriveinä, runsaslukuisena eri asiantuntijaorganisaatioidentoiimeenpanemana harkinnanvaraisena avustustoimintana, ja vaikkapa vos-rahoituksen allokoinnissa budjetin eri osista. Erilaisia politiikkatoimia toteuttavat monet tahot erilaisine ohjaussuhteineen.¹³³

KUPO-osaston kulttuuripolitiikassa on päällekkäistä ja ristikkäistä ohjausta, jossa sama taho saattaa saada saman vuoden aikana esimerkiksi niin kulttuurivienti- kuin muita toiminta- ja hankeavustuksia. Strategisen valtion ohjaustapojen moninaisuus ja ristikkäisyys ilmenee myös taiteen ja kulttuurin varsinaisen hallintosektorin sisällä. Esimerkkinä voi mainita elokuvan¹³⁴ resurssi- ja muun ohjauksen hajanaisuuden, jossa sektorikulttuuripolitiikan ala sisältää useita erilaisia toimia.

Hahmottelemme artikkelissa rahoituksen osalta ministeriön (OKM) sisäistä sekä ministeriöiden välistä kulttuuripoliittista hallintaa. Valtion virallisesta kulttuuripolitiikasta vastaavan OKM:n tehtäväkuva koostuu useista politiikkalohkoista. OKM:n vastuulle kuuluvat politiikka-alueet muodostavat yhdessä suomalaisen sivistys- ja kulttuuripolitiikan kokonaisuuden, mutta vain osa ministeriön tehtäväalueista luetaan arkipuheessa taide- ja kulttuuripolitiikaksi. Varsinaisen kulttuuripolitiikan sfääri muodostuu taiteesta, kulttuurista, monikulttuurisuuden tukemisesta, arkisto-, museo- ja kirjastoiminnasta sekä tekijänoikeudesta. Monet muut OKM:n tehtäväalueet sisältävät kuitenkin rahoitusta, joka on merkityksellistä kulttuuripolitiikalle¹³⁵.

Suomessa kulttuuripolitiikan kansallinen erityispiirre on toteutuksen ja kaantumisen valtion ja kuntien kesken. Kuntien kulttuuripolitiikka ei ole tämän tutkimuksen aiheena, mutta valtion rahoituksen osalta kuntien kulttuurin tukemisen suhteen muodostuu VM:n ja OKM:n välistä hallinnollista politiikkaa. Kuntien kulttuurin tukemisen osalta vaikuttaa siis edelleen 1990-luvulla tehty siirtymä valtionvarainministeriön hallinnoimiin laskennallisiin ja korvamerkittämiin ”yhden putken” valtionosuuksiin. Kuntia voidaan pitää tärkeänä kulttuuripolitiikan hallintotasona esimerkiksi kulttuuridemokratian kannalta. Kunnallisen kulttuuripolitiikan valtiorahoituksen kannalta VM on keskeinen ministeriö. Valtionosuuksilla tuetaan yleisiä kirjastoja, taiteen perusopetusta sekä kuntien yleistä kulttuuritoimintaa. Valtionosuudet ovat kilpailutalouden mukaisesti laskennallisia eikä niistä voi nykyään erotella täsmällisesti kullekin kulttuurin alueelle kohdistuvaa rahoitusta. Kunnat ovat vapaita käyttämään valtionosuutensa

¹³³ Tästä esimerkkinä ovat kunnille suunnatut valtionosuudet niin kulttuurin peruspalveluihin (VM) kuin taidelaitoksille (OKM). Luovaa taloutta tuetaan sekä OKM:stä että työ- ja elinkeinoministeriöstä (TEM). Media- ja audiovisuaalisesta politiikasta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö (LVM). Kulttuurin hyvinvointivaikutuksia rahoittaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM). Kulttuuriperinnön tukeminen on hajautunut moneen ministeriöön.

¹³⁴ Elokuvapolitiikassa toimijakenttää ohjaavat ja rahoittavat niin ministeriö itse kuin Taike, Suomen elokuvasäätiö, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (sekä muilla hallinnonaloilla esimerkiksi TEM:n alainen Business Finland).

¹³⁵ Esimerkiksi taiteilijoiden koulutus, taiteellisen tutkimuksen rahoitus, arkistotoiminnot, kirkkotaide ja taiteen perusopetus, joka tosin siirrettiin vuoden 2021 talousarviossa varsinaiseen taide- ja kulttuuribudjettiin.

haluamallaan tavalla. VM:n kautta rahoitetaan yleisten kirjastojen perustamis-
hankkeita sekä kirjastoja osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta, joka on
merkittävin valtion tuki kirjastoille.¹³⁶ Kulttuuriteollisuuden ja luovan talouden
toimet ovat toinen keskeinen strategisen valtion hallinnollisen politiikan osa-alue
(vrt. artikkeli I). Luovan talouden kannalta tärkein OKM:n ulkopuolinen minis-
teriö on työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), joka allokoi rahoitusta luoville aloille
Business Finlandin kautta sekä avustuksina suoraan ministeriöstä. TEM ja OKM
ovat kehittäneet 2000-luvulta alkaen luovan talouden politiikkaa, mutta useat ky-
symykset koskien käsitteiden määrittelyä, koordinoitua ja rahoitusvastuita ovat
vielä ratkaisematta (ks. esim. OKM 2022).

¹³⁶ Kulttuuribudjettiin ja sen ohjaukseen tehtiin edelleen merkittävä muutos vuonna 2010,
kun yleisten kirjastojen sekä kuntien yleisen kulttuuritoimen valtionosuudet siirrettiin val-
tiovarainministeriön pääluokkaan peruspalvelubudjettiin. Samassa yhteydessä peruspalve-
lubudjettiin siirtyi myös taiteen perusopetuksen valtionosuus koulutusbudjetista. Sen sijaan
taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuudet (ns. taiteen vos) jäivät OKM:n taiteen ja kulttuurin
budjettiin. Ennen siirtoa VM:n hallinnoimaan peruspalvelubudjettiin yleisten kirjastojen val-
tionosuudet olivat vuoden 2009 taiteen ja kulttuurin budjetissa noin 120 miljoonaa euroa
(Kangas & Pirnes 2015, 71).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA: KULTTUURIPOLITIIKKAA STRATEGISESSA VALTIOSSA

Tutkimuksessa tarkastelen, miten *strategisen valtion hallinnollinen politiikka ja erilaiset ohjauskeinot ilmenevät suomalaisessa vuosikymmenten varrella rakennetussa, hyvinvointivaltion periaatteisiin nojaavassa kulttuuripolitiikassa*.¹³⁷ Motivaationani on analysoida taiteen ja kulttuurin rahoituksen ja ohjauksen taustalla osana hallinnollista järjestelmää ja sen toimeenpanoa vaikuttavaa vallankäyttöä (vrt. esim. Heiskanen ym. 2005, 15–17). Tarkastelin kulttuuripolitiikkaa kriittisesti niin sen *tavoitteiden ja perustelujen, rahoituksen kuin julkishallinnon rakenteiden ja käytäntöjen* osalta (vrt. Hesmondhalgh ym. 2015). On tullut aika suhteuttaa tutkimuksen artikkeleiden keskeisimpiä tuloksia ja päätelmiä aiempaan tutkimuskirjallisuuteen sekä osaksi taide- ja kulttuuripoliittista kehystä. Lisäksi arvioin tutkimuksen aiheistoja, tutkimuksessa tekemiäni valintoja ja pohdin niihin liittyviä rajoituksia.

Kulttuuripolitiikka on ohjausvälineinen yksi politiikan ala muiden joukossa, mutta sen piirissä on myös muodostunut sen historiaan ja toimintakäytäntöihin perustuvia, omanlaisiaan vallankäytön käytäntöjä ja ohjauksen muotoja (Karttunen 2012; 2015; Sokka 2014). Tutkimus lähti liikkeelle näkemyksistä, joiden mukaan suomalaista kulttuuripoliittista järjestelmää luonnehtii ainakin päällepäin konsensus, hallinnollisuus sekä edustuksellisen politiikan ja puolueideologioiden vähäinen vaikutus (esim. Rautiainen 2015; Saukkonen 2014; Häyrynen 2013; 2015; Sirnö 2020). Ilmiö on todettu myös kansainvälisessä kulttuuripolitiikan tutkimuksessa (ks. esim. Harding 2022; Rius-Ulldemolins & Rubio-Arostegui 2022). Tavoitteenani on analysoida arkiajattelussa teknisiltä, ei-ideologisilta ja neutraaleilta vaikuttavia kulttuuripolitiikan ohjausvälineitä ja -rakenteita vallankäytön ja intressikamppailujen näkökulmasta. Tarkastelen kulttuuripoliittiseksi ”hallinnoksi” tai ”hallinnaksi” miellettyjä prosesseja poliittisina ilmiöinä (vrt. esim. Keränen 2014; Lascoumes ja Le Gales 2007).

¹³⁷ On huomattava, että hyvinvointivaltion kehitys ei ollut mikään valtiollisen kulttuuripolitiikan alkupiste vaan kyse on vuosikymmenten kerrostumista: monilla nykyisillä kulttuuripolitiikan hallinnollisilla järjestelyillä on perustansa aina 1800-luvulla asti (ks. Sokka & Kangas 2007).

Määrittelin hallinnollisen politiikan erilaisten tavoitteiden, periaatteiden ja päätöksentekoprosessien¹³⁸ edistämiseksi valtionhallinnossa (ks. Box 2018). Analysoin täten kulttuuripoliittisen vallankäytön useita osa-alueita: julkishallinnon uudistusten ja eri paradigmojen esiintymistä sekä vastaavia käytäntöjä, politiikkaohjelmien ja strategioiden toteutusta, budjettiprosesseja, veikkausvoittovarojen roolia, hallintorakenteita kuten Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) välistä suhdetta, tulosoajasta sekä valtionavustustoimintaa ja arviointikäytäntöjä. Totesin viranhaltijoilla olevan erilaisissa hallintorakenteissa ja ohjausprosesseissa mahdollisuuksia vaikuttaa kulttuuripoliittisen järjestelmän toimintaan aina strategisesta suunnittelusta ja politiikan valmisteluvaiheesta yksittäisten valtionavustusten myöntöihin ja arviointiohjaukseen asti. Viranhaltijoilla on aina eri tavoin mahdollisuus esittää vaihtoehtoja, tehdä päätöksiä ja käyttää yleisesti harkintavaltaansa.¹³⁹

Väitöskirjani julkaistut neljä artikkelia nostavat esiin neljä näkökulmaa kulttuuripoliittikan tavoitteisiin, rahoitukseen ja ohjaukseen: *strategisen valtion luovan talouden kulttuuripoliittikan diskursiivisen muodostumisen ja sen vaikutuksen ohjaukseen* (artikkeli I), *taidepolitiikan rakenteiden ja ohjauksen muutoksen ja toimeenpanon 2010-luvulla* (artikkelit II & III) sekä *julkisen valtion rahoituksen kohdentumisen ja vastuunjaon valtionhallinnossa* (artikkeli IV). Artikkeleiden näkökulmat muodostuvat yhtäältä kussakin artikkelissa käytetyistä teorioista ja käsitteistä sekä toisaalta kunkin tapauksen empiirisestä analyysistä vaihtelevien aineistojen kautta. Artikkelit on tarkoitettu alun alkaen itsenäisiksi kokonaisuuksiksi, mutta olen kietonut ne yhteisen ongelmanasettelun ja samojen teoreettisten lähtökohtien ympärille käyttämällä jäsentävinä näkökulmina *kulttuuripoliittikan ohjauksen kehitystä* (luku 2), *politiikan ohjausvälineitä vallankäytön tapana* (luku 3) sekä ohjauksen yleiskehityksenä *strategisen valtion hallinnollista politiikkaa* (luku 4). Yhteiskunnan taloudellispoliittinen viitekehys vaikuttaa aina myös hallinnon ja sen virkakunnan toimiiin (Box 2018, 2; Heiskanen ym. 2005). Strategisen valtion hallinnollisen politiikan osa-alueita taustoittavan ja laajempiin teoreettisiin keskusteluihin kytkevän viitekehityksen avulla nostan yksittäisten artikkeleiden sisällön yleisemmälle tasolle, jotta tutkimuskysymyksiin on mahdollista vastata. Kuitenkaan yhteyksien osoittaminen esimerkiksi strategisen valtion keskeisten piirteiden, globaalin kilpailukykydiskurssin ja kulttuuripoliittisen järjestelmän välillä ei ole aivan yksinkertaista; linkit eivät ole suoraviivaisia.

Kuten totesin, tutkimukseni ei ole kokonaisesitys kulttuuripoliittikasta, vaan se muodostuu erityisesti suomalaista taide- ja kulttuurihallintoa

¹³⁸ En tässä erittele tarkemmin, mikä on "pätöksentekoprosessi" ja "varsinainen päätös". Rajat sen suhteen kuka tekee lopullisesti tosiasiallisen poliittisen päätöksen ovat joskus häilyviä, vaikka muodolliset valtasuhteet olisivatkin selvillä. Kulttuuripoliittikassa esimerkiksi veikkausvoittovarojen allokoitiin liittyvää, ministeriössä valmisteltua käyttösuunnitelmaa varojen jaosta taiteen ja kulttuurin aloille voidaan pitää ministeriön (ministerin virkamiesten esittelystä ja valmistelusta) tekemänä omana päätöksenä, eikä niinkään eduskunnan päätöksenä (ks. artikkeli III).

¹³⁹ Viranhaltijoiden valta ei ole mikään yksiselitteinen kysymys, sillä jotkut näkemykset (esim. Temmes 2014) ovat painottaneet jopa "virkamiestyön kriisiä", jonka mukaan erilaiset kehitykset julkisessa politiikassa, hallinnossa sekä poliittisessa kulttuurissa ja päätöksententossa ovat vaikeuttaneet virkakunnan työtä.

käsittelevistä tapaustutkimuksista. Ministeriöissä ja virastoissa toiminnan suunnittelu, valmistelu ja toimeenpano kantavat yli hallituskausien, kulttuuribudjetista on muodostunut varsin vakiintunut ja yksityiskohtainen, ja lisäksi pysyvällä virkakunnalla on usein sisältökysymyksissä tiedollinen etulyöntiasema suhteessa vaihtuviin ministereihin. Murto (2014, 295) on todennut yleisesti, että hallituspuolueiden, -ohjelmien ja ministerien vaihtuvuudesta huolimatta substanssiministeriön linjaukset pysyvät käytännössä lähes muuttumattomina, turvaten asioiden jatkuvuuden. Tämä sopii yhteen myös sen kansainvälisen kulttuuripoliittikan tutkimuksen havainnon kanssa, jonka mukaan erilaisia ideologiota edustavat hallituskokoonpanot ovat viime vuosikymmeninä lähinnä hienosäätäneet byrokraattisia kulttuurijärjestelmiä (Rius-Ulldemolins & Rubio-Arostegui 2022).¹⁴⁰ Totesin, että viime vuosikymmeninä hallitusohjelmissä esitetyt kulttuuripoliittiset toimenpiteet eivät ole erityisesti heijastelleet puoluepolitiikkaa ja puolueideologioita, tai ainakaan vaihdelleet tässä suhteessa oletetulla tavalla, vaan omaksuneet useita ideoita strategisen valtion hallinnolta ja laajemmista kulttuuripoliittisista diskursseista.¹⁴¹ Puolueet eivät vaikuta olleen erityisen kiinnostuneita vuosikymmenien varrella luotujen kulttuuripoliittisten päämäärien tai olemassa olevien rakenteiden ja tavoitteiden uudistamisesta (myös Harding 2022; Sirnö 2020). Erityisesti poliittisiin puolueisiin, ministerin henkilöön tai laajempiin poliittisiin tai puolueideologioihin kytkeytyvät analyysit eivät kuitenkaan ole tämän tutkimuksen keskeistä aihepiiriä, vaan niiden vaikutuksen analyysi hallinnollisen politiikan muodostumiseen jää tulevaisuuteen.

En esitä, etteikö niin sanotusti perinteinen politiikka – poliitikot, puolueet ja eduskunta valiokuntineen – olisi kykeneväinen ohjaamaan suomalaisen kulttuuripoliittikan kehitystä; tietenkin on ja näin tapahtuukin. Viimekätistä, muodollista poliittista valtaa käyttää edelleen eduskunta, joka säätää myös kulttuuria koskevat lait ja päättää talousarviolla kulttuurin rahoituksesta. Virkakunnan vaikutusvalta ja merkittävä asema kulttuuripoliitikassa ei myöskään ole uusi asia, vaan järjestelmän historiallinen piirre (esim. Häyrynen 2006; Mertanen 2009). Tutkimukseni päivitti ja toi uusia näkökulmia suomalaisen taide- ja kulttuuripoliittikan ohjauksen ja rahoituksen tutkimukseen hyödyntämällä ainakin suomalaisessa kulttuuripoliitikassa vähän käytettyjä strategisen valtion ja hallinnollisen politiikan viitekehyksiä. Monipuolistan kuvaa *hybridimuotoisesta kulttuuripoliitikasta* sekä *omia tavoitteitaan toteuttamaan pyrkivänä että laajemman yhteiskuntapolitiikan kontekstissa toimivana politiikka- ja hallinnonalana*. Luotettavuutta olen tavoitellut tutkittavan ilmiön ja siihen liittyvien kontekstien tarkalla empiirisellä kuvailulla sekä tehtyjen päätelmien huolellisella, laajoihin aineistoihin pohjautuvalla perustelulla. Nähdäkseni aineistoni soveltuivat hyvin kunkin tapaustutkimukseni osalta kulttuurihallinnon vallankäytön mekanismien ja

¹⁴⁰ Rius-Ulldemolinsin ja Rubio-Arosteguin (2022) mukaan vahva konsensus kulttuuripoliittikan suuntaviivoista on havaittu esimerkiksi Ruotsissa, Ranskassa, Espanjassa ja Englannissa. Byrokraattiset ja kansalliset järjestelmät ovat suojanneet eurooppalaista kulttuuripoliittikkaa suurilta poliittisilta mullistuksilta.

¹⁴¹ Esimerkiksi Juha Sipilän keskustaoikeistolainen, konservatiivinen hallitus (2015–2019) painotti ohjelmassaan kulttuurin hyvinvointivaikutuksia ja saavutettavuutta, eikä esimerkiksi lainkaan kulttuurin talousvaikutuksia tai luovaa taloutta (ks. luku 4.2).

ohjauskäytäntöjen tarkkaan analyysiin. Seuraavassa vastaan alakysymysteni kautta päätutkimuskysymykseeni.

DISKURSSIEN SUHDE KÄYTÄNTÖÖN: LUOVA TALOUS

Kysymys 1: Millaista hallinnollista politiikkaa ja ohjauskysymyksiä luovan talouden ilmiö ja tavoitteet synnyttivät kulttuuripolitiikassa? (Artikkeli I)

Erilaiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ovat olleet tärkeitä kautta kulttuuripolitiikan historian (esim. Kangas 1999; 2003). On havaittavissa kuitenkin painotusero: aiemmin kulttuuriin itseensä sisältyvät vaikutukset nähtiin laajemmin tärkeiksi, nyttemmin ulkopuolelta määrittävät tavoitteet ja vaikutusodotukset haluttaisiin määrittämään sitä, miksi kulttuuri on tärkeitä. 2000-luvun myötä kansallinen kulttuuripolitiikka – kuten hallitusohjelmat ja ministeriön strategiat – omaksui uusia talouteen ja kansalliseen kilpailukykyyn sitoutuneita välineellisiä perusteluja; sitoutuminen luovaan talouteen on ollut kulttuurille tapa legitimoida asemaansa taloutta ja tuloksellisuutta korostavassa yhteiskuntapolitiikassa (vrt. Throsby 2001). Koska artikkeli I on kirjoitettu vuosina 2015–2016 erityisesti ”kilpailuvaltion” ja ”kilpailukykyationalismin” kehyksen näkökulmasta, on syytä nyt tarkentaa jännitteistä kytkentää strategisen valtion ja kulttuuripolitiikan omien tavoitteiden välillä. Esimerkiksi monia hallitusohjelmakirjauksia 1990-luvulta lähtien voidaan pitää kulttuuripolitiikan itsenäisen argumentointisfäärin mukaisina ja lukea siinä jatkumossa, jossa kulttuuripolitiikan läpäisyvaatimusta kaikkeen yhteiskuntapolitiikkaan on ja oli jo aiemmin tuotu esiin (esim. Unescon kulttuurikehityksen vuosikymmen). Poliittikkadokumenteissa ja strategioissa ovat sisällöllisesti nousseet esiin kulttuuripolitiikan eri historiallisten vaiheiden kehityspiirteet (myös Kangas & Pirnes 2015, 39).

Jo 1990-luvulla kulttuuri nähtiin Esko Ahon hallituksen selontekopuheessa ”suomalaisten selviytymisstrategiana” kansainvälistyvässä toimintaympäristössä (Mertanen 2009, 412), mutta EU-vaikutteet toivat osaltaan Suomeenkin ajatuksen kulttuuripolitiikasta luovan talouden välineenä ja kansallisen kilpailukykyyn edistäjänä. Kilpailukykyationalismi on ollut keskeinen valtion toimintastrategia pyrittäessä voittamaan muut kilpailijat talouskilpailussa (Häyrynen 2018; Koikkalainen 2017). EU-tasolla on korostunut varsinaisen kulttuuripolitiikan sijaan kulttuuriulottuvuuden lisääminen erilaisiin taloudellisiin ja sosiaalipoliittisiin politiikkakehyksiin (Dubois 2015). Tällöin myös kansallisten, EU-rahoitteisten kulttuuriprojektien kriteerit ovat alkaneet määrittyä taloudellisten ja sosiaalisten ohjelmien periaatteiden mukaan.¹⁴² Kulttuurin tuli edistää talouden kilpailukykyä. Tämän myötä luotiin uusia toimintaohjelmia ja ohjaustapoja edistää luovaa taloutta. Luoville aloille tai luovalle taloudelle ei kuitenkaan ole täysin yhtenäistä määritelmää, joka toimisi selkeän politiikan perustana. Luova talous toi osaltaan myös kulttuuripolitiikkaan strategiselle valtiolle keskeisen

¹⁴² Artikkelissa I analysoimani EU:n rakennerahastohankkeet ovatkin toteutuksensa kautta olleet merkittäviä sekä julkisen, kansalaisyhteiskunnan sekä yrityselämän kumppanuuksien muodostamisessa, että hankkeiden taidetta ja kulttuuria laajempien perustelujen myötä (Pirnes 2008, 226).

keskustelun yritysten tukemisesta ja yrityksille sopivan toimintaympäristön optimoinnista, mikä on näkynyt esimerkiksi pohdinnoissa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) roolista luovien alojen rahoittajana ja edistäjänä (ks. myös esim. OECD 2022, 216).

Tutkimus osoitti, miten luova talous uutena välineellisenä tavoitteena synnytti hallinnollista politiikkaa erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön välille. Toisaalta luovan talouden politiikka muodostaa ”erillisen” politiikka-alueen suomalaisessa sektorikulttuuripolitiikassa esimerkiksi rahoituksen ja ohjauksen näkökulmista.¹⁴³ Esimerkiksi Taiken myötä uudistetusta taidehallinnosta huolimatta taiteen tukimuodot säilyivät pääosin ennallaan. Niitä ei ole erityisesti suunnattu tukemaan luovaa taloutta tai kulttuuriryrittäjyyttä. Kulttuuriryrittäjyys on haluttu pitää erossa taiteellisen ytimen (esimerkiksi apurahapolitiikka) toiminnoista (myös Luonila ym. 2022). *Pelkästään luovan talouden politiikan kautta ei voida vielä sanoa varsinaisen taide- ja kulttuurin sektoripolitiikan tai ohjauksen uusliberalisoituneen tai muuttuneen ratkaisevasti* (vrt. Sevänen & Häyrynen 2018). Lisäksi OKM:n hallinnoimalta kulttuuripolitiikan sektorilta suoraan luovan talouden hankkeille allokoitu rahoitus oli vuonna 2019 vain noin 1 % koko taide- ja kulttuuribudjetista (Jakonen ym. 2021a). Luovan talouden alalla muutos on tapahtunut erityisesti kulttuuripolitiikan informaatio-ohjauksessa ja strategiapuhunnoissa – voidaan puhua myös diskursiivisesta muutoksesta – eikä niinkään esimerkiksi rahoituksen allokoinneissa tai lainsäädännössä (ks. myös Pyykkönen & Stavrum 2018). Ei ole mitenkään suoraviivaista ja selkeää, miten strategiatasolla linjatut politiikkaideat asettuvat eri hallinnonalojen arkitodellisuuksien osaksi, esimerkiksi rahoitusmomenteiksi tai hallinnollisiksi vastuiksi.

Luovan talouden kieli ja kehyksessä käyty keskustelu on kuitenkin taidepoliittisesti merkittävää vallankäyttöä, sillä Suomessa perinteisesti tärkeään taiteen autonomiaan (esim. Saukkonen 2021) kytkeytyvistä taiteen käsitteestä, taideinstituutiosta, taiteen tuesta kuin taiteilijoiden asemasta on tämän myötä alettu keskustella vahvemmin markkinaorientoituneen kulttuuripolitiikan diskursseissa. Luovan talouden, hyvinvointivaikutusten ja muiden vastaavien diskursseiden merkitys on strategisina puhetapoina ollut suuri siinä mielessä, että ne ovat tuoneet esimerkiksi taidepolitiikkaan muiden politiikka-alueiden kieltä ja vaikutustavoitteita. Strategiat ovatkin keskeisiä kulttuuripolitiikan perusteluiden ja tavoitteiden viestintä- ja levityskeinoja (esim. Kraatari 2017). Esimerkiksi Taiteen keskustoimikunnan uudistamisen keskeinen alkusysäys oli opetusministeriön valmistelema kulttuuripolitiikan strategia. Oleellista politiikan ja politiikkaohjelmien kannalta on, että kun jokin ilmiö tai asia on ensin nimetty esimerkiksi luovaksi taloudeksi, sitä voidaan ryhtyä hallinnoimaan, eli kehitlemään tavoite- ja toimenpideohjelmia sekä allokoimaan resursseja. Näin ollen kyse ole ainoastaan ideologisesti neutraalista terminologian muutoksesta, vaan merkittävästä,

¹⁴³ Ohjauksen irrallisuutta tai kokonaisvaltaisen luovan talouden yhteiskunnan kehittämisen vajavaisuutta kuvaa esimerkiksi se, että kulttuurialojen osuus kansantuotteesta ei ”luovan talouden” tai ”kulttuuriviennin” politiikoista huolimatta kuitenkaan ole tilastollisesti todennettavien merkkien osalta kasvanut 2010-luvulla Suomessa (Tilasto: Kulttuurin satelliittitilinpito).

suostuttelevasta asiantuntijavallasta (esim. Belfiore 2022). Toisaalta valtion strategisissa politiikkaohjelmissa ovat painottuneet 2010-luvulla myös kulttuurin hyvinvointivaikutukset (ks. luku 4.7). Tämä eroaa artikkelissa I analysoimistani, 2000-luvun aiemmista uusliberaaliin taloudellisnationalistiseen kilpailukykyyn painottuvista luovan talouden keskusteluista. Ilmeneekö tässä kulttuuripolitiikan linjanmuutos vai onko kyse vain uusista muodoista taloudellistuneessa 2020-luvun kulttuuripolitiikassa?¹⁴⁴

KULTTUURIPOLITIIKAN HALLINNOLLISET RAKENTEET JA PARADIGMAT

Kysymys 2: Millaista hallinnollista politiikkaa ja vallankäytön mekanismeja muodostuu taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausprosesseissa sekä byrokraattisten rakenteiden muutoksissa? (Artikkelit II ja III)

Ilman organisaatioita kuten ministeriöitä ja virastoja on mahdotonta ottaa politiikan ohjauksivälineitä käyttöön (Vedung 1998). Kuvasin aiemmin taide- ja kulttuuripolitiikan ”arkkityypit” rakenteellisen analyysin taustaksi: insinööri-, arkkitehti-, mahdollistaja- ja mesenaattimallin¹⁴⁵ (ks. myös Rautiainen 2008). Nämä ovat olleet jo vuosikymmeniä keskeisiä tapoja vertailla ja tyyppitellä kansallisia kulttuuripoliittisia järjestelmiä erilaisine rakenteineen ja politiikkavälineineen. Todellisuus on toisaalta aina ollut monimutkaisempi. Kriittisemmissä katsannoissa kulttuuripoliittiset järjestelmät – myös Pohjoismaisen mallin suomalainen sovellus – koostuvat erilaisista byrokraattisista rakenteista ja instrumenteista ja ovatkin hallinnollisesti ennen kaikkea sekamuotoisia (esim. Rosenstein 2021). Olen tässä tutkimuksessa analysoinut politiikan ohjauksivälineitä ja hallinnon rakenteita kulttuurihallinnon eri ulottuvuuksina. Viime aikoina on pohdittu julkisen kulttuuripolitiikan rakenteiden ja hallitsemisjärjestelmien monimutkaistumista sekä ”hybridisoitumista” (Wyatt & Trevena 2020). Tulokseni tukevat tätä sekä julkisten rahavirtojen, hallinnon rakenteiden, että ohjausmenetelmien osalta. Tutkimukseni esittää, että julkisen kulttuuripolitiikan monimutkaisuus erilaisine hallintamalleineen ja tavoitteineen palautuu laajan yhteiskunnallisen toimijakentän eri sektoreiden hallinnan lisäksi yhtä lailla julkishallinnon sisäisiin eroihin, jännitteisiin ja kamppailuihin. Kriittisissä ja historiallisissa näkökulmissa onkin lähestytty ”hallintaa” ja ”hallintaverkostoja” nimenomaan valtion organisoinnin näkökulmasta (esim. Davies 2011).

Kulttuuripoliittisessa prosessissa hallinnolla on suuri merkitys politiikka-toimien valmistelussa sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmien käyttämisessä, ja siten muutoksen tai muuttumattomuuden mahdollistamisessa. Häyrysen mukaan (2013) keskushallinnon valta ei hiipunut suomalaisessa kulttuuripolitiikassa

¹⁴⁴ Tässä tutkimuksessa en puutu siihen, miten koronapandemia on muuttanut ja tulee muuttamaan, jos tulee, keskustelua luovista aloista ja kulttuurista elinkeinopolitiikkana – tämä olkoon myöhemmän tutkimuksen aihe.

¹⁴⁵ Myös muita tapoja lajitella kulttuuripoliittisia malleja on olemassa, mutta tässä olen hyödyntänyt vain Hillman-Chartrandin ja McCaughey'n (1989) klassista nelijakoa Rautiaisen (2008) suomennoksiin perustuen.

1990-luvulta alkaen tehdyistä uudistuksista huolimatta. Strategiselle valtiolle ominainen, ministeriöiden toteuttama strateginen ohjaus ja politiikka saattavat edelleen korostaa suomalaisessa taidepolitiikassa ministeriövetoista ja keskitettyä arkkitehtimallia (vrt. esim. Mangset ym. 2008, 2).¹⁴⁶ Tätä indikoi taidepolitiikan ja taidetoimikuntalaitoksen kytkeminen aiempaa vahvemmin valtion strategiseen ohjaukseen sekä hallituspolitiikkaan. Taike-uudistus, jossa taidetoimikuntalaitoksen vertaisarviointivaltaa vähennettiin ja rahanjakoa keskitettiin tiukemmin tulosohjatun ja -johdetun päällikköviraston alle, on ehkä keskeisin suomalaista taidekenttää koskettaneista NPM:n mukaisista ja strategisen valtion periaatteita toteuttavista uudistuksista. Strategisen valtion periaatteiden mukaisesti integroiva ja erityisesti virkakunnan toimeenpanema tulosohjaus vie myös kulttuuripolitiikassa hallitusohjelman sekä ministeriön tavoitteet virastotasolle. Samansuuntaisesti toimii OKM:n harjoittama tavoite- ja strateginen ohjaus (ks. luku 3.3.3). Viranhaltijoiden painoarvon ohella kehityksen voikin tulkita lisänneen myös hallituksen ja yleisten yhteiskuntapoliittisten ideologioiden heijastamista taidehallinnon ja -instituutioiden toimintaan. Riskinä on, että uudet ohjausmallit vaikuttavat negatiivisesti kulttuurisektorin ja taiteen itsenäiseen ja omaehtoiseen kehitykseen (esim. Bell & Oakley 2015; Häyrynen 2018). Toisaalta kulttuurihallinnon virkakunnan toimeenpanema tulosohjaus ei välttämättä lyhennä ratkaisevasti taiteen ”käsivarren mittaa” esimerkiksi suhteessa puoluepolitiikkaan.

Vaikuttavuus- ja indikaattoritematiikka on esimerkki strategiseen tuloksellisuuteen kytkeytyvästä hallinnollisesta politiikasta kulttuuripolitiikassa. Käytännössä myös taiteeseen liittyvien valintojen edellytetään perustuvan yhä pysyvämpiin ja formaaleihin, erityisesti kulttuurihallinnon asettamiin kriteeristöihin ennemmin kuin puolueelliseksi nähtyyn asiantuntija-arviointiin (esim. Häyrynen 2018; artikkeli II). Tästä huolimatta arviointiohjausta ja tuloksiin perustuvaa toiminnan tai resurssien suuntaamista ei ole kulttuurihallinnossa juurikaan pystytty hyödyntämään, mistä esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on opetus- ja kulttuuriministeriötä huomauttanut¹⁴⁷. Vaikka tietoon perustuva politiikka ja arviointiohjauksen periaate ovat nousseet viime vuosikymmeninä pinnalle, *kulttuurin rahoitus ei ole perustunut sinänsä erityisesti vaikuttavuustietoon tai arviointituloksiin vaan ennemminkin historiallisesti muodostuneisiin hallinnollisen politiikan käytäntöihin ja avustusta saavien tahojen merkitykseen kulttuuripolitiikan kokonaisuudessa*. Puheen tasolla korostuvat tulokset ja näyttö (myös Belfiore 2022), mutta vielä tähän asti itseisarvoinen taiteen tekeminen on edelleen pystytty määrittelemään uusliberalistisessa valtionalouden kehikossa hyväksyttäväksi

¹⁴⁶ Kuten totesin ja erittelin jo luvussa 3.3.2. mallit ovat erityisesti analyyseja varten luotuja karikatyyreja. Näin ollen suomalainen tai pohjoismainen taidepolitiikan malli ei istu puhtaasti mihinkään yhteen malliin, vaan sisältää erilaisia piirteitä riippuen tarkastelukohteesta ja historiallisesta perspektiivistä mallien eri kehitysvaiheisiin sekä toteutumiseen kansallisissa kulttuuripolitiikoissa (ks. myös Sokka 2012, 50–52).

¹⁴⁷ VTV:n mukaan ainakaan vuoteen 2016 mennessä arviointiohjauksen ”mahdollisuuksia ei ole ministeriössä vielä täysimääräisesti hyödynnetty”. Ks. <https://www.vtv.fi/julkaisut/opetus-kulttuuriministerion-ohjausjarjestelma/> (haettu 10.12.2021).

rahoituskohteeksi, eivätkä tulosten mittaaminen ja niistä palkitseminen varsinaisesti korostu.¹⁴⁸

Ministeriön valtionavustuspolitiikka ja taidehallinto onkin vasta 2010-luvulla tehnyt todella siirtymää strategisen valtion ja NPM:n mukaisiin käytäntöihin. Viimeisten kymmenen vuoden aikana kulttuurin ja taiteen valtionavustusjärjestelmään on yhdistetty tehokkuus, seuranta, vaikuttavuus ja strategisuus sekä taidehallinnossa tehty Taike-uudistus, jossa on otettu käyttöön hallinta-ajatteluun pohjaava kehittämistoimintaa verkostoinen. Tarkasteluni perusteella kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmä veikkausvoittovaroineen on muodostanut valtion finanssivalvonta- ja ohjauskehikossa oman kuplansa, jonka on voinut katsantokannan mukaan nähdä yhtäältä jähmeänä staattisuutena tai toisaalta taide- ja kulttuurijärjestelmäämme dramaattisilta muutoksilta suojanneena tekijänä. Vielä 2010-luvulle tultaessa – ja edelleen 2010-luvulla – toimittiin monin tavoin vanhan julkishallinnon periaatteiden mukaisesti. Nykynäkökulmasta aikoinaan esitettyjen NPM-uhkakuvien osalta muutokset ovat olleet kulttuuripolitiikassa etenkin julkisessa rahoituksessa pelättyä pienempiä (vrt. myös Bille 2022, 36).

Taiteen keskustoimikunnasta (TKT) Taiteen edistämiskeskukseen siirtyminen ei tulosteni perusteella ole aidosti merkinnyt sellaista uudistusta kuin Taiteen edistämiskeskusta perustettaessa oletettiin. Muutosta TKT:stä Taikeen voi tulkita suuren katkoksen tai mullistuksen sijaan myös strategisen valtion kulttuuripolitiikan byrokraattisrakenteellisena operaationa, joka ei muuttanut sanottavasti toimintoja. Taiken tapauksessa ilmenee aiemmin esitetty periaate (Heiskanen ym. 2005; myös Wyatt & Trevena 2020, 11; Henningsen & Blomgren 2017), miten päätöksentekijät ja hallinto suosivat rakenteellisia muutoksia siksi, että ne ovat helpompia aloittaa kuin todellinen toimintojen uudelleen suuntaaminen. Järjestelmätasolla *Taiken voi nähdä edustavan ohjausmenetelmien ja toimintaperiaatteiden näkökulmasta hybridioorganisaatiota, jossa on piirteitä sekä hyvinvointivaltiollisesta että uuden strategisen valtion julkishallintoa koskevista paradigmoista*, mutta joka on vanhaa TKT:tä virkakuntavetoisempi. Taiken toiminnassa näkyvät niin NPM (strateginen tulosohjaus, välineelliset kriteeristöt, johtajavaltaisuus) kuin hallinta-ajattelu (verkostomainen kehittämistoiminta ja palveluiden tarjoaminen erilaisille kumppaneille). Hallintomallit eivät kulje lineaarisesti yhteen suutaan. Edeltäjästäan TKT:stä poiketen Taikesta tehtiin selkeästi strategisen valtion virasto. Taiken perustamisen myötä myös alueellista taidepolitiikkaa valtiollistettiin aiempaa tiukemman kontrollin alle tulosohjauksen ja politiikan strategisen kehittämisen nykyideologioiden mukaisesti (vrt. Renko ym. 2021; yleisesti myös Peters 2018a). Lainsäädäntöä muuttamalla sekä tulosohjaus- ja valtionavustusinstrumentteja käyttämällä kulttuuripolitiikan toteuttamisvastuita on lavennettu taiteilija- ja taidepolitiikasta vastaavaan virastoon Taikeen. Kuten totesin, uudistuksessa ei ole kuitenkaan yksinomaan kysymys siitä, että Taikelle on haluttu antaa ideologisesti kulttuurin välineellistämiseen liittyviä tehtäviä. Kyse on myös käytännöllisistä hallinnollisista ongelmista ja niiden järjestelystä

¹⁴⁸ Kuten VTV tuoreessa tarkastuskertomuksessaan rahapelitoiminnan tuotoista myönne-
tyistä avustuksista yleisesti toteaa: ”Tuloksellisuuden näkökulma ei nivoudu avustusproses-
siin niin tiiviisti, että se ohjaisi merkittävästi avustusten kohdentamista”. Ks.
<https://www.vtv.fi/julkaisut/rahapelitoiminnan-tuotoista-myonnettyt-avustukset/>

kulttuurihallinnon näkökulmasta pragmaattisesti (kuten delegoinneista sekä toimeenpanovastuista) sekä aidosta yrityksestä uudistaa toimintatapoja.

Taide- ja kulttuuripolitiikassakaan julkishallinnon uudistusideologiat eivät siis etene lineaarisesti ideologiasta tai paradigmasta toiseen, vaan vaikutteet ja hallinnolliset trendit sekoittuvat, tuottaen uusia politiikkavälineitä ja vallankäytön muotoja (myös Lascoumes & Le Gales 2007, 2). Kuten kulttuuripolitiikan tavoitteita ja vaiheita, myöskään kulttuurihallinnon kehityskausia ei ole mielekästä asettaa tiukasti tiettyjen aikakausien sisään. Hallinnollisia trendejä – perinteistä julkishallintoa, uutta julkisjohtamista (NPM) sekä erilaisia hallintamalleja (*governance*) – voi pitää osittain päällekkäisinä (vrt. myös esim. Torfing & Triantafillou 2013). Ei ole olemassa staattista julkista valtaa, hallintoa ja ohjausjärjestelmiä, vaan julkishallinnon todellisuudessa on kyse jatkuvasta kehittämispaineesta (ks. Anttiroiko 2017; Vartiainen ym. 2021). Suomalaista sektorikulttuuripolitiikkaa ja sitä ylläpitävää valtion kulttuurihallintoa voi nykyisellään luonnehtia mosaiikkimaiseksi kokonaisuudeksi kulloistakin kehittämistarvetta varten syntyneine lukuisine erillislaikeneen, monimutkaisine ohjaus- ja -rahoitusjärjestelyineen, hallinnollisesti erillään olevine alalohkoineen ja monine hallintoon sidoksissa olevine taiteen ja kulttuurin kenttien toimijoineen. Verrattuna esimerkiksi ohjauksen osalta uusliberaaliin suuntaan vietyyn yliopistosektoriin (ks. Kuusela ym. 2021), kulttuuripolitiikassa kentän ohjauksen suuria yhtenäisiä muutoksia vaikeuttaa kuvattu monimutkaisuus.

Kulttuuripolitiikan hallintoa on jo pitkään koitettu kehittää ”hallintalähtöisemmäksi” (Pirnes 2008, 246). Toisaalta suomalaisen kulttuuripolitiikan ohjaus perustuu edelleen keskeisesti perinteisiin *top-down* -ohjausvälineisiin: lakeihin ja rahan eli normi- sekä resurssiohjaukseen. Hallinta-ajatteluun liittyvä dialoginen yhteistoiminta ei suoraan sovellu perinteisiin valtionavustuspolitiikan instrumentteihin. Kulttuurihallinto on monin tavoin säilyttänyt entisiä ohjausmallejaan sekä vakiintuneita rahoitus- ja muita rakenteita, mutta joutunut tietenkin julkisen politiikan alana omaksumaan ja opettelemaan väistämättä vanhan julkishallinnon välineiden päälle uudempia tulos-, strategia- ja arviointiohjauksen käytäntöjä. Valtion ohjausjärjestelmien muutosten vaikutus kulttuuripolitiikkaan ei kuitenkaan välttämättä ole ollut niin ”raju” (Karttunen 2015) kuin on esitetty. Kaiken kaikkiaan kulttuuripolitiikan virkakunta ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän toimeenpanijoina ei ole avuton ulkoisten paineiden edessä, vaan sillä on omaakin pelivaraa siinä, miten strategisen valtion ohjausperiaatteita ja -välineitä omaksutaan ja todella käytetään hyväksi politiikan toteutuksessa. Julkishallinnon kehittämisperiaatteiden mukainen ministeriön strateginen keskittyminen ydintehtäviin (lainsäädäntö, politiikan suunnittelu) esimerkiksi yksittäisten valtionavustusten jakamisen sijaan ei ole kulttuuripolitiikassa toteutunut. Tämä herättää kysymyksen OKM:n todellisesta strategisesta roolista, vaikka aiheesta on keskusteltu jo vuosikausia (vrt. esim. Oesch 2004). Myös Taiken aikakaudella viraston jakamia, yksittäisiä taiteenaloja koskevia melko pieniäkin määrärahoja on päätetty ministeriön toimesta valtion talousarvioprosessissa osana veikkausvoittovarojen käyttösuunnitelmaa. Viraston oma kyky reagoida resursseilla strategisesti taiteen kenttien tarpeisiin on ollut pienehkö. Tilanne on vastannut enemmän

perinteistä määrärahaohjausta kuin strategista tulosoajhausta, jossa virasto päättäisi toimeenpanon keinoista saadessaan rahoituksen könttäsuummana.

Tutkimukseni aineistot osoittivat, että myös kulttuuripolitiikassa ilmenee uusliberalistiseen tulosoajhaatioon yhdistetty (uus)byrokratisoituminen valvonta-, arviointi ja -raportointikäytäntöjen (ks. esim. Duelund 2003; Hall 2019; Mirowski 2009) vuoksi. Tuloksellisuuden ja tulosoajhauksen käytännöt tarkoittavat, että myös kulttuurisektorille ja kulttuurin alueelle tuodaan alkujaan talouden piirissä kehitettyä kieltä. Periaatteessa tuloksiin ja vaikuttavuuteen perustuvassa hallinnassa oletuksena on, että politiikan toteuttamisvälineillä olisi suora yhteys politiikan tuloksiin ja että tulokset pystytään mittaamaan tai muulla tavoin todentamaan. Filosofisemmin voidaan kysyä, kuinka hyvin tulosoajhausideologia ylipäätään soveltuu taiteen ja kulttuurin sektorin arvioimiseen (myös esim. Vestheim 2007). Yksinkertaista vastausta tähän ei ole, mutta on pohdittava, miten taidetta ja kulttuuria todella voidaan ohjata nykymuotoisen järjestelmän avulla tuloksellisuuteen sekä miten taiteen sekä kulttuurin kenttien parissa koetaan ohjauksen kohteena oleminen (vrt. myös Myrsky 2013, 281). Hallinnon asettaessa keskeisiksi tavoitteiksi tehokkuuden, vaikuttavuuden ja verkostomaisuuden kaltaisia hyveitä, ne saattavat muodostua myös osaksi ohjauksen kohteena olevien itsemäärättyä; hallinnolliset menettelytavat ”kulttuuristuvat” (Koikkalainen 2017, 37). Epäpersoonallisten kriteereiden sekä tulosten painottaminen saattavat piilottaa kulttuuripolitiikan päätöksenteon ideologisuutta sekä poliittisia arvovalintoja hallinnolliseksi politiikaksi. Poliittiset ongelmat muuttuvat metodologisiksi ja teknisiksi järjestelmän toimivuuden kysymyksiksi, keskusteluksi vaikutuksista ja näytöstä (ks. esim. Belfiore 2022; Häyrynen 2018). Joka tapauksessa yhteiskunnallisessa todellisuudessa ”tuloksen” käsite ei kuitenkaan voi olla poliittisesti neutraali. Pohdinta kulttuuripolitiikan ”tuloksesta” ja sen todentamisesta on luonteeltaan jatkuva hallinnollisen politiikan ja yhteiskunnallisen keskustelun prosessi.

KULTTUURIN RAHOITUS

Kysymys 3: Millaiseksi kulttuuripolitiikan hallinnollinen politiikka, muutos ja muuttumattomuus sekä ala hahmottuvat valtion julkisen rahoituksen kohdentumisen kautta tarkasteltuna? (Artikkeli IV)

Argumentoin julkisen kulttuurirahoituksen olevan eräs suurimpia ilmauksia politiikan suuntaviivoista (esim. Katz-Gerro 2015) ja keskeinen tapa toteuttaa strategisia linjauksia. Rahoituksen jakautuminen kertoo osaltaan siitä, millaisia tavoitteita ja arvoja todella toimeenpannaan käytännössä suhteessa strategiaan ja retorisiin korostuksiin. Artikkelissa IV selvitän, millainen on strategisen valtion kulttuuripolitiikan ”polity” eli poliittinen kokonaisuus julkisen rahoituksen kautta tarkasteltuna.¹⁴⁹ Hahmottelen erilaisia hallinnonalojen välisiä vastuunjakoja

¹⁴⁹ Eri sektoreiden ja hallinnonalojen kulttuuripoliittinen merkittävyys ei tietenkään ole palautettavissa pelkästään talousarviosta tunnistettuihin budjettiriveihin ja suoraan julkiseen tukeen, vaan tapahtuu monenlaisten, sekä suorien että välillisten toimenpiteiden kautta.

valtioneuvostotasaisen kulttuuripolitiikan toteuttamisessa. Ei sinänsä ole uusi asia, että myös OKM:n sektorikulttuuripolitiikan lisäksi monet muut ministeriöt ja hallintosektorit rahoittavat ja hallinnoivat taidetta ja kulttuuria sekä tekevät niitä koskevia päätöksiä, eli osallistuvat kulttuurin tukemiseen, muokkaamiseen ja hallintaan ohjauskeinoillaan (esim. Häyrynen 2015; Kangas & Pirnes 2015; Kraatari 2017). Tarkastelen rahoituksen osalta, *mitkä hallinnonalat kulttuuria rahoittavat ja millaisia rajankäyntejä sekä vastuita varsinaisen kulttuuripolitiikan kanssa muodostuu*.

Kulttuurin rahoitusta vuoden 2019 esimerkin kautta tarkasteleva neljäs artikkelini osoittaa ensinnäkin, että Suomessa hyvinvointivaltion tavoitteita tasa-arvosta ja alueellisesta saavutettavuudesta pyritään edelleen toteuttamaan myös kulttuurin alueella laajan julkisen rahoituksen turvin.¹⁵⁰ Strategisen valtion kulttuuripolitiikan kokonaisuus muodostuu myös rahoitusta tarkasteltaessa monien politiikkaa toteuttavien tahojen erilaisten ohjelmien, strategioiden ja toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta (myös Mulcahy 2017, xii-xiv). Kyse on erilaisista hallinnollisista käytännöistä, joissa ministeriöt käyttävät kulttuuria eri tavoin joidenkin tavoitteiden – kulttuuristen tai muiden – edistämisen välineenä (ks. Makarychev, Pyykkönen, & Sokka 2020). Suurimmat yksittäiset kulttuurin rahoitus-erät olivat vuonna 2019 taiteen ja kulttuurin virallinen, ”korvamerkitty” budjetti OKM:n pääluokassa (n. 450 M€), Yleisradion erilaisille sisällöille kohdistunut rahoitusosuus LVM:stä (n. 360 M€) sekä VM:n kautta kohdistuneet kuntien peruspalveluiden valtionosuudet (n. 125 M€) yleiselle kulttuuritoiminnalle kunnissa, kirjastoille sekä taiteen perusopetukselle. Suomessa media- ja viestintäpolitiikkaa käsitellään eri hallinnonalalla kuin varsinaista kulttuuripolitiikkaa toisin kuin vaikkapa Tanskassa, vaikka strategioissa tunnistetaankin median kulttuuripoliittinen tärkeys (esim. OKM 2017).¹⁵¹

Taiteen ja kulttuurin valtion tuki on kokonaisuutena Suomessa pirstaloitunut eri ministeriöiden ja hallinnonalojen alle. Esimerkiksi luovan talouden rahoitus on hajaantunut eri ministeriöihin. Pelkästään sektorikulttuuripolitiikan rahoituksen hallintarakenteet ovat monimutkaiset (Rautiainen 2012). *Kulttuurin julkisen rahoituksen ohjauksen ja rahoituskanavien monimutkaisuus korostavat niitä tuntevan virkakunnan valtaa*. Artikkelin IV perustan muodostamaa tutkimusdataa ei olisi ollut mahdollista kerätä ja luokitteluja tehdä samassa mitassa ilman eri hallinnonaloja edustavan virkakunnan tiedonantoja. Käytännössä vakiintuneiden valtionavustus- ja muiden rahoitusmuotojen ylläpitäminen tai muuttaminen kriteeristöineen on niiden perustamisen jälkeen jätetty ministeriön ja viraston virkakunnan käsiin (myös Murto 2014, 94–95.) Valtasuhteet eivät ole yksisuuntaisia, vaan esimerkiksi kansalaisyhteiskunta on Suomessa perinteisesti vaikuttanut ja vaikuttaa edelleen hallinnon ratkaisuihin, jotka perustuvat monin osin vanhoihin korporatistisiin suhteisiin hallinnon ja taidekentän välillä (ks.

¹⁵⁰ Kaiken kaikkiaan kulttuuriksi tunnistetuille toimille kohdistui vuonna 2019 valtion rahoitusta yli 1,3 miljardia euroa, mikä oli noin 2,5 % koko valtion budjetista. Summassa ei kuitenkaan ole mukana esimerkiksi keski- tai korkea-asteen taide- ja kulttuurialojen koulutus.

¹⁵¹ Aiemmin on todettu, että valtioneuvostotasoiseen kulttuuribudjettiin tulisi huomioida mukaan myös taiteen kehittymisen ja jakelun sekä koko kansakunnan kulttuurin kannalta tärkeä Yleisradio Oy (esim. Kangas & Pirnes 2015).

Heiskanen ym. 2005; Sokka 2012). Viranhaltijoiden työ on järjestetty edelleen taiteenalarajojen mukaisesti. Samoin toimijakentän edunvalvonta. Kulttuuripolitiikan rahavirrat ovatkin tulosta poliittisesta toiminnasta, jossa ovat edustettuna useat erilaiset intressitahot (ks. Katz-Kerro 2015).

Valtion kulttuurille allokoima julkinen rahoitus kertoo yleisemmin siitä, kuinka arvokkaana ja tärkeänä valtion taiteen ja kulttuurin näkee. OKM:n sektorikulttuuripolitiikan rahoituksen tutkimisen perusteella *Suomen taide- ja kulttuuripolitiikan 1960-luvulta alkaen rakennettu ja 1980–1990-luvuilla lainsäädännön ja institutionaalisten puitteiden osalta viimeistely ”hyvinvointivaltion pitkä linja” on ainakin tähän asti edelleen kestänyt*. Aivan kuten jo Esa Pirnes (2008) totesi tutkimuksessaan, OKM:n hallinnoima sektorikulttuuripolitiikka on edelleen pääosin taidepolitiikkaa vakiintuneine rahoitusprioriteetteineen. Pitkä ja vakaa linja rahoituksessa kestää edelleen: iso osa kulttuurirahoituksesta on suuntautunut jo pitkään kansallisille laitoksille, kunnallisen taidelaitosjärjestelmän valtionosuuksiin sekä esimerkiksi tilakustannuksiin (myös Heiskanen ym. 2005; Saukkonen 2014; Jakonen ym. 2021a). Valtiollisen kulttuurielämän tuen poliittinen malli *priorisoi edelleen erityisesti rahavirtojen osalta kulttuurin institutionalisoituneita muotoja vaihtoehtoisten ja hetkellisempien sijaan*, mikä on edelleen korostunut koronapandemian nostattaman kritiikin kontekstissa. Lakisääteinen jäykkyys yhdistettynä vaikeasti muutettaviin rahoitusrakenteisiin ja korporatistisiin valtapositiioihin on yhtäältä suojannut vakiintuneita kulttuurialan toimijoita ja instituutioita muutoksilta, mutta toisaalta hidastanut uusien kulttuurin muotojen ja toimijoiden pääsyä rahoituksen piiriin.

On tietenkin ollut hyvin vaikeaa toteuttaa suurempia reformeja kulttuuripolitiikan kohdennuksissa, koska tasoltaan etenkin 2010-luvulla jähmettynyt valtion kulttuuribudjetti¹⁵² ei ole kasvanut samassa suhteessa kulttuurin merkityksen korostamiseen (ks. esim. Pirnes 2008, 250; Saukkonen & Ruusuvirta 2012). Voi myös perustellusti arvioida Throsbyn (2001, 137) tapaan, että taloudellisen ajattelun hallitsevuus sekä uusliberaali yhteiskuntapolitiikka on jähmettänyt tässä mielessä suomalaisen(kin), julkisen rahoituksen allokointiin perustuvan kulttuuripolitiikan kehitystyötä. Hyvinvointivaltion kasvukaudesta, tasa-arvotavoitteista ja kulttuuripoliittisen järjestelmän rakentamisesta siirryttiin 1990-luvun myötä kohti niukkuuden jakamista sekä mittausvetoista politiikkaa (esim. Häyrynen 2018). Yritysmäinen strateginen ajattelutapa soveltuukin tulosohjauksen ja kehysbudjetoinnin talouskurin kanssa yhteen paremmin kuin tämän vastakohtaksi ajateltu aktiivinen, hyvinvointivaltiollinen jakopolitiikka (Mykkänen 2017). 1990-luvun laman myötä toteutetusta säästöpolitiikasta alkaen *rahapelitoiminnan tuotoista on muodostunut elintärkeä, valtion budjettivaroja kompensoiva ja korvaava taloudellinen väline myös kulttuurin pysyvien rakenteiden ja instituutioiden rahoittamiseen strategisessa valtiossa* (myös Ahonen 2019). Yli puolet valtion virallisesta kulttuuribudjetista on rahoitettu säännöllisesti strategisen valtion budjettikuria paikkaavin rahapelivaroin myös 2010-luvulla. Niiden hallinnoinnissa ja

¹⁵² Tilastokeskus. Kulttuurimäärärahojen osuus valtion ja opetus- ja kulttuuriministeriön menoista 2000–2020. https://pxhopena2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/kulttuuritalasto/html/suom0009.htm (haettu 29.9.2022.)

kohdentamisessa taiteelle ja kulttuurille OKM:n virkakunnalla käyttösuunnitelmineen on keskeinen valta-asema. Ministeriö on pitänyt omissa käsissään, miten veikkausvoittovarat jaetaan vuosittain yksityiskohtaisesti eri käyttötarkoituksiin ja edelleen jaettavaksi laajan asiantuntijaverkoston kautta. Kytkeytyminen vuositaiseen tuotto-odotukseen on esimerkiksi heikentänyt mahdollisuuksia kehittää valtionavustuksien monivuotisia avustuskausia, mikä on edunsaajien keskuudessa koettu merkittäväksi ongelmaksi (ks. myös Heiskanen ym. 2005, 46).

Kuten Heiskanen ym. (2005) analysoivat, kulttuuripolitiikan prioriteetit ovat osittain sisällä rahoitusjärjestelmässä (esimerkiksi taiteilija-apurahat ja valtionosuudet taidelaitoksille), osa prioriteeteista puolestaan näkyy yksittäisissä rahoituspäätöksissä (harkinnanvarainen tuki). Erityisesti harkinnanvaraisen avustustoiminnan kautta voidaan päästä käsiksi myös rahoituksen kohdentamisen välineellistymisen teemoihin.¹⁵³ Hyvinvointivaltion muuttuessa ja yhteiskuntapolitiikan painopisteen siirtyessä tuloksiin myös taiteen ja kulttuurin odotetaan olevan tuottavia ja vaikuttavan laajasti yhteiskuntaan esimerkiksi luovana taloutena, alueiden kehittymisenä, sosiaalisten ongelmien poistajana sekä terveyden ja hyvinvoinnin lisääjinä (esim. Mangset 2020). Vastaus siihen, onko nykykulttuuripolitiikassa tasapaino kulttuuristen ja ei-kulttuuristen tavoitteiden välillä painottunut jälkimmäisiin, ei ole suomalaisessa kontekstissa mitenkään itsestäänselvyys, sillä ohjauksen tavat vaihtelevat informaatiosta rahoitukseen. Millaisia tavoitteita kulttuuripolitiikan järjestelmällä sitten tavoitellaan? *Kulttuuripolitiikan julkisen rahoituksen kohdentumisen osalta vaaka on edelleen taiteellisissa ja kulttuurisissa tavoitteissa. Kulttuuripolitiikan välineellisyys ei näy suuressa mittakaavassa nimenomaan kulttuurin rahoituksen kohdentumisen suurissa linjoissa.* Itse asiassa taide- ja kulttuuripolitiikan sektorihallinto on Suomessa monin tavoin suojannut taiteen autonomiaa erilaisilta muutoksilta. Hyvinvointivaltion periaatteet ovat säilyneet rahoituksessa merkittävällä sijalla, esimerkiksi valtionosuusrahoituksessa alueellista tasa-arvoa edistävälle taidelaitosverkostolle. Lainsäädännön avulla on säilytetty hyvinvointivaltion ajan ideologisia perusteita. Kulttuurin julkisen rahoituksen sekä taidepolitiikan rakenteiden tarkastelut vahvistavat sitä kuvaa, että tällä hetkellä hegemonisista välineellisistä tavoitteista eli kulttuurin hyvinvointivaikutuksista tai luovasta taloudesta ei ole tullut koko kulttuuripolitiikkaa läpäiseviä näkökulmia, vaan päinvastoin ne ovat muodostuneet erillisiksi politiikkalinjoikseen taide- ja kulttuuripoliittisen järjestelmän sisällä. Välineellisyys ilmenee ennemminkin *erilaisissa yksittäisissä strategisissa avustuspäätöksissä ja tukimuodoissa* (esimerkiksi luovalle taloudelle ja hyvinvointivaikutuksiin) ja *ohjauksen tavoissa, kuten tavoitteenasetteluissa, hakuilmoituksissa, avustuskriteereissä, haku- ja selvityslomakkeissa ja esimerkiksi tulosohjauksen teemoissa.* Välineellistyminen ei ole suoraviivainen "top-down" -prosessi, vaan selitettävissä

¹⁵³ Onhan nimittäin niin, että keskeisen osan kulttuuribudjetista muodostavan vuosijärjestelmän suhteen vuoden 2022 alusta voimaan tullut laki esittävän taiteen edistämisestä ei radikaalisti muuta ohjausta, joskin laventaa kylläkin mukaan otettavien taiteenalojen rajausta yleisesti esittävään taiteeseen. Myös lakisäätöinen taiteilija-apurahajärjestelmä autonomiaperiaatteineen on monin osin ennallaan. Edelleen suomalaisen kulttuuripolitiikan piirteinä on tiettyjen taiteen alojen ja kulttuurimuotojen lakisäätöinen priorisoiminen.

monimutkaisten siirtymien ja toimintojen yhteisvaikutuksesta. (Ks. myös Kann-Rasmussen ja Hvenegaard Rasmussen 2021.)

Suomalaisessa järjestelmässä kuntia voidaan pitää esimerkiksi ihmisten omaehtoisen kulttuuritoiminnan kannalta erittäin keskeisenä kulttuuripolitiikan hallintotasona (esim. Häyrynen 2015; Saukkonen & Ruusuvirta 2012). Laeksen ja Rautiaisen mukaan (2017) yleiskatteinen ja suoriteperusteiseen laskentaan kiinnitetty valtionosuusjärjestelmä mursi aiemman suunnittelutalouden ohjausparadigman siirryttäessä kilpailutalouden aikaan. Valtiovarainministeriön kunnille jakamalla kulttuurin valtionosuuksilla rahoitetaan hyvin perustavanlaatuisia kulttuuripalveluita, kuten kirjastoja sekä taiteen perusopetusta, mutta kunnat ovat vapaita käyttämään könttänä saamansa valtionosuudet kuten haluavat eivätkä varat välttämättä kohdistu kulttuurille. Kuntien kulttuuripolitiikalle lain-säädännössä linjatut tavoitteet ja tehtävät ovat osittain resurssiohjauksen osalta irrallisia. Ne ovat toisaalta olleet veikkausvoittovarojen ja hankekehityksen varassa ja toisaalta perusrahoitukseltaan VM:n hallinnonalalla, kuntien tehtäviin suhteutettuna niukoissa peruspalvelujen valtionosuuksissa, irrallaan kulttuuripolitiikan sektorista. Kuntien valtionosuuksia on lisäksi leikattu huomattavasti 2010-luvulla, ja valtion osuutta kuntien peruspalveluiden rahoituksessa pienennetty.¹⁵⁴ Poliitikot ovat jo 1990-luvulta ”ulkoistaneet” nämä hyvinvointivaltion isot reformoinnit hallinnollisen politiikan kysymyksiksi (ks. Häyrynen 2018, 168). Strategisen valtion kehityksen myötä myös kulttuurin osalta valtio on kunnissa vetäytynyt entisestä hyvinvointivaltiollisesta, alueellista ja kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta tavoittelevasta rahoitusvastuustaan ja korvannut tätä strategisella kehittämisellä ja tiedontuotannolla.

KULTTUURIPOLITIikkaA STRATEGISESSA VALTIOSSA

Strategisen valtion ajatusmallit ja NPM:n periaatteet ovat vaikuttaneet toki Suomessakin jo 1990-luvulta lähtien samalta ajalta, kun hyvinvointivaltiollinen kulttuuripolitiikka saavutti siihenastisen päätepisteensä esimerkiksi taidelaitosten vo-lakien myötä (ks. Mertanen 2009). *Käännös strategiseen valtioon ilmenee taide- ja kulttuuripolitiikassa niin kulttuurihallinnon NPM- ja hallintaparadigmoista ammentavassa ohjauksessa kuin moninaisissa tavoitteissa, mutta vähäisemmin julkisen rahoituksen keskeisiä suuntaviivoja tarkasteltaessa.* Strateginen valtio (ks. Elomäki ym. 2016) on osuva kuvaus tämänhetkisestä kulttuuripolitiikan kehittämisen viitekehystä ja vaiheesta ohjausjärjestelmien suhteen. Strategisen valtion ohjausvälineillä on pyritty hajautetun mallin keskitetymppään hallintaan ja tehostamaan poliittista ohjausta. Valtion ohjaus kulttuuripolitiikassa ei ole ratkaisevasti pienentynyt tai vähentynyt, mutta muutoksessa (Häyrynen 2013). Kulttuurisektoria on ohjattu erityisesti taloudellista järkeilyä korostavaan suuntaan, ja talouden kieltä ja taloudellisia tavoitteita on tuotu kulttuurisektorille esimerkiksi tulosohtauksena (ks. myös Sokka 2014), mutta strateginen valtio on monimuotoisempi kuin

¹⁵⁴ Ks. esimerkiksi vuonna 2018 julkaistu Kuntalehden uutinen, jossa myös kuvio vuosien 2012–2019 leikkausten vaikutuksesta kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/valtionosuuksien-pieneneminen-pakottaa-kunnat-vimmaiseen-sopeuttamiseen-arvokeskustelu-ennen-vaaleja-tarpeen/> (haettu 11.9.2022).

uusliberaali kilpailuvaltio, josta keskusteltiin erityisesti 2000-luvulla. Toisaalta kyse on myös yhä syvällisemmin taloudelliset periaatteet sisäistäneestä rakenteesta, sillä strateginen valtio pyrkii sisällyttämään yritysmaisia käytäntöjä, strategisen hallinnan välineitä ja strategiaprosesseja kulttuurihallintoon (myös Eliott 2020; Klamer 2017; Mykkänen 2017). Taloudellinen logiikka on ajettu sisään julkishallinnon logiikkaan. Yksityistäminen, ulkoistaminen, vastikkeellisuus ja kilpailutus osana NPM:n oppeja myös sumentavat sitä, mikä oikeastaan on yritysmaisuuden, markkinaperiaatteiden ja valtion ero (esim. Hall 2019).

Valtion kulttuuripolitiikassa strategisuutta ja strategioiden merkitystä korostetaan jatkuvasti: strategiat ovat tapa ohjata ja tehdä politiikkaa; strategisuus on menettelytapa tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁵⁵ Tämä näkyy erilaisten tavoitteiden kytkemisenä erityisesti OKM:n kansalliseen kulttuuripolitiikan strategiaan: esimerkiksi valtionavustustoiminnan strategisoimispyrkimyksinä, Taiteen edistämiskeskuksen kautta toteutuvan taidepolitiikan strategisoimisena tulossovimusten avulla, indikaattorityönä, hallitusohjelmaan kytkeytyvissä strategissa hankkeissa kuin myös ministeriöstä myönnettävissä strategisissa hankerahoituksissa. Hallinnonalojen yhteistyötä on pyritty edistämään. Hallinnollinen politiikka ilmenee siinä, että virkakunnan valmistelemien kulttuuripolitiikan strategioiden avulla pyritään pitkäjännitteiseen ja suunnitelmalliseen kulttuuripolitiikkaan ohi vaihtuvien hallituskausien. Valtio on pyrkinyt ohjaamaan kulttuuripolitiikan strategialla myös alue- ja kuntatasoa erilaisilla hankkeilla ja esimerkiksi Taiken kautta. Vallitsevien hallintoideologioiden mukaisesti kulttuuripolitiikan toimeenpanoa on ulkoistettu esimerkiksi valtionavustusjärjestelmän kautta. Toimijoita pyritään sitten ohjaamaan ministeriön toimesta kulttuuripolitiikan strategisten tavoitteiden mukaisesti.¹⁵⁶ Strategioiden yleisluontoisuus (ks. esim. OKM 2017) mahdollistaa monenlaista toimintaa ja jättää poliittista pelivaraa yksittäisiin toimintoihin. Strateginen valtio voi olla myös ei-kilpailullinen: strategisuudella voidaan toteuttaa niin hyvinvointi- kuin kilpailutavoitteita. Kärkihankkeilla ja hankerahoituksilla pyritään joustavampaan kehittämistyöhön. Kulttuuripolitiikan välineelliset tavoitteet – kuten luova talous ja hyvinvointivaikutukset – ovat tulleet osaksi strategista ohjausta, mutta niiden rooli ja toteuttaminen koko kulttuuripoliittisessa järjestelmässä on monisyisempi kuin aika ajoin julkisessa puheessa on esitetty (ks. myös Makarychev, Pyykkönen & Sokka 2020).

Kilpailuvaltion voi nähdä myös strategisen valtion eräänlaisena esiasteena tai alkuperäisenä tavoitteena. Strategisen valtion voi tulkita eräänlaiseksi hybridiksi hyvinvointivaltiollisesta pitemmän ajan kehityslinjasta ja kilpailuvaltiollisesta pyrkimyksestä ja niihin liittyvistä ideologisista arvoista, oletuksista ja tavoitteista. Myös kilpailu- ja valmentaja -etuliitteet (esim. Sorsa 2017; Heiskala &

¹⁵⁵ Sama koskee kuntien ja kaupunkien kulttuuripolitiikkaa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin uusi kulttuurivisio on hyvä esimerkki strategisten tavoitteiden kerrostumisesta: <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/KuVa/julkaisut/Taide-ja-kulttuuri%20Helsingissa%202030.pdf>

¹⁵⁶ Esimerkkeinä voi nostaa esiin Suomen elokuväsäätiön valtionavustustehtävät, valtion taidemuseon sijoitetun yhdenvertaisuustehtävän ulkoistuksen perustamalla valtionavustettava Kulttuuria kaikille -palvelu sekä Taiteen keskustoimikunnan tutkimusyksikön tutkimustehtävän ulkoistuksen Cuporen valtionavustusten kautta.

Kantola 2010) kulttuuripolitiikkaa kehystävän ”*polityn*” kuvaajina ja näin kulttuuripolitiikkaankin vaikuttavina tekijöinä ovat tietyiltä osin päteviä. NPM:n mukaisia kilpailullisia menettelytapoja on strategisessa valtiossa tuotu kulttuurin rahoitukseen, mikä ilmenee esimerkiksi laskennallisissa valtionosuuksissa tai kulttuurin kentän keskinäisenä kilpailuttamisena erilaisten kehittämishankerahoitusten kautta. Taloudellista järkeilyä ja kilpailua on pyritty edistämään erityisesti kahtalaisesti. Ensinnäkin tuomalla kilpailua kulttuurisektorille julkishallinnon tuloksellisuutta painottavilla ohjausmalleilla, arvioinneilla, ulkoistuksilla ja erilaisilla hankerahoituksilla sekä toisaalta käyttämällä kulttuuria koko yhteiskunnan kilpailukyvyn edistäjänä esimerkiksi luovan talouden politiikassa. Toisaalta ”valmennuksen” voi nähdä linkittyvän valtiojohtoisen strategisuuden ideaan (vrt. Kananen & Kantola 2013).¹⁵⁷ Strategisen valtion keskittämiseen pyrkivät hallintamallit on myös osaltaan vastaus ja paikkausyritys siihen aukkoon, jonka uusliberalismi ja NPM-periaatteet ovat jo 1990-luvulta alkaen aiheuttaneet valtion ohjausta pirstomalla, hajauttamalla, ulkoistamalla ja kilpailua korostamalla. Monia yhteiskuntapolitiikan ohjauksen viimeaikaisia, myös kulttuuripolitiikassa näkyviä uudistuksia kuten tulohajauksen strategisoimista voidaan pitää NPM:n erilaisina jatkumoina ja sovellutuksina. Kulttuuripolitiikassakaan NPM:n oppien mukaisista ohjausjärjestelmistä, kuten tulohajauksesta tai kuntien laskennallisista valtionosuuksista ei kuitenkaan ole luovuttu, vaan niitä kehitetään ja muokataan edelleen, samanaikaisesti uudempien hallintamallien omaksumisen kanssa (vrt. myös Torfing & Triantafillou 2013).

Kyse on lopulta vain erilaisiin näkökulmiin pohjautuvista käsitteistä, ja ratkaisevampaa onkin, millaisia sisältöjä niiden alla empiirisesti analysoidaan. Ei ole olemassa yhtä ainoaa ”strategisen valtion” mallia vaan kyse on vaihtelevista kansallisista viitekehyksistä (Elliott 2022, 286; Horsfall 2010). Historiallisen painolastin ja erilaisten käytäntöjen limittymisen takia kulttuuripolitiikassa eivät toteudu vain strategisen valtion tarkoitusperät. Valtion kuvaaminen ideaalimallin mukaisesti ”strategiseksi” sisältää huomattavia ongelmia etenkin tarkasteltaessa taide- ja kulttuuripolitiikan kovia käytäntöjä kuten rahoitusta. Sinänsä esimerkiksi kulttuurin keskeiset rahavirrat kulkevat monin osin kuin ennenkin, eikä tulohajauksella tai strategisella ohjauksella ole ollut kiinteää yhteyttä rahoituksen suuntaamiseen (myös Heiskanen ym. 2005, 47; SKR 2015, 20; Karttunen 2015, 113). Ennemmin uusi, ihannetapauksessa jopa eri hallinnonaloja läpäisevä kokonaisnäkemys kulttuurin rahoituksen strategisuudesta ja koordinaatiosta on puuttunut strategisen valtion aikakaudella. 2010-luvulla korostuneella strategisuudella ei myöskään ole pystytty edelleenkaan kovin nopeasti reagoimaan esimerkiksi resurssien siirroilla muuttuvan yhteiskunnan ja kulttuurin kenttien tarpeisiin (vrt. Koikkalainen 2017). Kyse on ennemminkin monimutkaisesta yhdistelmästä, jossa erityisesti virkakunnan ohjaama, olemassa olevan järjestelmän peruspiirteet, rakenteet ja rahavirrat säilyttävä suunnitelmallisuus yhdistyy strategiseen

¹⁵⁷ Kananen ja Kantolan (2013, 822) analyysin mukaan kilpailuvaltio toimii ”henkilökohtaisena valmentajana antaen kansalaisilleen yksityiskohtaisia ohjeita siitä miten heidän tulisi jokapäiväinen elämänsä elää”. Valtio siis edelleen aktiivisesti ohjaa tai ainakin pyrkii ohjaamaan kansalaisia, yhteiskuntaa ja taloutta.

tulevaisuusorientaatioon. Taike-viraston osalta voi esimerkiksi kysyä, saavatko hallitusohjelmakauden tavoitteet ja tulosohjaus virastoa aidosti suuntautumaan strategisesti vaikuttavalla tavalla? OKM:n KUPO-osasto on myös säilyttänyt itsellään huomattavan määrän operatiivista toimintaa kuten avustusten jakoa sekä detaljimaista resurssiohjausta. Pitkän tähtäimen strategisuus on toisaalta osin ristiriidassa lyhyen tähtäimen vuotuisten budjettiprosessien kanssa; harkinnanvaraisissa avustuksissa saaja todistaa kelpoisuutensa aina uudelleen. Samalla voi kysyä *kuinka kulttuuripolitiikan kaltaista, tavoitteiltaan, organisaatorakenteeltaan ja toimijakentältään monimuotoista politiikan alaa voi ylipäänsä kokonaisuutena ohjata strategisesti nykymuotoisen järjestelmän avulla?*

Kulttuuripolitiikka on moniin muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin verrattuna poikkeuksellinen siinä, että lähdekäsitteen, eli kulttuurin, suhde hallinnonalaan ei ole mitenkään ongelmaton tai itsestään selvä (ks. Pirnes 2008, 14). Tässä mielessä kulttuuri on strategisen valtion politiikan alueena ja ”materiaalina” erilainen kuin vaikkapa maanpuolustus, liikenne tai jopa ympäristö.¹⁵⁸ Kulttuuri laajasti ihmisyyshäiriöiden toimintaa kuvaavana käsitteenä ikään kuin pakenee jatkuvasti hallintosektoreiden asettamia määrittelyjä ja rajauksia. Usea hallinnonala voi määritellä, käyttää ja ohjata kulttuuria erilaisten tavoitteenasetteluiden mukaisesti; on olemassa useita kulttuuripolitiikoita. Valtioiden toimintojen, julkisen hallinnan ja ohjauksen kehittäminen strategisemmaksi on omalta osaltaan edistänyt kulttuurin kytkeytymistä erilaisiin politiikkatavoitteisiin (Makarychev; Pyykkönen & Sokka 2020). Strategisen valtion voimistumisen myötä on 2010-luvulla osittain luovuttu omaehtoisesta taide- ja kulttuuripolitiikan kehitystyöstä ja selkeästä kulttuurin määrittelystä (myös Häyrynen 2013). Kulttuuripolitiikan rajat ja vastuut ovat muuttuneet epäselvemmiksi (yleisesti Dubois 2015).

Kulttuuripolitiikan hallinnollinen ”sektorilogiikka” suhteessa niin kulttuurin laaja-alaisiin toimeenpanovastuuihin, kulttuuripolitiikan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämiseen ja välineellisyyteen ovatkin jo pitkään pohdittuja kysymyksiä (Kangas & Pirnes 2015; Pirnes 2008; OKM 2022; Häyrynen 2015; Kraatari 2017; Mangset 2020, 6–8). Kaiken kaikkiaan valtion kulttuuripolitiikkaa voidaan pitää poliittisstrategisina valintoina sellaisten valtion eri politiikan alojen kesken, jotka rahoittavat ja hallinnoivat kulttuuria historiallisesti rakentuneista lähtökohdistaan. Strategisen valtion kokonaisvaltaista, valtioneuvostotasoisista kulttuuripolitiikkaa sinänsä toteutetaan julkisen rahoituksen kautta jo tällä hetkellä erilaisilla *policyilla*, mutta ennemmin omissa hallinnon siiloissaan kuin kokonaisuutta koordinoiden. Rahoituksen osalta suomalaisen valtionhallinnon rakenteellinen todellisuus jäykkine budjettirakenteineen ei ole helposti taipunut yhteistoimintaan (Mykkänen 2017). *Monet strategisesti keskeiset kulttuuripoliittiset rahoitusvastuut esimerkiksi luovaa taloutta, media- ja audiovisuaalista kulttuuria, hyvinvointivaikutuksia, kulttuuriperintöä, kulttuurista moninaisuutta tai kuntien kulttuuritoimintaa koskien risteävät hallintosektoreiden välillä.* Vaikka kulttuuripolitiikan sisällä on oltu epävarmoja taiteen erityisluonteisuuden varaan rakentuvan

¹⁵⁸ Hallinnollisia rajanveto-ongelmia ja asioiden kuulumista eri hallinnonalojen vastuulle samoin kuin itse lähdekäsitteen määrittelyn vaikeutta voi tietenkin esiintyä monilla muillakin politiikanaloilla.

hallinnonalan yhteiskuntapoliittisesta legitimitetistä (Pirnes 2008, 263), on kuitenkin huomattava, että millään muulla politiikka-alueella OKM:n sektorikulttuuripolitiikan lisäksi ei ole vastaavaa ymmärrystä ja vastuuta taiteen ja kulttuuri-ilmaisujen tukemisessa sekä taiteen autonomian suojaamisessa. Onkin tarkein pohdittava, millaisiin poliittishallinnollisiin intresseihin pohjautuen hallinnonalojen vastuita tulisi taiteen, kulttuurin ja luovien alojen osalta uudistaa. Tutkimukseni (ks. erityisesti artikkeli IV) perusteella koko valtion ministeriökentän tasolla on tarvetta aiempaa yhtenäisemmälle kulttuurin ohjauspolitiikalle. Hallinta-ajattelun mallit ovat korostaneet julkishallinnossa yhteistyötä ja poikkihallinnollisuutta, mikä vaatii edelleen kulttuuriasioiden parissa toimivalta virkakunnalta uudenlaista ajattelua ja osaamista esimerkiksi ohjauskeinojen osalta (ks. esim. Torfing & Triantafillou 2013). Virkahenkilöt ovat keskiössä politiikan alojen välisessä koordinoinnissa, jos halutaan päästä kohti strategisen valtion kokonaisuvaltaista, eri politiikka-alueita integroivaa kulttuuripolitiikkaa.

LOPUKSI: JATKOTUTKIMUKSEN AIHEITA

Suomalaisella taide- ja kulttuuripoliittisella hallintojärjestelmällä toimijoinen ja hallintokulttuureineen on erityinen, kansallisiin erityispiirteisiin nivoutuva historiansa (esim. Mertanen 2009; Sokka 2012; vrt. Dubois 2015). Tapaustutkimuksieni pohdinta ja tulokset eivät näin ole suoraan yleistettävissä edes muille sivistyspolitiikan sektoreille, kuten vaikkapa yliopistojen ohjaukseen, mutta sisältävät samoja elementtejä koskien vaikkapa strategisuutta laajoine politiikkakäytöksineen sekä tulosohjauksen virkakuntavetoisuutta (vrt. Kuusela ym. 2021). Lisäksi tarkastelin monisyisen kulttuuripolitiikan piirissä tiettyjä osa-alueita. Näkökulmani on ensisijaisesti kulttuurijärjestelmän sisäinen: laajemmat yhteydet *parlamentaarisen politiikan, poliitikkojen, puolueiden ja hallinnon* välillä jäävät jatkotutkimuksen kohteeksi (vrt. esim. Murto 2014). On jatkotutkimuksen tehtävä selvittää, miten tekemäni havainnot soveltuvat laajemmin kuvaamaan kulttuuripolitiikan dynamiikkaa tai tämän ulkopuolisia toimintoja. Valtion ohella myös *kuntien kulttuuripolitiikkaan ja -rahoitukseen* keskeisenä julkisena kulttuurin hallintotasona olisi syytä kiinnittää huomiota. Kunnat rahoittavat yhdessä valtion kanssa taidetoimintaa ja -organisaatioita. Kunnissa ratkaistaan monia lähidemokratiaan, kulttuurisiin tarpeisiin, tasa-arvoon ja saavutettavuuteen liittyviä kysymyksiä. Näin ollen myös *keskittämisen ja hajauttamisen* sekä *autonomian ja kontrollin* suhteita eri osa-alueineen ja vallankäytön muotoineen on kulttuuripolitiikassa edelleen tutkittava (ks. myös Renko ym. 2021).

Jos puolestaan otamme lähtökohdaksi, että kompleksisessa toimintaympäristössä julkishallinnon rooli on käytännössä olla vain yksi toimija muiden verkostotoimijoiden joukossa, myös kulttuuripolitiikassa tarvittaisiin lisää tutkimusta niin sanotun *hallintaparadigman* tai *yhteishallinnan* toteutumisesta, esimerkiksi kohdennetuilla tapaustutkimuksilla taiteenalojen ohjaukseen ja politiikka-toimien vaikutuksiin (ks. esim. Kann-Rasmussen ja Hvenegaard Rasmussen 2021). Olisi myös syytä edelleen tarkastella, miten *taiteen ja kulttuurin kenttien edunvalvonta* ja *korporatismi* vaikuttavat kulttuuripolitiikan toteutukseen; kuinka

erilaiset intressit kanavoituvat kulttuuria koskevaan päätöksentekoon ja tulevat tasapainoisesti huomioiduksi (ks. esim. Häyrynen 2015, 70–71; Mangset 2009).

Tätä kirjoitettaessa taide- ja kulttuuripolitiikassa yritetään vastata koronapandemian aiheuttamaan monitahoiseen kriisiin ja muutospaineeseen kulttuuri- ja luoville aloille. Lisäksi Veikkauksen rahapelituotot on päätetty siirtää valtion budjettiin vuoden 2024 alusta. Vaikka kulttuurin riippuvuus veikkausvoittovaroista on todettu riskitekijäksi jo 2000-luvun alussa (Heiskanen ym. 2005, 46; Rautiainen 2008), on niiden supistuma viime vuosina todella uhannut näiden varojen varassa toiminutta suomalaista kulttuurijärjestelmää ja muitakin hyvinvointi- ja sivistyspolitiikan osa-alueita. Edessä voi olla kipeitä kamppailuja niukenevista jakovaroista. Poliitikoilla ei ole nähtävästi ollut halua järjestelmän epäkiitolliseen kokonaistarkasteluun niin kauan, kun veikkausvoittovarot ovat pitäneet riittävän monet osapuolet tyytyväisinä. Tulevina vuosina näihin ongelmiin vaaditaan ratkaisuja, joissa toivon omalta osaltani myös tämän tutkimuksen olevan avuksi.

SUMMARY

This doctoral dissertation is positioned at crossroads of cultural policy, public administration, and political science. I examine administrative steering and financing of Finnish state cultural policy through various case studies. According to previous research, the Finnish cultural policy system has mostly been fine-tuned, and governments representing different political ideologies have not brought about major changes in cultural policy. Like in other Nordic countries, the bureaucratic, national apparatus has protected the cultural sector from larger upheavals.

This research departs from the fact that considerable influence and use of power can be found outside traditional representational and government politics. Therefore, it is important to analyse the public administration in order to understand and explain cultural-political processes; policies that guide culture are deeply dependent on the administration. In everyday thinking, politics pursued by the administration often appear as neutral or depoliticized activity to resolve different questions pragmatically and efficiently. However, cultural policy pursued by the administration is inevitably also a political activity. The choices within the steering of cultural policy affect the cultural fields in many ways.

My point of departure is in policy research, by which I primarily refer to the research area and not so much some kind of unified theory or method. I deploy the so-called critical policy research which questions assumptions about technical and neutral public policy and focuses especially on the analysis of mechanisms of power. The research is empirical in nature, with the processes of policy formation and implementation at its heart. My empirical research targets are public sector decision-making, structures and budgets in the area of cultural policy. In practice, public policy is the outcome of a combined effect from political activity and civil service. This study examines especially the latter part of public policy: cultural policy officials, their steering instruments as well as administrative structures and operations. The research is multifaceted. I use both documents (i.e., performance contracts, legislation) and interviews of civil servants as well as quantitative information, i.e., budget and financial accounts. In the analysis I apply, for example, thematic categorization, discourse analysis and budget analysis.

Against this background, I analyse empirically several aspects of contemporary cultural policy: steering of creative economy, occurrence of public administration reforms and shifts in different paradigms, budget processes and cultural funding, performance steering, state subsidies and evaluation practices, and efforts to develop more strategic, coordinated cultural policy across administrative sectors. While doing this research, I have balanced on the border of two worlds; my position as a researcher at the Finnish Center for Cultural Policy Research Cupore, is built in the middle ground between academic research and cultural political evaluation and applied research on cultural administration.

This dissertation would not necessarily have come about at all, or at least not in this form, without my job focusing on applied research at Cupore.

The theoretical framework builds on discussions on the historical development of cultural policy steering and objectives as well as policy instruments. I argue that the Finnish welfare state has gradually shifted towards a strategic state, which is a contemporary hybrid of a welfare state's long-term development and a competitive state's aspiration and the related ideological values, assumptions and goals. A strategic state utilizes both New Public Management (NPM) and governance thinking in public administration alongside traditional methods, but especially emphasizes strategic management, thinking and goal setting adopted from the private business. The concept is used as an analytical tool to situate the funding and guidance of public cultural policy in a certain historical context, in terms of the dominant ideologies of the era and the development of public administration. The research asks how the ideological principles and various means of strategic state steering are manifested in Finnish state cultural policy. Thus, I also contribute to the discussion on the stability and transformation of cultural policy within the last decade.

The main task of the research is to find out how administrative politics of a strategic state and different means of steering manifest themselves in Finnish cultural policy. Administrative politics addresses the role of public administrators in a democratic society. This role is embedded in an institutional context in which administrators, together with other actors, advocate for particular goals, principles, or decision-making processes. Furthermore, I examine administrative reforms in the context of changing welfare state functions and management methods.

My research questions are: What kind of administrative politics and steering issues did the phenomenon and goals of creative economy arouse in cultural policy? (Article I); 2) what kind of administrative politics are formed in cultural policy steering processes and bureaucratic structures? (Articles II & III), 3); In which ways are the administrative politics manifested in the public funding of culture?

Typically for a dissertation consisting of articles, the research materials comprise a variety of materials collected at various times and in diverse ways. My starting point is not testing or confirming certain hypotheses but building case studies situated in certain historical contexts. I depart from the premise that my articles are also samples and partial studies of a wider state transformations. I place the case studies of my articles in a societal context by describing in detail the steering and operational framework of cultural policy historically, as well as changes in them driven by the concept of strategic state. The four articles comprising this dissertation are intended to be independent entities to start with, but here I wrap them around a common framing and the same theoretical starting points. As structuring factors, I use the development of public cultural policy guidance, the perspective of policy instruments, and as a general framework, the administrative politics of a strategic state.

The main results of the dissertation present the variations of administrative politics within strategic state cultural policy. First, the study showed how the creative economy, as a new instrumental goal, created administrative politics between ministries, but on the other hand, led to the formation of a separate area in Finnish sectoral cultural policy, for example from the perspectives of funding and guidance. It cannot be argued that the emergence of creative economy alone would have neoliberalised or even changed decisively the actual cultural sector policy. On the contrary, in the 2010s, the state's strategic policy programs have also emphasized the welfare effects of culture, as opposed to the previous discussions on creative economy emphasizing neoliberal economic-nationalist competitiveness. That being said, the instrumental aspect that emphasizes culture and cultural venture as a means, not an end in itself, is definitely well integrated into the current Finnish cultural policy discourses. Overall, instrumentalization is not a straightforward "top-down" process but a combined effect from complex transitions and activities. Cultural administration is not helpless in the face of external pressures, and also has its own leeway in how the strategic state's control principles and tools are adopted and really implemented.

Second, not until the 2010s, the Finnish cultural policy system has properly adopted the tools of results-oriented and strategic governance, forming a complex system with overlapping steering. The strategic state thinking manifests itself in culture policy both in the steering that draws from the doctrine of NPM and newer ideas of governance. However, it is less present when examining the central streams of public funding. From a contemporary perspective, the threats that have sometimes been associated with implementing NPM have not materialized and the changes in cultural policy, especially in public funding, have been smaller than anticipated. However, from the 1990s onwards, the construction of a welfare-oriented cultural policy system has steadily shifted focus towards policies driven by austerity, effectiveness, and measuring, while trying to maintain established structures.

Third, the ideologies of cultural administration reforms do not progress linearly from one paradigm to another; administrative trends mix, producing their own forms of administrative power. The administrative paradigms – traditional public administration, NPM and governance models – can be considered to partially overlap. In the 2010s, the Finnish Ministry of Education and Culture and its art administration adopted practices aligned with the strategic state and NPM. In the field of art policy, the transition from the more artist-led Arts Council Finland to a performance-steered agency, the Art Promotion Center, manifested this turn but has not really meant such a break as was claimed. Instead of a major break or upheaval, the change can be interpreted as a bureaucratic structural shift in the strategic state's cultural policy, which did not significantly change the functions. From the point of view of management methods and operating principles, the Art Promotion Center can be seen as representing a hybrid organization that has the features of both the welfare state and the new strategic state public administration paradigms. In accordance with the principles of a strategic state, the integrative performance steering takes the

goals of the government program and the ministry to the agency level in cultural policy. In addition to the power of civil servants, the development can be interpreted to have increased the influence of the government and general socio-political ideologies in the art administration. There is a risk that the current cultural policy management through goals, instructions and assessment criteria may hinder the "arm's length" principle and negatively affect the freedom of art and independence of culture.

Fourth, the current phase of cultural policy emphasizes strategic orientation at various levels towards common goals. Within the state's cultural policy, the importance of ministerial strategies is constantly emphasized: strategies are a way to guide and make policy; they are procedures for achieving goals. Still, Finnish cultural policy guidance is in many ways based on traditional "top-down" guidance tools: laws and money, i.e., norm and resource guidance. Dialogic cooperation related to new public governance thinking is not directly applicable to traditional state subsidy instruments. Cultural administration has preserved its former control models, but of course, as a public policy field, it has inevitably had to adopt new methods of steering based on results, strategy and evaluation. Impact evaluation studies have had little to do with the allocation of funding to culture which is rather based on historically formed administrative policy practices and funding streams. The data of my research showed that neo-liberal results-orientation has taken over also in cultural policy in the form of monitoring, evaluation and reporting practices but it has led to bureaucratization rather than real results-based steering. From a more theoretical point of view, due to the historical overlap of different practices, state cultural politics are not limited to fulfilling the purposes of the strategic state. Describing the state as "strategic" in accordance with the ideal model contains considerable problems, especially when examining the true practices of arts and culture policy, such as funding. For example, within the case of Arts Promotion Centre, the performance steering or strategic management implemented by it has not had a solid connection to the direction of funding. Furthermore, the strategic state is a more diverse entity than a neo-liberal competitive state. The (re-)centralised strategic state is, in certain respects, a response to the coordination problems caused by NPM principles. On the other hand, it is also about internalising economic principles more profoundly since the strategic state aims to incorporate business-like practices and strategic management tools into state administration. A business-like strategic way of thinking fits better with the financial austerity, results-oriented steering and framework budgeting than the "old-fashioned" welfare state distribution policy.

Fifth, my examination showed that in Finland the old goals of the welfare state regarding equality and regional accessibility are still implemented in the field of culture with the help of extensive state funding. The "long line of the welfare state" in Finnish arts and cultural policy, built from the 1960s and finalized in the 1980s and 1990s in terms of legislation and institutional framework, has continued to endure, at least until now. Of course, discretionary state subsidies have been allocated to also new goals and actors within cultural

fields. Instrumental objectives have indeed been integrated into cultural policy, which, however, has remained relatively stable, especially for the largest funding lines (for instance, the network of state-subsidised museums, theatres and orchestras covers the entire country). Overall, the political model of state support for cultural life continues to prioritise institutionalised forms of culture instead of alternative, precarious and more immediate ones, especially in terms of funding streams, a factor that has been criticized again during the COVID-19 pandemic. Legal rigidity, combined with inflexible financial structures and corporatist positions of power, has on the one hand protected established actors and institutions in the cultural sector from changes, and on the other hand has slowed down the accession of new forms of culture and actors as recipients of public funding. Within Finnish cultural administration, there is still a strong tradition to protect the autonomy of the arts and cultural fields. Overall, it has been difficult to implement larger reforms in cultural policy allocations due to the stagnant state culture budget. The lottery and gambling funds have been a crucial source of funding (approx. 50 % of the official arts and culture budget throughout the 2000's) even when it comes to national institutions. Furthermore, the strategic state implementation has cut back central government financing to municipalities, thus reducing state's former regional and financial ability to enhance cultural equality between citizens.

In all, Finnish cultural policy is built on a complex system of funding and legal structures comprising multifaceted network of different actors from national institutions through cultural associations to individual artists. The complexity of public funding mechanisms emphasizes the power of public officials familiar with the corresponding financial instruments. Apart from this sectoral complexity, many strategically important funding responsibilities regarding, for example, the creative economy, media and audiovisual culture, cultural diversity, or the cultural activities of municipalities fall between administrative sectors. The expanded concept of culture has obscured the administrative boundaries and responsibilities of policy domains. Then again, no other policy area except sectoral cultural policy has similar responsibility especially in supporting and promoting art, artists and protecting the autonomy of art. Culture, as a concept broadly describing the activities of human communities, seems to be constantly escaping the definitions and limitations set by the administrative sectors. As an area and a resource of the strategic state, culture is different from, for example, national defence, transport or even the environment. Several branches of government define and steer culture (and art) pursuing different goals. The trend of inter-ministerial governance has been applied to cultural policy steering, but its effectiveness is a subject of debate.

LÄHTEET

- Aaltonen, T. & Karttunen, S. (2015). Suomalainen taiteilijapolitiikka: apurahatuesta perusoikeuksien toteuttamiseen. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas, & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (s. 231–309). Tietosanoma.
- Adams, T., Fisher, R. & Ahonen, P. (2004). *An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils*. Opetusministeriö.
- Ahonen, J. (2019). *Kolme kriisiä ja kansalliset rahapelit. Yhteiskunnallisten murroskausien vaikutus suomalaisen rahapelijärjestelmän muotoutumiseen*. Helsingin yliopisto.
- Ahponen, P. & Kangas, A. (2004). Introduction. Teoksessa P. Ahponen & A. Kangas (toim.), *Construction of Cultural Policy* (s. 9–20). Minerva Kustannus.
- Alasuutari, P. (2013). Spreading global models and enhancing banal localism: the case of local government cultural policy development, *International Journal of Cultural Policy*, 19(1), 103–119.
<https://doi.org/10.1080/10286632.2011.625418>
- Anttiroiko, A-V. (2017). Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkostojen toimintaan. Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen & P-E. Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s. 77–109). Jyväskylän yliopisto.
- Aromaa, J. (25.11.2021). Analyysi: Kulttuurin rahoitusuudistuksessa ei uskallettu koskea Suomen teatteri- ja orkesteriverkostoon – uudet ryhmät mukaan lisärahalta. Yleisradio. <https://yle.fi/uutiset/3-12204313>
- Bäcklund, P., Kuusisto-Arponen, A-K & Luukkonen, J. (2017). Julkishallinto sosiaalisten käytäntöjen kimppuna: teoreettis-metodologisia näkökulmia julkishallinnon toiminnan tutkimiseen. *Hallinnon Tutkimus* 36(2), 81–91.
<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98560?acceptCookies=1>
- Belfiore, E. (2004). Auditing culture. The subsidised cultural sector in the New Public Management. *International Journal of Cultural Policy*, 10(2), 183–202.
<https://doi.org/10.1080/10286630042000255808>
- Belfiore, E. (2022). Is it really about the evidence? Argument, persuasion, and the power of ideas in cultural policy. *Cultural Trends*, 31(4), 293–310.
<https://doi.org/10.1080/09548963.2021.1991230>
- Bell, D. & Oakley, K. (2015). *Cultural Policy*. Routledge.
- Bemelmans-Vidéc, M-L. & Vedung, E. (1998). Conclusions: Policy Instruments Types, Packages, Choices, and Evaluation. Teoksessa M-L. Bemelmans-Vidéc, & E. Vedung (toim.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (s. 249–273). Transaction Publishers.
- Bennett, O. (1999). Kulttuuripolitiikka, kulttuuripessimismi ja postmoderniteetti. Teoksessa A. Kangas & J. Virkki (toim.), *Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet* (s. 13–32). Jyväskylän yliopisto.
<https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/yfi/tutkimus/sophi/1-25/sophi23>

- Bennett, O. (2004). Review essay, The Torn Halves of Cultural Policy Research. *International Journal of Cultural Policy*, 10(2), 237–248. <https://doi.org/10.1080/1028663042000255844>
- Berndtson, E. (2003). *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun* (10. painos). Edita.
- Bille, T. (2022). Where do we stand today? An essay on cultural policy in Denmark. Teoksessa S. Sokka (toim.), *Cultural Policy In Nordic Welfare States. Aims and functions of public funding for culture* (s. 20–40). Nordic Council of Ministers. <http://dx.doi.org/10.6027/nord2022-005>
- Bäcklund, P., Kuusisto-Arponen, A-K., & Luukkonen, J. (2017). Julkishallinto sosiaalisten käytäntöjen kimpuna: teoreettis-metodologia näkökulmia julkishallinnon toiminnan tutkimiseen. *Hallinnon Tutkimus* 36(2), 81–91. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98560/56307>
- Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and their Development. Teoksessa T. Christensen, & P. Lægreid (toim.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 17–32). Ashgate Publishing.
- Box, R. C. (2018). Administrative Politics: Context, Roles, and Process. Teoksessa A. Farazmand (toim.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (s. 1–9). Springer. Living reference work entry: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1425-1
- Cerny, P. G. (1990). *The changing architecture of politics: structure, agency, and the future of the state*. Sage.
- Chartrand, H. H. & McCaughey, C. (1989). The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and future. Teoksessa M. Cummings and M. Schuster (toim.), *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support* (s. 43–80). American Council for the Arts.
- Cummings, M. C., Jr., and R. Katz. (1987). *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America and Japan*. Oxford University Press.
- Davies, J. (2011). The limits of post-traditional public administration: towards a Gramscian perspective. *Critical Policy Studies*, 5(1), 47–62. <https://doi.org/10.1080/19460171.2011.555682>
- De Beukelaer, C. & Spence, K-M. (2019). *Global Cultural Economy*. Routledge.
- Dubois, V. (2015). Cultural Policy Regimes in Western Europe. Teoksessa Wright, J. D. (toim.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (s. 460–465). Second Edition. Elsevier.
- Duelund, P. (2003). The Nordic Cultural Model. Teoksessa Duelund, P. (toim.), *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in Transition* (s. 479–529). Nordic Cultural Institute.
- Elliott, I. C. (2020). The implementation of a strategic state in a small country setting – the case of the 'Scottish Approach'. *Public Money & Management*, 40(4), 285–293. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1714206>
- Elomäki, A., Kantola, J., Koivunen, A. & Ylöstalo, H. (2016). Kamppailu tasavasta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. *Sosiologia*, 52(4), 377–395. <http://hdl.handle.net/10138/225338>

- Frenander, A. (2022). Nordic research on cultural policy in retrospect: The Nordic Journal of Cultural Policy. Commentary Article. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 17(1), 113–124.
- Genschel, P. and Seelkopf, L. (2015). The Competition State: The Modern State in a Global Economy. Teoksessa S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy, & J. D. Stephens (toim.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (s. 237–252). Oxford University Press.
<http://hdl.handle.net/1814/36578>
- Gramsci, A. (1982). *Vankilavihkot. Valikoima 2. Mennyttä ja nykyistä, Tämän päivän Ruhtinas, Valtio, Amerikanismi ja fordismi* (suom. Mikael Böök). Kansankulttuuri.
- Gray, C. (2008). Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries. *Cultural Trends*, 17(4), 209–222.
<https://doi.org/10.1080/09548960802615349>
- Gray, C. (2010). Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible?. *International Journal of Cultural Policy*, 16(2), 215–230. <https://doi.org/10.1080/10286630902935160>
- Gray, C. (2015). Ambiguity and Cultural Policy. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 18(1), 66–80. <https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2015-01-05>
- Hadley, S. & Gray, C. (2017). Hyperinstrumentalism and cultural policy: means to an end or an end to meaning? *Cultural Trends*, 26(2), 95–106.
<https://doi.org/10.1080/09548963.2017.1323836>
- Hall, S. (1992). Kulttuurin ja politiikan murroksia (suom. J. Koivisto, M. Lehtonen & T. Uusitupa). Vastapaino.
- Hall, S. (2019). Mitä on tekeillä? Esseitä vallasta, uusliberalismista ja monikulttuurisuudesta (suom. M. Lehtonen & O. Löytty). Vastapaino.
- Hallberg, P. & Martikainen, T. (2018). *Suomen valtiopolitiikan pitkä kaari*. Verkkoteos. Eduskunta.
<https://www.eduskunta.fi/verkkoteos/valtiopolitiikan-pitka-kaari/case-36.html>. Viitattu 28.9.2021.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (1983). *Ethnography: Principles in Practice*. Tavistock.
- Harding, H. (2022). Culture wars? The (re)politicization of Swedish cultural policy. *Cultural Trends*, 31(2), 115–132.
<https://doi.org/10.1080/09548963.2021.1971932>
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere University Press.
- HE 56/2003. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarvioista annetun lain muuttamisesta*.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_56+2003.pdf. Viitattu 14.9.2021.
- Heiskala, R. & Kantola, A. (2010). Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltionvalvontaan. Teoksessa P. Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa* (s. 124–148). Gaudeamus.

- Heiskanen, I., Ahonen, P. & Oulasvirta, L. (2005). *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö.
- Heiskanen, I. (2015a). Taiteen ja kulttuurin uusi asemointi talouteen: kulttuuriteollisuus, luovat alat ja luova talous. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (s. 109–190). Tietosanoma.
- Heiskanen, I. (2015b). Johdanto. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (s.19–22). Tietosanoma.
- Heiskanen, I. & Kangas, A. (2015). Muutoksen suunnat, haasteet ja mahdollisuudet. Teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (s. 444–455). Tietosanoma.
- Henningsen, E. & Blomgren, R. (2017). Organiserer for organiseringens skyld - Kultursamverkansmodellen og organisasjonsreformen rolle i nordisk kulturpolitikk. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 20(1), 51–70.
<https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2017-01-02-05>
- Hesmondhalgh, D., Nisbett, M., Oakley, K. & Lee, D. (2015). Were New Labour's cultural policies neo-liberal?. *International Journal of Cultural Policy*, 21(1), 97–114. <https://doi.org/10.1080/10286632.2013.879126>
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4. painos). Palgrave Macmillan.
- Horsfall, D. (2010) From competition state to competition states?, *Policy Studies*, 31(1), 57–76. <https://doi.org/10.1080/01442870902899863>
- Häikiö, L. ja Leino, H. (2014). Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.), *Tulkinnan mahti – johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s. 9–30). Tampere University Press.
- Häyrynen, S. (2006). *Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripolitiikka*. Minerva Kustannus Oy.
- Häyrynen, S. (2013). A centralised market orientation: the implicit determinants of Finnish cultural policy in 1990–2010, *International Journal of Cultural Policy*, 19(5). <https://doi.org/10.1080/10286632.2012.713353>
- Häyrynen, S. (2015). *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Häyrynen, S. (2018). Renegotiating Cultural Welfare: The Adoption of Neoliberal Trends in Finnish Cultural Policy and How It Fits the Nordic Model of a Welfare State. Teoksessa V. Alexander, S. Hägg, S. Häyrynen, E. Sevänen (toim.), *Art and the Challenge of Markets Volume 1. National Cultural Politics and the Challenges of Marketization and Globalization* (s. 155–181). Palgrave Macmillan.
- Isohookana-Asunmaa, T. (2017). *Kulttuuri-ministeri-kulttuuri*. Edita.
- Jakonen, M. (2020). *Konflikti: Talous ja politiikka*. Into.
- Jakonen, O. & Lahtinen, E. (2019). *Taide, kulttuuri ja hyvinvointi. Hallitusohjelman kulttuurin kärkihankkeen arviointi: Prosenttitaitteen periaatteen laajentaminen*

yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

- Jakonen, O. & Renko, V. (2019). Kulttuuripolitiikan visiot ja jatkuvuus: Katsaus Suomen puolueiden kevään 2019 eduskuntavaaliohjelmiin ja tuoreimpiin kulttuuripoliittisiin erityisohjelmiin. *Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja*, 4(1), 36–51. <https://doi.org/10.17409/kpt.83622>
- Jakonen, O., Kurlin Niiniaho, A., Oksanen-Särelä, K. & Sokka, S. (2021a). *Mahdollisesti kulttuuria? Valtion kulttuurirahoitus Suomessa vuonna 2019*. Cuporen työpapereita 13. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.
- Jakonen, O., Kurlin Niiniaho, A., Oksanen-Särelä, K. & Sokka, S. (2021b). *Rahapelitoiminnan tuotot kulttuurille vuonna 2019. Määrä ja kohdennukset*. Cuporen työpapereita 14. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Polity Press.
- Johannisson, J. (2006). *Det lokala möter världen: kulturpolitiskt förändringsarbete i 1990-talets Göteborg*. Skrifter från Valfrid.
- Joustie, H., Kivelä, J., Kuusela, J., Temmes, M. ja Tiihonen, S. (2015). Aikalaisanalyysiä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista. *Hallinnon tutkimus*, 34(2), 173–181.
- Julkunen, R. (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltioiden Eurooppalaiset hyvinvointivaltioiden reformoitavina*. Jyväskylän yliopisto.
- Kangas, A. (1999). Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet. Teoksessa A. Kangas, & J. Virkki (toim.), *Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet* (s. 118–139). Jyväskylän yliopisto.
- Kangas, A. (2003). Cultural Policy in Finland. Teoksessa P. Duelund (toim.), *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in transition* (s. 79–112). Nordic Cultural Institute.
- Kangas, A. (2005). Arvioinnin kontekstit kulttuuripolitiikassa. Teoksessa S. Häyrynen (toim.), *Kulttuurin arviointi ja vaikutusten väylät* (s. 103–128). Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämistäitiö.
- Kangas, A. & Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 13(2), 267–286. <https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2010-02-08>
- 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, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (s. 23–108). Tietosanoma.
- Kananen, J. (toim.) (2017). *Kilpailuvaltion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Gaudeamus.
- Kann-Rasmussen, N. & Hvenegaard Rasmussen, C. (2021). Paradoxical autonomy in cultural organisations: an analysis of changing relations between cultural organisations and their institutional environment, with examples from libraries, archives and museums. *International Journal of Cultural Policy*, 27(5), 636–649. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1823976>

- Kantola, A. & Kananen, J. (2013). Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy*, 18(6), 811–826. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.753044>
- Karttunen, S. (2012). Cultural policy indicators: Reflections on the role of official statisticians in the politics of data collection, *Cultural Trends*, 21(2). <https://doi.org/10.1080/09548963.2012.674753>
- Karttunen, S. (2015). Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineinä. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä. *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja*, 1(1). Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura. <https://doi.org/10.17409/kpt.v1i1.108>
- Katz-Gerro, T. (2015). Introduction – Cultural policy and the public funding of culture in an international perspective, *Poetics*, 49, 1–4. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2015.02.006>
- Keränen, M. (2014). Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa L. Häikiö, ja H. Leino (toim.), *Tulkinnan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s.33–55). Tampere University Press.
- Keränen, M. (2017). Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa. Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen ja P-E. Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s.134–159). Jyväskylän yliopisto.
- Kettunen, P. (2018). Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista. *Hallinnon tutkimus*, 37(3), 176–186. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98210>
- Klamer, A. (2017). Doing the right thing. A value based economy. Ubiquity Press.
- Komiteanmietintö 1992:36 (1992). *Kupoli. Kulttuuripolitiikan linjat*. Opetusministeriö.
- Kraatari, E. (2017). *Suosituksista dialogisiin käytäntöihin. Kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa ja asiantuntijoiden tulkinnoissa*. Jyväskylän yliopisto.
- Kuusela, H., Kaleva, V., Tomperi, T., Poutanen, M. ja Tervamäki, T. (2021). Korkeakoulupolitiikan muuttuvat valtasuhteet Suomessa. Säätiöyliopiston synty ja kamppailu yliopistodemokratiasta. *Politiikka*, 63(2), 158–187. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101246>
- Kylmä, P. (19.5.2021). *Kulttuuripolitiikka ei kiinnosta, koska se on tylsää*. Kritiikki näkyy! -verkkolehti. https://www.kritiikkinakyy.fi/2021/05/kulttuuripolitiikka-ei-kiinnosta-koska-se-on-tylsaa/?fbclid=IwAR2ewl5nRDw21LvgrpCOD3LycuSktak3ZP_IzCOyc46Q3JZF70XAJJrL8w. Viitattu 8.10.2021.
- Laes, T. & Rautiainen, P. (2018). Osallistuminen taiteeseen ja kulttuuriin: Elinikäinen oikeus vai velvollisuus? *Aikuiskasvatus*, 38(2), 130–139. <https://doi.org/10.33336/aik.88334>
- Laitinen, L. Jakonen, O., Lahtinen, E. & Lilja-Viherlampi, L-M (2020). From grass-roots activities to national policies – the state of arts and health in

- Finland, *Arts & Health*, 14(1), 14–31.
<https://doi.org/10.1080/17533015.2020.1827275>
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus.
- Laki kuntien kulttuuritoiminnasta. 166/2019.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190166>. Viitattu 16.9.2021.
- Laki Taiteen edistämiskeskuksesta. 30.11.2012/657.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120657>. Viitattu 14.9.2021.
- Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. 1216/2003.
<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20031216>. Viitattu 14.9.2021.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (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>
- Lehtonen M. (2014). Tehtävä kulttuurille? Teoksessa M. Lehtonen, K. Valaskivi & H. Kuusela (toim.), *Tehtävä kulttuurille. Talouden ja kulttuurin muuttuvat suhteet* (s. 11–38). Vastapaino.
- Levitt, H.M., Bamberg, M., Cresswell, J. W., Frost, D. M., Josselson, R. & Suarez-Orozco, C. (2018). Journal Article Reporting Standards for Qualitative Primary, Qualitative Meta-Analytic, and Mixed Methods Research in Psychology: The APA Publications and Communications Board Task Force Report. *American Psychologist*, 73(1), 26–46.
<http://dx.doi.org/10.1037/amp0000151>
- Luonila, M., Renko, V., Jakonen, O., Karttunen, S., Kanerva, A. (2022). The effects of the COVID-19 Pandemic on the field of Finnish Cultural Industries: revealing and challenging policy structures. Teoksessa Salvador, E., Navarrette, T., & Srakar, A. (toim.), *Cultural Industries and the COVID-19 Pandemic: A European Focus* (s. 46–64). Routledge.
- McGuigan, J. (2005) NEO - LIBERALISM, CULTURE AND POLICY. *International Journal of Cultural Policy*, 11(3), 229–241.
<https://doi.org/10.1080/10286630500411168>
- Makarychev, A., Pyykkönen, M. & Sokka, S. (2020). Culture as an Instrument. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 23(2), 81–85.
<https://doi.org/10.18261/issn.2000-8325/2020-02-01>
- Malkavaara, J. (1989). "KAUNEUS" ja "MAHTI". *Taidejärjestelmän ja poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän välisten suhteiden taidekeskeistä tarkastelua*. Taiteen keskustoimikunta.
- Mangset, P., Kangas, A., Skot-Hansen, D. & Vestheim, G. (2008). Nordic cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 14(1), 1–5.
<https://doi.org/10.1080/10286630701856435>
- Mangset, P. (2009). The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach. Teoksessa M. Pyykkönen, N. Simanainen, & S. Sokka, (toim.), *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics* (s. 273–297). Minerva Kustannus Oy.

- Mangset, P. (2020). The end of cultural policy? *International Journal of Cultural Policy*, 26(3), 398–411. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1500560>
- Manzano, A. (2016). The craft of interviewing in realist evaluation. *Evaluation* 22(3), 342–360. <https://doi.org/10.1177%2F1356389016638615>
- Mason, J. (2002) *Qualitative Researching* (2. painos). SAGE.
- Merli, P. (2013). Creating the cultures of the future: cultural strategy, policy and institutions in Gramsci. Part III: Is there a theory of cultural policy in Gramsci's prison notebooks? *International Journal of Cultural Policy*, 19(4), 439–461. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.643874>
- Mertanen, T. (2009). *Harkinnanvaraisuudesta lakisääteisyteen. Suomen valtiollisen taidehallinnon sekä taiteenalojen tukijärjestelmien muotoutuminen 1960–1980-luvuilla*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäatiö.
- Mirowski, P. (2009). Postface: Defining Neoliberalism. Teoksessa P. Mirowski and D. Plehwe (toim.), *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective* (s. 417–456). Harvard University Press.
- Mitchell, R. (2015). Euroopan unionin kulttuuripoliittikka liikkeessä. Teoksessa I. Heiskanen & A. Kangas, Anita & R. Mitchell (toim.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (s. 403–443). Tietosanoma.
- Moisio, S. & Leppänen, L. (2007). Towards a Nordic competition state? Politico-economic transformation of statehood in Finland, 1965–2005. *Fennia - International Journal of Geography*, 185(2), 63–87. <https://fennia.journal.fi/article/view/3713>
- Murto, E. (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere University Press.
- Murto, E. (2016). Power Relationships Between Ministers and Civil Servants. Teoksessa L. Karvonen, H. Paloheimo & T. Raunio, (toim.). *The Changing Balance of Political Power in Finland* (s. 189–208). Santerus Academic Press.
- Mulcahy, K. (2017). *Public Culture, Cultural Identity, Cultural Policy. Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Mykkänen, J. (2017). Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta? Teoksessa J. Kananen (toim.), *Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus* (s. 97–127). Gaudeamus.
- Myrsky, M. (2013). Tulosohejaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys? *Lakimies*, 111(2), 276–287. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1556487>
- Namian, D. (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, J. (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä* (10. painos). WSOY.
- Nygård, M. (2015). Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon? Teoksessa J., Autto, & M., Nygård (toim.), *Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus* (s. 136–166). Lapin yliopistokustannus.
- OECD (2022). Public and private funding for cultural and creative sectors. Teoksessa *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/29f05369-en>

- Oesch, P. (2004). *Kulttuuriyhteisöjen harkinnanvarainen tuki. Valtionavustusjärjestelmän muutokset ja yhteisöjen toimintamahdollisuudet*. Taiteen keskustoimikunta.
- Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"?, *Constellations*, 16(4), 550 – 562. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2009). *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:57. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2009b). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2020*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:12. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). *Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:8. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016). *Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:20. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2018). *Taide- ja taiteilijapolitiikan suuntaviivat. Työryhmän esitys taide- ja taiteilijapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:34. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2022). *Kulttuurin aika on nyt ja aina. Kulttuurialan tulevaisuustyöryhmän ehdotukset seuraavalle hallituskaudelle*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:23. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä. 359/2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140359>. Viitattu 7.9.2021.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. Hallinnonala. <https://okm.fi/hallinnonala>. Viitattu 7.5.2022.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. *Kulttuuripolitiikan linjaukset ja kehittäminen*. <https://minedu.fi/kulttuuri/linjaukset>. Viitattu 20.9.2021.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. *Kulttuurin ja taiteen rahoitus ja ohjaus*. <https://minedu.fi/kulttuuri/ohjaus-ja-rahoitus>. Viitattu 20.9.2021.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus*. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Palonen, K. (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*, 28(2), 171–186. <https://doi.org/10.1177%2F030437540302800202>
- Palonen, K. (2008). Kaksi politiikan käsitettä. Tulkinta historiasta ja nykytilanteesta. Teoksessa P-E. Korvela & K. Lindroos (toim.), *Avauksia poliittiseen ajatteluun* (s. 195–220). Minerva kustannus.

<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/43154/978-952-492-111-4.pdf>.

- Patomäki, H. (2015). *Uusliberalismi Suomessa* (3. painos). WSOY.
- Peters, B.G. (2002). The Politics of Tool Choice. Teoksessa L. M. Salamon (toim.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance* (s. 552–564). Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2018a). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration* (7. painos). Routledge.
- Peters, B. G. (2018b). Governance: ten thoughts about five propositions. *International Social Science Journal*, 68(227–228), 5–14.
<https://doi.org/10.1111/issj.12181>
- Pirnes, E. (2008). *Merkityksellinen kulttuuri ja kulttuuripolitiikka. Laaja kulttuurin käsite kulttuuripolitiikan perusteluna*. Jyväskylän yliopisto.
- Pyykkönen, M. (2015). Siksi uusi kulttuuripolitiikan julkaisu. *Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja*, 1(1), 4–5. <https://doi.org/10.17409/kpt.v1i1.111>
- Pyykkönen, M., & Stavrum, H. (2018). Enterprising Culture : Discourses on Entrepreneurship in Nordic Cultural Policy. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 48(2), 108–121.
<https://doi.org/10.1080/10632921.2017.1391726>
- Pyykkönen, M. (2022). Häilyvää strategistumista. Kulttuuriperinnön eri merkitykset Suomen kymmenen suurimman kaupungin kulttuuristrategioissa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 60(1), 55–80.
<https://doi.org/10.33357/ys.119919>
- Rautiainen, P. (2008). *Suomalainen taiteilijatuki. Valtion suora ja välillinen taiteilijatuki taidetoimikuntien perustamisesta tähän päivään*. Taiteen keskustoimikunta.
- Rautiainen, P. (2012). Siirryimmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuesta lakisääteiseen tukeen? *Hallinnon tutkimus* 31(1), 5–18.
<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99156>
- Rautiainen, P. (2014). Valtion suoran taiteilijatuen kehitys 1960-luvun alusta 2010-luvun alkuun. *Kulttuurintutkimus* 31(2), 26–40.
- Rautiainen, P. (2015). Tehdäänkö tällä hetkellä taidepolitiikkaa? Haastattelu 15.3.2015. *Verkkolehti Mustekala*.
<http://mustekala.info/teemanumerot/taide-ja-puoluepolitiikka-1-15-vol-58/tehdaanko-talla-hetkella-taidepolitiikka/>. Viitattu 3.9.2021.
- Renko, V. Johannisson, J., Kangas, A. & Blomgren, R. (2021). Pursuing decentralisation: regional cultural policies in Finland and Sweden. *International Journal of Cultural Policy*. Julkaistu ennakkoon verkossa.
<https://doi.org/10.1080/10286632.2021.1941915>
- Renko, V., Hirvi-Ijäs, M. & Sokka, S. (2021). Onko nyt kulttuuripolitiikan aika? Blogi, 15.10.2021. <https://www.cupore.fi/fi/tietoa/blogi/onko-nyt-kulttuuripolitiikan-aika>. Viitattu 30.8.2022.
- Rius-Ulldemolins, J. & Rubio-Arostegui, J-A. (2022) Editorial. *Cultural Trends*, 31(2), 111–114. <https://doi.org/10.1080/09548963.2022.2055996>

- Rius-Ulldemolins, J. & Pizzi, A. (2022). Cultural policy regimes and arts councils. The longuedurée perspective, birth of the state, religious trajectories and national cultural policies. *International Journal of Cultural Policy*, 28(1), 17–33. <https://doi.org/10.1080/10286632.2021.1883597>
- Roininen, J. (2012). *Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen*. Aalto-yliopisto.
- Rosenstein, C. (2021) Cultural policy archetypes: the bathwater and the baby. *International Journal of Cultural Policy*, 27(1), 16–29. <https://doi.org/10.1080/10286632.2019.1691175>
- Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J., Strömberg, L. (2020). *Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa*. Valtioneuvoston kanslia.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Teoksessa L. M. Salamon (toim.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance* (s. 1–47). Oxford University Press.
- Saukkonen, P., & Ruusuvirta, M. (2012). Reveries and Realities – Recent Developments in Finnish Urban Cultural Policy. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 15(2), 204–223. <https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2012-02-06>
- Saukkonen, P. (2014). *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö.
- Saukkonen, P. (2021). Cultural policy and cultural diversity. Teoksessa A. Koivunen, J. Ojala, & J. Holmén (toim.), *The Nordic Economic, Social and Political Model. Challenges in the 21st Century* (s. 177–194). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429026690>
- Seppänen-Järvelä, R., Åkerblad, R. & Haapakoski, K. (2019). Monimenetelmällisen tutkimuksen integroivat strategiat. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(3), 332–339. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019061220179>
- Sevänen, E. & Häyrynen, S. (2018). Varieties of National Cultural Politics and Art Worlds in an Era of Increasing Marketization and Globalization. Teoksessa V. Alexander, S. Hägg, S. Häyrynen, E. Sevänen (toim.), *Art and the Challenge of Markets Volume 1. National Cultural Politics and the Challenges of Marketization and Globalization* (s. 3–39). Palgrave Macmillan.
- Skot-Hansen, D. (1999). Kultur til tiden – strategier i den lokale kulturpolitik. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 2(1), 7–27.
- Sirnö, M. M. (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>
- Suomen Kulttuurirahasto (2022). Suomalaisen näkemykset kulttuurista 2022. <https://skr.fi/serve/kulttuuritutkimus-2022>. Viitattu 30.8.2022.
- Sokka, S. & Kangas, A. (2007). Intellectuals, nationalism, and the arts. *International Journal of Cultural Policy*, 13(2), 185–202. <https://doi.org/10.1080/10286630701342865>

- Sokka, S. (2012). "Kansamme kykyyn itse arvostella ei voi luottaa!" : taidelautakunnat valtiollisina asiantuntijaeliminä ennen toista maailmansotaa. Jyväskylän yliopisto.
<https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/40408>
- Sokka, S. (2014). Fakkiutunut hallinto ei ymmärrä kulttuuripoliittista valtaa. *Tiede & edistys*, 39(3), 214–224. <https://doi.org/10.51809/te.105154>
- Sokka, S. (2022). Aims and allocations of public funding for culture in Finland. Teoksessa S. Sokka (toim.), *Cultural Policy In Nordic Welfare States. Aims and functions of public funding for culture* (s. 48–67). Nordic Council of Ministers. <http://dx.doi.org/10.6027/nord2022-005>
- Sokka, S. & Jakonen, O. (2020). *Taidepolitiikan kepit ja porkkanat. Taiteen edistämiskeskuksen toiminta-avustukset taiteenalojen yhteisöille 2013–2019*. Arviointiraportti. Kulttuuripoliittikan tutkimuskeskus Cupore.
- Sokka, S. & Johannisson, J. (2022). Introduction: cultural policy as a balancing act. Teoksessa S. Sokka (toim.), *Cultural Policy In Nordic Welfare States. Aims and functions of public funding for culture* (s. 8–19). Nordic Council of Ministers. <http://dx.doi.org/10.6027/nord2022-005>
- Sorsa, V-P. (2017). Riittävätkö rahat yhteiseen hyvinvointiin? Teoksessa J. Kananen (toim.), *Kilpailuvaltion kyvyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus* (s. 69–96). Gaudeamus.
- Suomen Kulttuurirahasto (2015). *Rahan kosketus. Miten taidetta Suomessa rahoitetaan?* Suomen Kulttuurirahasto.
- Suomen Kulttuurirahasto (2022). Suomalaisten näkemykset kulttuurista 2022. Suomen Kulttuurirahasto. <https://skr.fi/serve/kulttuuritutkimus-2022>. Viitattu 26.10.2022.
- Temmes, M. (2014). Poliittikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. *Hallinnon Tutkimus*, 33(1), 54–62.
<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99340>
- Throsby, D. (2001). *Economics and Culture*. Cambridge University Press.
- Throsby, D. (2010). *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge University Press.
- Tilastokeskus (2020). *Taide- ja kulttuurimäärärahat valtion talousarviossa 1990–2020*.
https://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/kulttuuritilasto/data/tau_1_0.1.xls. Viitattu 3.9.2021.
- Tilasto: Kulttuurin satelliittitilinpito (2019). Tilastokeskus.
http://www.stat.fi/til/klts/2019/klts_2019_2021-10-07_tie_001_fi.html. Viitattu: 7.10.2021.
- Torfin, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration* 18(2), 9–25.
<https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Uusikylä, P., Lintinen, K. & Lähde, U. (2021). *Muotoaan etsivä virasto. Taiteen edistämiskeskuksen arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021: 11. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

- Vakimo, S. (2010). Periaatteista eettiseen toimijuuteen: tutkimusetiikka kulttuurintutkimuksessa. Teoksessa J. Pöysä & H. Järviluoma & S. Vakimo (toim.), *Vaeltavat metodit* (s. 79–113). Suomen Kansantietouden Tutkijain Seura.
- Valtionavustuslaki. 27.7.2001/688.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>. Viitattu 15.10.2021.
- Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä. 30.4.2010/310.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100310>. Viitattu 6.9.2021.
- Valtioneuvoston asetus Taiteen edistämiskeskuksesta. 727/2012.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120727>. Viitattu 6.9.2021.
- Valtioneuvosto (2019). *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Marinin hallitusohjelma*.
<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>. Viitattu 15.11.2021.
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N., Niskanen, V.-P. (2021). *Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus*. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta.
- Vartola, J. (1982). Moderni byrokratia ja sen ohjauksen uudet ongelmat. *Hallinnon Tutkimus* 1(1), 107–113.
<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/107560/62926>
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and Theories. Teoksessa M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung, (toim.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (s. 21–58). Transaction Publishers.
- Vestheim, G. (2007). Theoretical reflections. *International Journal of Cultural Policy*, 13(2), 217–236. <https://doi.org/10.1080/10286630701342907>
- Vestheim, G. (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>
- Weber, M. (2019). *Economy and society: a new translation*. Harvard University Press.
- Williams, R. (1988). *Marxismi, kulttuuri ja kirjallisuus*. Vastapaino.
- Wyatt, D. and Trevena, B. (2020), Governing creative industries in the post-normative cultural condition. *International Journal of Cultural Policy*, 27(6), 782–795. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1849167>
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into Kustannus.



VÄITÖSKIRJAN OSAJULKAISUT

I

KULTTUURI JA NATIONALISMI KILPAILUVALTIO- SUOMESSA: INNOVATIIVINEN LUOVA TALOUS

Jakonen, Olli (2017)

Kulttuuripolitiikan Tutkimuksen Vuosikirja 2016, 2:1, 20–37

DOI:10.17409/kpt.60100

Uudelleenjulkaistu Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seuran luvalla.

KULTTUURIPOLITIikka JA NATIONALISMI KILPAILUVALTIO-SUOMESSA

Innovatiivinen luova talous

Cultural policy and nationalism in a Finnish competition state: Innovative creative economy

Nationalism is constitutive of modern political forms of social life and also historically one of the key features defining cultural policy in modern nation states. Regardless of transformations called globalization, methodological nationalism remains rooted also in the underlying logic of national cultural policies. In the 1990s the Finnish welfare-state shifted towards so-called competition state. In Finnish public cultural policy this marked a shift from a welfare orientation towards a more economy-oriented neo-liberal rationale. Alongside the old welfare and cultural nationalisms, new forms of nationalism emphasizing individual creativity, innovation and economic value of art and culture emerged in cultural policy discourses in a framework of national competitiveness. This article looks into economic rationale and competitiveness as one of the thriving paradigms of cultural policy and nationalism in the field of culture from the 1990's onwards. It examines discursively the idea of innovative knowledge and creative economy as an example of national-economic project which has somewhat blurred the definitions of culture and creativity. Furthermore, the article discusses the idea of creative economy in the institutional politics of different administrative sectors.

Keywords: Competition state, nationalism, neoliberalism, creative economy, cultural policy strategies.

Kulttuuripolitiikan ja luovan talouden kilpailuvaltiollinen nationalismi

Taide- ja kulttuuripolitiikan, kansallisvaltiokehityksen sekä nationalismin välillä on historiallisesti tiivis kytkös (ks. esim. Bell & Oakley 2015; Sokka 2012; Bonet & Negrier 2011; Sokka & Kangas 2007; Sevänen 1998). Toisaalta nationalismi on myös kiinteä osa nykyistä globaalia taloutta ja talouskilpailua (Müller 2011; Kettunen 2008). Tässä artikkelissa tarkastelen talousrationaalisuuteen pohjautuvaa kilpailuvaltiollista nationalismia suomalaisessa kulttuuripolitiikassa. Tutkin, kuinka globaalin talouden nationalismi on diskursiivisesti kytkettyyn kansalliseen kulttuuripolitiikkaan

uusliberalistisen¹ kilpailuvaltio- ja talouskehityksen yhteydessä 1990-luvulta lähtien. Kilpailuvaltiossa² eri ilmiöitä arvioidaan ja arvotetaan viime kädessä niiden taloudellisen toimintakyvyn ja talouskasvua edistävän merkityksen pohjalta. Myös kansallisen kulttuuripolitiikan legitimitetin ja rationaliteetin on analysoitu siirtyneen kohti taloutta: senkin täytyy viime kädessä perustella merkityksellisyyttään tuottavuudella, tehokkuudella ja kilpailukyvyllä (Bell & Oakley 2015; Hesmondhalgh ym. 2015; Kangas & Pirnes 2015; Kangas & Vestheim 2010).

1990- ja 2000-lukujen suomalaista kulttuuripolitiikkaa on tutkittu vähän kilpailuvaltiota ja nationalismia hyödyntävistä näkökulmista.³ Kilpailuvaltiokehityksen rinnakkaisia teemoja,

kuten uusliberalisaatiota, markkinaistumista ja uuden julkishallinnon käytäntöjä, on sivuttu eri tavoin (ks. Kangas & Pirnes 2015; Häyrynen 2013, s.634–637; Lehtonen ym. 2014).

Kilpailuvaltio, uusliberalismi sekä nationalismi eivät ole vastakkaisia tai toisiaan poissulkevia ilmiöitä. Ne toimivat yhteisvaikutuksessa, koska valtiot ovat edelleen vaikutusvaltansa rajoituksista huolimatta väestöineen ja resurssineen globaalien talouden välttämättömiä toimintayksiköitä.⁴ (Cerny 2010; Wood 2005.) Vaikka valtioiden suvereniteetti ja rationaliteetti muuttuvat globalisaation myötä, mukautuminen globaaliin kilpailuun on luonut uusia kansallisen konsensusajattelun ja nationalismin muotoja kilpailukyvyyn edistämiseksi. Kuten David Harvey (2008, s.106) tiivistää, myös uusliberalistinen valtio tarvitsee nationalismia käyttövoimakseen globaalissa kilpailussa, koska ”se joutuu esiintymään kilpailukykyisenä toimijana maailmanmarkkinoilla ja tavoittelemaan yritysten kannalta mahdollisimman hyviä olosuhteita...” Lähtökohtanani kulttuuripolitiikan ja nationalismin tarkasteluun onkin Pauli Kettusen (2008, s.45) esittämä huomio siitä, kuinka ”[g]lobaali talouskilpailu on pohjastanut uusia kansallisvaltion tehtäviä erityisesti tietoon ja osaamiseen perustuvan kansallisen kilpailukyvyyn rakentamisessa”.

1990-luvun pitkän linjan käänös (esim. Kangas 1999) hyvinvointivaltiokehityksestä markkinayhteiskunnan kulttuuripolitiikkaan sijoittuu poliittisen hallinnan muutokseen. Valtiollinen kulttuuripolitiikka avautui Suomessa muun yhteiskunnan ja julkisen sektorin tapaan uudella tavalla 1980–90-luvuilla globalisaatiolle ja globaalien talouden kilpailupakoille, ja sen kansallinen sekä kansainvälinen toimintaympäristö muuttuivat (ks. Kangas & Pirnes 2015; myös Kettunen 2008; Yliaska 2014). Poliittisen talouden näkökulmasta kyseessä ovat erilaiset valtion hallintastrategiat avoimen, globalisoituvan ja tietointensiivisen kapitalismin olosuhteissa (Sorsa 2014, s.200). Julkisella vallalla voidaan nähdä olevan keskeinen rooli tietoon ja luovuuteen pohjautuvan kapitalismin institutionaalisten edellytysten luomisessa (Bruun ym. 2009; Jessop 2016).

Tarkastelen erityisesti 2000-luvulla kulttuuripolitiikan piirissä kansalliseksi projektiksi argumentoitua ”luovaa taloutta”. Kulttuurin ja taiteen uudenlainen kytkeytyminen talouteen ja yrittäjyyteen suomalaisessa kulttuuripolitiikassa on tapahtunut erityisesti luovan talouden ajattelu-, puhe- ja toimintatapoihin kytkeytyneenä (ks. Pyykkönen 2014, s.69–81; myös Lehtonen 2014). Ilkka Heiskanen mukaan (2015, s.109–110) useat kansainväliset kehityssuunnat ovat vaikuttaneet siihen, että taiteiden ja kulttuurin asema ja merkitys kansallisessa ja kansainvälisessä taloudessa on noussut viime vuosikymmeninä keskiöön. Kehityssuuntaa Heiskanen kutsuu kulttuurin uudeksi asemoinniksi talouteen. Asemointi kääntyi vuosituhanen vaihteen tienoilla taiteen ja kulttuurituotannon sijoittamiseen osaksi laajempaa luovuuteen perustuvaa taloudellista toimintaa ja luovuuden näkemiseen liiketoiminnan perustana.

Marxilaispainotteisissa luovan talouden analyysissä (esim. Newsinger 2015) kilpailuvaltion ja kulttuurin liitto yhdistyy keskeisesti nykyisen globaalien kapitalismin kilpailupakoihin sekä kehitysvaiheeseen, jossa kaupattava tavara on yhä useammin myös tietoa, kulttuuria, keksintöjä ja tutkimustuloksia. Talouden ja kulttuurin suhteet muuttuvat ja kaikki sellainenkin, jota ei ole alun perin tarkoitettu tavaraksi, kuten taide ja kulttuuri, ”tavaroituu”. (Lehtonen 2014; Harvey 2008, s.202–203; vrt. myös Karkulehto ym. 2016.) Ideat ja intellektuaalinen pääoma ovat keskeistä ”raaka-ainetta” uuden, luovan kapitalismin aikakautena. Tietoon, luovuuteen ja aineettomaan arvontuontiin perustuvan talousvision taustalla on jo 1970-luvulla alkanut keskustelu ja ajatusmalli, jonka mukaan länsimaissa ollaan siirtymässä tai siirrytty kapitalismin uuteen vaiheeseen, jossa kilpailuedut syntyvät investoinneista aineettomuuteen, informaatioon ja kulttuuriin. (Ks. Kuusela 2014, 98; McGuigan 2009; Galloway & Dunlop 2007.) Keskeisiä teemoja ovat olleet tietopohjainen tuotanto, puhe tietoyhteiskunnasta (esim. VNK 1999) sekä luovasta taloudesta (esim. OKM 2009a). Keskusteluissa on painotunut talouskasvu aineettoman omaisuuden ja arvontuonnin (esim. TEM 2014) avulla.

Artikkelin rakenne ja aineistot

Artikkeli rakentuu siten, että kuvaan ensin hyvinvointivaltion muutosta kilpailuvaltioksi. Käsittelen myös nationalismin erityispiirteitä globalisaation ajan kilpailuvaltiossa. Seuraavaksi tarkastelen kulttuuripolitiikkaa tässä kehityksessä. Kuvaan empiirisesti vuosien 1991–2011 hallitusohjelmien kulttuuripolitiikkaosoiden avulla valtiollisen kulttuuripolitiikan suhdetta kilpailuvaltiokehitykseen sekä ”luovan talouden” esiin nousua tullessa 2000-luvulle. Seuraavassa osiossa tarkastelen kulttuurin ja luovan talouden kansallista visiota eräistä keskeisistä 2000-luvun strategia- ja politiikkadokumenteista. Kuvaan myös EU:n vision luovasta taloudesta. Materiaalina ovat luovaa taloutta sekä esimerkiksi aineetonta arvonluontia (TEM 2014) käsittelevät kansalliset dokumentit, politiikkaohjelmat ja strategiat, mukaan lukien kansallinen rakennerahastostrategia 2007–2013, joita olen hyödyntänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdyissä selvityksissä (esim. Jakonen & Mitchell 2014; 2015).

Tarkastelen dokumenttien sisältöä kilpailuvaltiollisten diskurssien kehyksessä. Analyysini keskiössä ovat kulttuurin ja luovan talouden, innovaatiopolitiikan ja kansallisen kilpailukyvyyn ongelmanasettelut. Teen katsauksen siihen, miten erityisesti kulttuurille on argumentoitu kansallista tehtävää osana luovaa taloutta ja arvonluontia 2000-luvun alusta alkaen. Painotan talous-, työ- ja elinkeinopolitiikan (TEM) ja toisaalta varsinaisen kulttuuripolitiikan (OKM) keskinäistä institutionaalista politiikkaa ja asemoitumista luovaan talouteen sekä innovaatiopolitiikkaan, joka on ollut kilpailuvaltion eräs keskeinen toimintamekanismi (ks. Sorsa 2014, s.196–197).

Analysoin dokumentteja diskursiivisesta näkökulmasta, jossa oleellista ovat sanastot ja ”merkitsemisen politiikka”. Stuart Hall (1992, s.166–167) viittaa tällä ideologiseen valtaan merkityä (ristiriitoja ja erilaisia etuja sisältäviä) tapauksia erityisellä tavalla, esimerkiksi nationalistisesti kansallisen edun mukaisiksi. Erityisesti kilpailukyvyyn, innovaatioiden, osaamisen, teknologian ja luovuuden käsitteet ovat muodostaneet suomalaisen kilpailuvaltion poliit-

tiselle hallintatavalle keskeistä sanastoa (esim. Bruun ym. 2009; Kananen & Kantola 2009; Kantola 2006). Kuten David Harvey (2008, s.11) korostaa: ”...mikään ajattelutapa ei voi päästä vallalle, ellei sitä edistämässä ole käsitejärjestelmää...”.

Kilpailuvaltio, globalisaatio ja nationalismi

Kilpailukyky välittäjänä globaalin talouden ja valtion välillä

Suomessa pohjoismaisen hyvinvointivaltion paradigman ideat (esimerkiksi universalismin periaate hyvinvointijärjestelmissä ja koulutuksessa) muuttuivat kohti kilpailuvaltion paradigmaa 1990-luvun finanssikriisin ja laman olosuhteissa (Sorsa 2014; Kantola & Kananen 2013). Kilpailuvaltiota (Cerny 2010; 1990; Hay 2004; ks. myös Kettunen 2011) voidaan pitää yhteiskuntapoliittisena ja -teoreettisena käsitteenä, joka kuvaa globaalin talouden ja rationaali-teetiltaan muuttuvien kansallisvaltioiden suhdetta: valtioiden toiminnot, talous- ja yhteiskuntapolitiikan ideologia, instituutiot ja diskurssit ovat globaalisti muuttuneet osana kansallisia vastauksia (talouden) globalisaatioon. Voidaan puhua myös valtiota ja valtion toimintoja muokkaavasta uusliberaalista projektista (Mirowski & Plehwe 2009, 436). Kilpailuvaltiossa pääoman kasautuminen perustuu tarjontavetoiseen ja markkinaehtoiseen kansainväliseen kilpailuun ja yritystoiminnan innovaatioihin. Valtiot käsitetään enenevästi yritysten toimintaympäristöiksi muiden joukossa osana globaaleja markkinoita ja monitasoista poliittista järjestelmää.

Eri politiikan sektorit kulttuuri mukaan lukien ovat omaksuneet kilpailukyvyyn parantamisen politiikan rationaali-teettina ja politiikkaa legitimoivana argumenttina (Kulovaara 2016, s.48; Kantola & Kananen 2013, s. 818; Kangas & Vestheim 2010; Kantola 2010).

Taustatekijöinä valtiomuutokselle ja hyvinvointivaltion ”kriisille” voidaan nähdä globaali kilpailu ja uusi taloudellinen järjestys vapaine pääomaliikkeineen, jälkitekollistuminen sekä

Euroopan alueellinen integraatio. Keskeistä on, että EU:n jäsenvaltiot ovat olleet pakotettuja omaksuma uusliberaalin kilpailuvaltion logiikkaa. Euroopan talous- ja rahaliitto homogenisoi ja rajoittaa jäsenvaltioidensa makrotalouspolitiikkaa. Rahaliiton ohjaama ja sen jäsenvaltiota merkittävältä osin institutionaalisesti sitova makrotalouspolitiikka perustuu uusliberaaliin hallintastrategiaan. (Patomäki 2015; Sorsa 2014.)

Nationalismi globalisaation ja kilpailuvaltion aikakaudella

Nationalismille⁵ on kansakuntapuhuntana, kansallista korostavana ideologiana, diskursusina ja politiikan muotona (Breuilly 1994) ominaista se, että erityisetuja perustellaan vetoamalla valtion tai kansakunnan yhteiseen tai yleiseen etuun. Tällöin kansakunta tai valtio esitetään oliona ja toimijana, jolla on jokin tietty poliittista linjaa seuraamalla toteutuva etu. Nationalistisessa diskursuksessa politiikan subjektiksi ja poliittiseksi toimijaksi muodostuu kansakunta. (Saukkonen & Pakkasvirta 2005; Kettunen 2008.) Koivisto ja Lahtinen (2012, s.464; ks. myös Gramsci 1982; Williams 1988) kuvaavat valtiota marxilaisittain poliittisten kamppailujen kohteeksi ja taistelulentäksi ”jolla vaihteleva joukko erilaisia ryhmittymiä pyrkii järjestäytymään ja artikuloimaan intressejään ja pyrkimyksiään ja tätä kautta myös organisoimaan taloudellisia suhteita.” Tätä seuraten nationalismin eri muodot voidaan ymmärtää merkitsemisen politiikkana: valtion eri ryhmittymien ja tahojen käytössä olevana voimana ja ideologiana.

Kulttuuria, kansaa ja valtiota on hallittu kulttuuripoliittisilla merkityskamppailuilla (Sokka 2012; Koivunen & Lehtonen 2011). Kulttuuripolitiikan ja nationalismin kysymykset eivät ole kadonneet kulttuurisesti monimuotoistuvassa yhteiskunnassa.⁶ Keskityn kuitenkin kansallisvaltiollisen kulttuurisen nationalismin sijaan kilpailukykyä korostavaan puhuntaan, jossa taloudellinen, kulttuurinen ja poliittinen sekoittuvat uusin tavoin. Käytän tästä nimitystä kilpailuvaltion poliittinen nationalismi (vrt.

Kettunen 2011; Held & McGrew 2005, s.39). Tässä artikkelissa on kyse valtiotason nationalismin tarkastelusta, eikä niinkään subjektitasosta (ks. Müller 2011).

Globalisaation kiihtyminen on merkinnyt, että paikkaan sidonnaiset toiminnot joutuvat ottamaan uudella tavalla huomioon liikkuvien toimintojen ja toimijoiden näkökulmat. Paikallisten, alueellisten ja kansallisten yhteisöjen pitää erottautua houkuttelevan kilpailukykyisinä suorituspaikkoina (esimerkiksi tuotteistamisen ja näyttöarvon kautta) kilpailukykyiselle toiminnalle. Globaalin taloudellisen kilpailun nationalismin keskeinen osa on ”meidän” korostuminen luotaessa kilpailukykyisiä alueellisia (erityisesti kansallisia) yhteisöjä. (Kettunen 2011; 2005.) Kansallisen yhteisyyden retoriikalle ja konsensuksen korostamiselle on avautunut uusia mahdollisuuksia. Tällaisessa kansallisessa katseessa talous ja politiikka suhteutetaan toisiinsa erityisesti kahdella tavalla (Kettunen 2008, s.220–221). Poliitiikan täytyy ensinnäkin toteuttaa talouden määräämiä (kansallisia) välttämättömyksiä. Toiseksi valtio luo aktiivisin toimin toimintaympäristöä rajattoman innovatiiviselle taloudelle, josta voidaan käyttää vaikkapa nimitystä ”luova talous”.

Kilpailuvaltiollinen hallinta on kytköksissä nationalismiin tietynlaisen kansalaisuuden määrittelyn kautta. Sami Moision (2012, s. 306–312) mukaan kilpailuvaltiossa valtiosubjekti määrittyy tietoyhteiskunnan osajaksi sekä luovaksi ja kansainväliseksi osajaksi, innovatiiviseksi yrittäjähimiseksi. Voidaan puhua luovan valtiokansalaisen tuottamisesta. Kilpailuvaltioprojektissa myös yksilön odotetaan arvioivan itseään kilpailukyky-yhteisön kilpailukykyisenä jäsenenä, jonka yksilöllinen kilpailukyky muodostuu esimerkiksi kommunikaatiivisista ja innovatiivista taidoista (Kettunen 2008, s.169). Uusliberaalien valtiosubjektien luominen toimii yhteisvaikutuksessa yrittäjyyttä ja kilpailua korostavan nationalismin kanssa: yrittäjäkansalaisten kautta kansakunta on kilpailukykyinen globaaleilla markkinoilla (Müller 2011). Kulttuuripolitiikan tulee antaa panoksensa yhteiskunnan tekemiseen luovaksi ja tuottavaksi yksilöllisen yritteliäisyyden avulla, mikä eroaa hyvinvointivaltiollisesta kollektiiv-

viseen kansalaisuuteen kasvamisen ajatuksesta (Kangas 1999). Visio luovuuden merkityksestä tietotalouden (kansallisena) voimavarana poikkeaa huomattavasti perinteisestä kulttuurisesta luovuudesta.

Kulttuuripoliittikkaa kilpailuvaltiossa: on kaikki niin kuin ennenkin?

Eräissä analyyseissa on korostettu suomalaisen kansallisen kulttuuripoliittisen järjestelmän institutionaalis-legaalisuutta, jäykkyyttä ja ”immunitteettia politiikalle”. Järjestelmä on keskeisten piirteidensä osalta säilynyt ennallaan lähes puoli vuosisataa (Saukkonen 2014). Hallitusten ja ministereiden vaihdokset eivät ole muuttaneet radikaalisti kulttuuripoliittikan linjaa 1990–2000 -luvuilla. Huomattava osa valtion ja kuntien yhteenlasketusta kokonaisrahoituksesta kulttuurille menee yhä suppealle joukolle vakiintuneita instituutioita. Hyvinvointivaltion projektin ja varsinaisen kulttuuripoliittisen järjestelmän luomisen aikana vakiintuneet kulttuuripoliittiset ihanteet ja doktriinit (taiteen autonomia, kulttuuriperinnön suojaus, kulttuurinen tasa-arvo) ovat siirtymistä huolimatta pysyneet pääpiirteissään samoina (Häyrynen 2015).

Toisaalta kulttuuripoliittikka on mukautunut kilpailuvaltion uusliberalistiseen hallintastrategiaan sekä diskursiivisesti että käytännöissään. Kulttuurin ohjausta, rahoitusta ja rahoituspäätöksiä on sopeutettu uuteen poliittis-ideologiseen kehukseen (esim. Heiskanen ym. 2005; Kangas & Pirnes 2015; vrt. Hesmondhalgh ym. 2015). Julkista rahoitusta on suunnattu taiteen ja kulttuurin instrumentaaliseen käyttöön (kulttuuri- ja luovalle teollisuudelle, innovaatioihin, yrittäjyyskasvatukseen) vahvistamaan kansallista taloudellista kilpailukykyä (Kangas & Vestheim 2010). Kulttuuripoliittikan sektorihallinto on sopeutunut 1990-luvulta sisään ajettuihin managerialistisiin ja näennäismarkkinoita julkishallinnon sisään luoviin uudistuksiin. Tulosohtausmenettely, tulosvastuu, tilivelvollisuus, seuranta, arviointi ja kilpailukykyyn kytkeytyvä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osoittaminen ovat vakiintuneet myös kulttuuri-

sektorille. Valtion talousarvioesitysten taide- ja kulttuuripoliittikan selvitysosia tarkastelemalla voi havaita vuoden 2006 talousarviossa (ks. valtiovarainministeriö 2006) kilpailuvaltiollisten ja managerialististen painotusten lisääntyneen verrattuna aiempaan.⁷ Taiteen ja kulttuurin selvitysosassa korostettiin omien otsikoidensa alla muun muassa ”yhteiskunnallista vaikuttavuutta” ja ”toiminnallista tuloksellisuutta” sekä alateemana ”kirjastoverkon toimivuuden tehostamista”.

Hallitusohjelmat ovat valtioneuvoston keskeinen väline kulttuuripoliittikan ohjauksessa. Niissä kulttuuripoliittikka on yleensä kytketty yhteen koulutus- ja tiedepoliittikan kanssa. Seuraavassa tarkastelen tiivistetysti, miten hallitusohjelmien⁸ kulttuuripoliittikassa ovat diskursiivisesti näkyneet kilpailuvaltion nousun merkit. Kuvaan, millaisia kilpailuvaltiollisia teemoja kussakin vaiheessa hallitusohjelmien kulttuuripoliittikassa on nostettu esille ja kuinka käsitteiden käyttö on elänyt tultaessa kohti 2010-lukua.

Ahon hallituksen ohjelman (VNK 1991) kulttuuripoliittisessa osiossa haluttiin lisätä ”suomalaisen kulttuurin valmiutta kansainväliseen vuorovaikutukseen” ja vahvistaa sen asemaa yhdentyvässä Euroopassa. Tässä vaiheessa kulttuuripoliittikassa ei ollut juurikaan nähtävissä tietotaloudellista tai kilpailuvaltiollista logiikkaa. Lipposen ensimmäisen hallituksenkaan (VNK 1995) ohjelman varsinaiseen kulttuuripoliittikkaan ei ollut vielä juurtunut vahvaa kilpailuvaltiollista ajattelua, mutta sivistyspoliittisessa kokonaisuudessa tietotalouden nousu ja kilpailuvaltiollisen ajattelun orastaminen oli nähtävissä ”kansallisen innovaatiojärjestelmän” korostamisena sekä luovuuden, tiedon ja talouden yhteen kietoutumisena: ”Yksilön, yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kyky vastata muutokseen, kansainvälistymiseen ja tiedon merkityksen korostumiseen riippuu perussivistyksestä, erityisosaamisesta ja luovuudesta.” (VNK 1995.)

Lipposen toisen hallituksen (VNK 1999) ohjelman koulutus-, -tiede-, ja kulttuuripoliittinen osio oli aiempaa voimakkaammin kilpailuvaltiollisen logiikan läpäisemä. Ohjelman koulutus- ja kulttuuripoliittinen puhunta kertovat kilpailuvaltion vakiintumisvaiheesta tultaessa

kohti 2000-lukua (vrt. Alasuutari 2006, 43). Ohjelmaa leimasi uusi uusliberalismi ja kilpailuvaltioon kytkeytyvä tietoyhteiskunta-ajattelu. Kilpailuvaltiokäännöksessä suureen rooliin nousi myös Suomessa innovaatioajatteluun kytkeytyvä informaatioteknologiavetoinen kilpailukyky (Kananen & Kantola 2009). Uusliberalismi onkin ollut globaalien markkinoiden toimivuuden takia äärimmäisen kiinnostunut informaatioteknologiasta ja sen edistämisestä (Harvey 2008, s.8).

Tietoyhteiskunta-otsikon alla ohjelmassa todettiin Suomesta rakennettavan tietoyhteiskunnan, jossa tieto ja osaaminen ovat osa sivistystä ja ”keskeisin tuotannontekijä”. Samalla eri politiikan lohkot toimisivat sekä kilpailu- että hyvinvointivaltion tukena: politiikan lohkoilla tulisi varmistaa yhteiskunnassa ”tiedon saatavuus, osaamisen kehittyminen, innovaatiojärjestelmän toimivuus, yritystoiminnan edellytykset ja kilpailu, alueellinen tasapaino, ihmisten perusoikeuksien toteutuminen ja yhteiskunnallinen tasa-arvo, luottamus sekä turvallisuus.” (VNK 1999.) Ohjelmassa kansallinen tulevaisuus ja menestys merkittiin yhteen osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden kanssa, ja samalla myös kulttuuripoliittikka limittyi aiempaa voimakkaammin, ensisijaisesti muotoilun ja kirjaston kautta, tietoyhteiskunta-, innovaatio- ja kilpailuvaltiopuhuntaan. Samaan aikaan painottuivat jo aiemmin orastaneet (kansallisen) kulttuurin kehitysolottuvuus ja uudenlaiset yhteiskunnalliset merkitykset ohi vanhan sivistys- ja kasvatustehtävän.

Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä. [...] Kulttuuri on entistä tärkeämpi kansallisen ja kansainvälisen kehityksen voimavara. Kulttuuripoliittikan asemaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vahvistetaan. Tavoitteena on moni-ilmeinen kansallinen kulttuuri. Yleinen kirjasto on kansallisen sivistys- ja kulttuuritarjonnan peruspilari, joka tukee koko väestön sivistyspyrkimyksiä. Kirjastopalveluja kehitetään osana kansalaisten tietoyhteiskunnan edistämistä.

tä. [...] Kansallisen kulttuurin digitointihanketta edistetään. Hallitus laatii muotoilupoliittisen ohjelman, jossa muotoilu nähdään kansallisen innovaatiojärjestelmän osana. (VNK 1999.)

Vuosituhanne vaihteen jälkeen Jäätteenmäen hallituksen ohjelma painotti jälleen tietoyhteiskuntaa ja kulttuuripoliittisessa alaosiossa kansallista luovuusstrategiaa: ”Suomi sivistisyhteiskuntana rakentuu osaamisen, tiedon ja luovuuden varaan. [...] Suomen asemaa vahvistetaan yhtenä maailman johtavista tietoyhteiskunnista. [...] Luovan toiminnan edellytysten kehittämiseksi laaditaan koko maan kattava luovuusstrategia.” Ohjelmassa haluttiin myös kehittää ”kansallisia kulttuurin osaamiskeskustoja” (VNK 2003.) Kyseinen poikkihallinnollinen luovuusstrategia oli merkki luovuuden uudenlaisesta korostumisesta, sillä siinä Kankaan ja Pirneksen (2015, s.29–30) sanoin ”luovan talouden ohella tarkasteltiin myös koko yhteiskunta- ja tuotantoelämän orientoitumista luovaa aloitteellisuutta ja toiminnallisuutta hyödyntävästi”.

Vanhasen toisen hallituksen ohjelman (VNK 2007) kulttuuripoliittisessa osiossa luovan talouden käsite oli tullut mukaan niin kulttuurin kilpailuvaltiollista merkitystä kuin tutusti hyvinvointivaltiollisia tavoitteita painottavaan puhuntaan. Kulttuuripoliittikan nähtiin samaan aikaan tukevan niin talouskasvua kuin taiteen ja kulttuuriperinnön monimuotoisuutta ja alueellisesti kattavien palveluiden kehittämistä. Kulttuurivienti- ja yrittäjyys nostettiin kulttuuritalouden keskiöön: ”Luovaa taloutta vahvistetaan ja kulttuurin kansantaloudellista merkitystä lisätään edistämällä kulttuurivientiä ja yrittäjyyttä.” (VNK 2007.)

Hallituksen strategia-asiakirjassa samalta vuodelta (VNK 2007b) kulttuuripoliittikka yhdistettiin osaamisen ja innovaatioiden politiikkakokonaisuuteen, jolla tähdättiin kansantalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseen. Kulttuuripoliittikan erääksi tehtäväksi nähtiin elinkeinoelämän innovatiivisen luovuuden kehittäminen: ”...kulttuuripoliittikalla on yhteys teema-alueeseen, koska luovuus ja innovatiivisuus liittyvät läheisesti toisiinsa.” (VNK 2007b.) Kataisen hallituksen ohjelma oli

myös kulttuuripoliittiselta osioltaan ennätyspitkä ja yksityiskohtainen. Kuten aiempienkin hallitusten ohjelmien kulttuuripoliittikaosioissa, hyvinvointivaltiollisen projektin (esim. palveluiden tasa-arvoinen saatavuus) kulttuuripoliittiset tavoitteet saivat paljon tilaa. Kulttuurin taloudellinen kilpailuvaltioteema painottui vuoden 2007 ohjelman tapaan luovan talouden, yrittäjyyden ja kulttuuriviennin ideoissa: ”Kulttuuriyrittäjyyttä ja luovien alojen työpaikkojen syntymistä tuetaan. Kulttuurivientiä ja luovien alojen markkinointiosaamista edistetään.” Kirjastojen tuli edelleen vastata ”tietoyhteiskunnan haasteisiin”. (VNK 2011.) Merkille pantavaa on, että kulttuuripoliittikan parissa työllistymisestä puhuttiin lähinnä yrittäjyyden ja toisaalta laveasti ”luovien alojen” työpaikkojen kautta.

Luova talous EU-tasolla ja kansallisena luovuus- ja innovaatiopolitiikkana

Kulttuurivienti (ks. Virolainen 2012) on ollut eräs varhaisimpia kulttuurihallinnon hankkeita, jotka on merkitty ja artikuloitu nationalistisesti kansallisesti keskeiseksi luovan talouden edistämiseksi (ks. OPM 2004). Opetusministeriön vuoden 2004 selvityksen esipuheessa kuvattiin merkitysintensiivisen tuotannon ja luovan talouden olevan nousemassa ”kansainvälisesti merkittäviksi kilpailutekijöiksi”. Samalla painotettiin kilpailuvaltiollis-nationalistisesti, kuinka luovan talouden toimialan kehittäminen on valittu useissa maissa ”kansainvälisen kilpailun avainstrategiaksi”. Suomen nähtiin kilpailevan, menestyvän ja selviytyvän luovan talouden voimalla. Suomen seuraavan menestystarinan ja tulevan kansallisen kilpailukyvyyn sekä selviytymisen avaimiksi nähtiin sellaiset ilmiöt kuin kulttuurituotanto- ja vienti, elämysteollisuus, luova talous ja luova yhteiskunta. Globalisaatiokehitys ja Euroopan yhdentymisen olivat haaste Suomen luovan talouden kehittämiseksi. Selvityksessä visioitiin nationalistisesti, kuinka ”luova talous nostaa Suomen kilpailukyvyyn jälleen maailman ykköseksi. Luovasta pääomasta tulee Suomen keskeisin kilpailutekijä.” (OPM 2004, s.26)

Seuraavassa en kuitenkaan paneudu sinänsä

kulttuurivientiin, joka myös hallitusohjelmissa vuoteen 2011 asti on argumentoitu kulttuuriyrittäjyyden kanssa kulttuuripoliittikan kontribuutioksi luovaan talouteen. Teen ensiksi katsauksen EU-tason kytkökseen kulttuurin ja kilpailukyvyyn välillä. Esimerkki kulttuuripoliittikan, luovan talouden ja innovaatiopolitiikan risteävistä kytköksistä on opetus- ja kulttuuriministeriön Cuporelta tilaama selvitys, jossa ministeriön toiveesta hahmotelimme yhteyksiä EU:n alue- ja innovaatiopolitiikan ja kansallisen kulttuuripoliittikan tavoitteiden välille (Ks. Jakonen & Mitchell 2015; myös OPM 2009c). Tämän jälkeen tarkastelen kulttuuripoliittikan sekä luovan talouden (elinkeino- ja innovaatiopolitiikan) suhdetta 2010-luvun tienoilla ja jälkeen. Innovaatiopolitiikasta vastaa Suomessa pääosin työ- ja elinkeinoministeriö.

Luova talous ja EU: Lissabonin strategia ja rakennerahastot

EU-tason määrittelyt ja hegemoniset ideat ovat tärkeitä myös kansallisten linjausten suhteen eri suuntiin kulkevien siirtymien kautta (esim. Kettunen 2011). Katharina Bodirsky (2012) on tarkastellut EU:n painotuksia tietotaloudesta, kulttuurista kilpailukykytekijänä ja tähän kytkeytyvää normatiivista kansalaisuutta. Siirtolaisuuden ja eurooppalaisen väestön moninaisuuden, kulttuurin määrittelyjen moniulotteisuuden ja taloudellisen kilpailukyvyyn ensisijaisuuden suhde ratkaistiin painottamalla kulttuuria henkilökohtaisena, ihmistä kehittävänä resurssina. Näin tapahtui erityisesti vuonna 2000 lanseeratun Lissabonin strategian myötä. Siinä kilpailukyky nostettiin EU:n tulevaisuusstrategian keskiöön. Sekä taiteet että erilaiset elämäntavat nähtiin yksilöllisen luovuuden ja luovan kapasiteetin lähteenä, mikä puolestaan on tarpeellista innovaatioille ja innovaatiot kilpailukyvyille. EU:n visiossa tietopohjaisesta taloudesta kulttuuri alistettiin kilpailukyvyyn ensisijaisuudelle. (Bodirsky 2012, s.458.)

EU:n rakennerahastojen tuella on Suomessa käynnistetty lukuisia luovan talouden kehittämisohjelmia ja verkostoja (esim. TEM 2012;

2014). Lissabonin strategiaa toteuttaneelle rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 luova talous oli keskeinen diskurssi. Ohjelmakautta kansallisesti ohjanneessa Suomen rakennerahastostrategiassa kulttuuri, kansallinen sekä alueellinen kilpailukyky ja innovaatiot kytkettiin toisiinsa. Esimerkiksi sosiaalisten innovaatioiden ja kulttuurialan yrittäjyyden kehittäminen sekä luovien alojen taloudellisen merkityksen vahvistaminen argumentoitiin yleisesti ”innovaatioiden edistämisen perustaksi” (ks. Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013, s.58–59). Luovan talouden kannalta keskeinen toimi oli opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima, Euroopan Sosiaalirahastosta (ESR) rahoitettu valtakunnallinen ”Luovien alojen yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen kehittämisohjelma 2007–2013”.

Rakennerahastojen lähtökohtana on, että kulttuurihankkeet voivat saada rakennerahoitusta silloin ja niiltä osin kun ne liittyvät rakennerahastojen yleisiin, kansallisiin ja alueellisiin tavoitteisiin (ks. Kangas & Pirnes 2015). Selvityksessämme EU:n rakennerahastojen kulttuurihankkeista käytimme hyväksi opetus- ja kulttuuriministeriön luokittelua, joka perustui ministeriön strategioille ja toimintaohjelmille. Luovan talouden hankkeet määriteltiin selvityksessä käyttäen kehyksenä työ- ja elinkeinoministeriön luovien alojen käsitettä (ks. esim. TEM 2010). Samalla määrittely laajeni luovan talouden toimintaedellytysten tarkasteluun, mikä kasvatti potentiaalisten hankkeiden määrää ja toisaalta etääntyi entistä kauemmaksi taiteesta tai kulttuurista sinänsä. Luovan talouden hankekategoria määriteltiin laveahkosti:

Hankkeet, joissa aloitetaan, kehitetään ja kasvatetaan luovien alojen ja kulttuurin liiketoimintaa ja yrittäjyyttä sekä kehitetään tuotteita tai palveluita sekä yrityksiä. Hankkeet, joissa luodaan toimintaedellytyksiä luovalle taloudelle alueella esimerkiksi infrastruktuurilla, toimintaohjelmilla, verkostoituen ja yhteistyöllä. (Jakonen & Mitchell 2015, 44.)

Selvityksessämme tarkastelimme myös Teke-sin myöntämää rakennerahastojen rahoitusta luoville toimialoille ja luovalle taloudelle. Ku-

ten esimerkiksi OKM:n ja TEM:n muistiossa (TEM 2012, s.24) painotetaan, Tekes tarjoaa rahoitusta yritysten tuotekehityshankkeisiin sekä tutkimus- ja kehitysprojekteihin. Tekes ei kuitenkaan automaattisesti seuraa rahoituksen kohdistumista luoville aloille niiden tilastoluokituksellisen epäselvyyden takia. Kulttuurin työ- ja elinkeinopoliittinen tarkastelumalli ja tilastoluokitukset rajaavat kulttuuria omalla tavallaan. Rajauksilla on merkitystä sen kannalta, mikä nähdään luovuuden kansantaloudelliseksi merkitykseksi tai toisaalta nimenomaan kulttuurin rooliksi. Myös aineettoman arvonluonnin kehittämisohjelmassa (TEM 2014, s.13) painotetaan TEM:n, Tekesin ja OKM:n sisällyttävän vuosien 2014–2020 rakennerahasto-ohjelmakauden ohjelmiin ”uutta luovaa kasvua koskevat toimenpiteet, jotka edistävät läpileikkaavasti luovan talouden hyödyntämistä eri toimialoilla kilpailukyyn vahvistamiseksi.”

Hallinnon politiikkaa kilpailuvaltiossa: taide, kulttuuria, innovaatioita, arvonluontia?

Keskeisistä valtionhallinnon politiikkadokumenteista (OKM ja TEM) sekä valtioneuvoston periaatepäätöksestä (jossa OKM ja TEM ovat isossa roolissa) voidaan tarkastella luovan talouden nationalistisia visioita ja kahden hallinnonalan näkemyksiä luovan talouden sekä taiteen ja kulttuurin roolista (vrt. Karttunen 2012). Kyseiset ministeriöt politiikkaohjelmineen ja kehittämistoimimineen ovat olleet keskeisessä asemassa luovan talouden ajattelun hegemonisoitumisessa 2000-luvulla (ks. Kuusela 2014; Kirveenummi 2010; Bruun ym. 2009). Kyse on myös institutionaalisesta politiikasta hallintosektoreiden välillä, ja oman hallinnonalan merkityksen (kuten taiteen ja kulttuurin) painottamisesta suhteessa ajan hegemonisiin tavoitteisiin.

Edellä käsitellyssä EU-rahoitusta koskevassa selvityksessämme kulttuuri- ja innovaatiopolitiikan yhtymäkohdista käytimme tietopohjana joitakin OKM:n ja TEM:n julkaisemia dokumentteja ja strategioita (OPM 2009a; 2009c; TEM 2012; 2014). Vuonna 2009

opetusministeriön julkaisemassa Luova talous ja kulttuuri innovaatiopolitiikan ytimessä -artikkelikokoelmassa (OPM 2009a) taidetta ja kulttuuria käsiteltiin osana kansallista innovaatiopolitiikkaa. Opetusministeriön tehtäväksi argumentoitiin luovan talouden edistämiseksi kulttuuripoliittisen perustan ylläpito ja vahvistaminen. Kulttuuripoliittikan kansalliseksi tehtäväksi merkittiin luovan talouden vahvistaminen. Diskurssissa nousi esiin näkemys luovasta taloudesta ja kulttuurista innovaatiopolitiikan pelastajina.

Luova talous ja kulttuuri ovat nousseet merkittäväksi osaksi alueiden kilpailukykyä ja innovaatiotoimintaa. Tämä näkyy Euroopan Unionin ja Suomen kansallisissa strategioissa ja ohjelmissa sekä käytännön toimenpiteinä. Luovan talouden ja luovien alojen kehittäminen on vahvasti nykyisessä hallitusohjelmassa. Opetusministeriö vahvistaa luovaa taloutta kulttuuripoliittisen perustan kautta. (OPM 2009a, s.4)

Monet perinteiset toimialat ovat tällä hetkellä vaikeuksissa. Suomella on haasteena löytää uusi suunta innovaatiopolitiikalle niin kansallisesti kuin alueellisesti. Luova talous ja kulttuuri tarjoavat yhden mahdollisuuden uusille avauksille suomalaisen innovaatiotoiminnan vahvistamisessa (OPM 2009a, s.5.)

Samana vuonna opetusministeriön kulttuurihallinnon julkaisemassa Kulttuuripoliittikan strategiassa 2020 (OPM 2009c) yhdeksi neljästä kulttuuripoliittikan vaikuttavuustavoitealueesta (tavoitetilat, joihin vuoteen 2020 mennessä tulisi päästä, jos politiikka on onnistunut) nostettiin ”kulttuuri ja talous”. Kulttuuripoliittikan näkökulmasta painotettiin kulttuuria ja taidetta, kulttuurin aloja, luovan talouden vahvistajina. ”Luovan talouden vahvistaminen” nostettiin eräksi kulttuuripoliittikan keskeisistä tavoitteista ja toisaalta perusteluksi eri kulttuurin alojen tukemiselle.

Ammatillisesti vahvat ja monipuoliset kulttuurin alat toimivat taloudellisesti vakaalla pohjalla ja osaltaan lujittavat luovaa taloutta. [...] Kulttuuriyrityttäjä ja -vienti ovat vakiintuneet

osaksi kulttuurin tuotantoa ja taloutta. Suomi on kiinnostava toimintaympäristö myös ulkomaisille kulttuurialan toimijoille. (OPM 2009c, s.24).

TEM:n ja OKM:n yhteisesti laatimassa muistiossa Luovuudesta kasvua ja uudistumista (TEM 2012) puolestaan koottiin hallitusohjelman ja aikaisempien selvitysten pohjalta luovaa taloutta koskevia toimia ja kehittämislinjauksia. Dokumentti yhdisti sekä kulttuurihallinnon (OKM) että työ- ja elinkeinopolitiikan (TEM) näkemyksiä luovasta taloudesta. Muistiossa nousivat esille ”aineettomuuden” ja ”immateriaalisuuden” käsitteet kansallisesta näkökulmasta. Globaalin talouskilpailun nationalismin mukaisesti Suomea painotettiin houkuttelevana taloudellisena ympäristönä: ”Suomesta tulee kehittää aineettomaan omaisuuteen sijoittamiselle ja siihen perustuvalla liiketoiminnalla vakaa, kannustava ja kansainvälisesti kilpailukykyinen toimintaympäristö.” (TEM 2012, tiivistelmä.)

Perinteisten tuotannontekijöiden (työvoiman, pääoman ja tuotantovälineiden) ja niiden välisten suhteiden ”optimoinnin” esitettiin olevan riittämättömiä taloudellisen kilpailukykyyn takaajina (mt., s.13). Muistio painottikin ”neljättä tuotannontekijää”, joka koostuu immateriaalisista tekijöistä kuten ”tieto, osaaminen, luovuus, verkostot, ja merkitykset”. Kulttuuri ja luovat toimialat esitettiin yhtenä osana luovan talouden dynamiikkaa teollisuus- ja palvelutoimialojen kanssa: uudistuva talous tarvitsee luovia toimialoja. Strategisesti tärkeäksi nähtiin yritysten kilpailukykyyn kehittäminen kun luovien alojen yrittäjyyttä kehitetään: yksittäisten yritysten toimintakyvyn vahvistaminen parantaa luovien alojen, muiden toimialojen ja ”koko Suomen kilpailukykyä”. Näkemys luovasta taloudesta kilpailukykyyn takeena sitoi yhteen paikallistason aina kansalliselle tasolle asti: ”Kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason on toimittava yhteistyössä yhteisen vision toteuttamiseksi.” (mt., s.15) Toisaalta luovan talouden suhteen ilmeni nationalististen visioiden limitymistä euronationalismiin: ”Luovan talouden merkitys talouden uudistumiselle on huomattava. Tulevaisuuden kilpailukykyyn kannalta on tärkeää, että Suomi on edelläkävijä koko EU:n

luovan talouden kehittämisessä.” (mt., s.13)

Muistiossa kuvattiin julkisen toimijakentän vastuita luovan talouden kehittämisessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri-, liikunta-, ja nuorisopolitiikan osaston vastuita listaavassa osuudessa (mt., s.20) luovaan talouteen kytkettiin kulttuuriviennin edistäminen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaaminen kulttuuritoimen osalta sekä luovien alojen ja yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen ESR-ohjelma, audiovisuaalinen politiikka, Suomen elokuvasäätiön tulosohjaus ja tekijänoikeus- sekä viestintäpoliittiset kysymykset kulttuuritoimen alueella. Maininnan sai myös Luova talous työssä -hanke. Samalla muistion lopussa kuitenkin todettiin ambivalentisti luovien alojen ja luovan talouden olevan vaikeasti määriteltävissä: mittaritietoa on niukasti ja tietopohja yhä riittämätön (mt., s.60). Luovien alojen yritysten ja luovan talouden eräänä kehitysmahdollisuutena pidettiin toisaalta sitä, että ”Suomessa on vahva kansallinen panostus kulttuurin perustaan” (mt., s. 49).

Valtioneuvoston suhteellisen tuoretta periaatepäätöstä Aineettoman arvonluonnin kehittämisohjelmasta (TEM 2014) voidaan tarkastella kansallisen innovaatiopolitiikan linjauksena.⁹ Kehittämisohjelman tavoitteenasettelussa nousevat esiin aineettoman arvonluonnin ja kulttuurin tuotannon näkökulmat. Ohjelmaa luonnehtii arvonluontiin kytkeytyvä ”kansallinen katse”. Jälleen kulttuurisen perustan kehittämisen ja aineettoman arvonluonnin kansallisen kilpailukykyvision välille syntyy ainakin rivien välistä ilmenevä jännite. Ajattelutapa korostaa taiteen, kulttuurin ja siihen liitetyn luovan talouden toivottua kasvavaa kansantaloudellista merkitystä. Kansakunnan henkinen pääoma liittyy ”kulttuurin tuotannon taloudellisen perustaan”.

...parantaa edellytyksiä aineettomiin investointeihin, aineettomaan pääoman hyödyntämiseen ja aineettomaan arvonluontiin liittyvään osaamiseen sekä innovaatioihin perustuvan liiketoiminnan syntymiselle ja kehittymiselle Suomessa. Tavoitteena on myös vahvistaa kulttuurin tuotannon taloudellista perustaa ja siten varmistaa kansakunnan henkisen pääoman ylläpito

ja uusiutuminen. Kansantalouden kilpailukyky perustuu kasvavassa määrin yritysten ja yksilöiden osaamiseen ja sen avulla luotuuun korkeaan arvonlisään tavara- ja palvelutuotannon kansainvälisessä arvoketjussa. (TEM 2014, s.1)

Aineeton arvonluonti on kansallinen menestystekijä [...] miten luodaan osaamisperustaista kasvua ja miten tuotteiden ja palveluiden kokonaisuuden arvonmuodostuksesta voidaan mahdollisimman suuri osa kartuttaa Suomessa tai Suomesta johdetuilla toimilla. (TEM 2014, s.7.)

Kehittämisohjelmassa myös yhteisöllisyyttä, tasa-arvoa ja hyvinvointia argumentoidaan kilpailutekijöiksi. Taloudellisten arvojen ja aineettoman arvonluonnin korostetaan kiinnittyvän eettisiin arvoihin ja globaaleihin megatrendeihin: digitalisoitumiseen, elämysellisyyteen, vastuullisuuteen ja kestävään kehitykseen. Kettusen (2008) esittämällä tavalla ”hyvät asiat”, kuten tasa-arvo, nähdään kilpailun vahvistajiksi. Ovatko siis mainitut seikat juuri aineettoman arvonluonnin ja kilpailuedun vuoksi tukemisen arvoisia? Tällöin kilpailutavoite nousee itseltään selväksi poliittisen agendan viime kätiseksi legitimoijaksi.

Luovan talouden toimintaedellytyksiä voidaan parantaa turvaamalla luovien yksilöiden toimintakyky ja vahvistamalla omaehtoista yhteisöllisyyttä sekä verkostoitumista. [...] Aineettoman arvonluonnin kilpailutekijöiksi nousevat myös työhyvinvointi, elämänlaatu ja tasa-arvo. (TEM 2014, s.6)

Mielenkiintoista on kulttuurin ja taiteen asema osana taloudellisen arvonluonnin päämääriä. Mikä on ”kulttuurin perustan” ja ”kulttuurin infrastruktuurin” (ks. s.10) suhde luovaan talouteen ja taloudelliseen tuotantoon? Aineettoman arvonluonnin toimenpidekokonaisuudeksi luetellaan ”aineettomat oikeudet”, ”luova talous” sekä ”muotoilu”. Kuten jo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa 1999, kehittämisohjelmassa erityisesti muotoilu nostetaan kansalliseksi kilpailukykytekijäksi: ”Muotoile Suomi -ohjelman tavoitteena on kansallisen kilpailukyyn parantaminen muotoiluosaamisen ja sen

hyödyntämisen kautta” (TEM 2014, s.11).

Arvonmuodostusta luovan talouden kokonaisuudessa kuvataan (TEM 2014, s.9–10) siten, että taide, kulttuuri ja kulttuuriperintö sekä niihin liittyvä osaaminen, tietovarannot, arvot, historia ja symbolit esitetään ”uuden luomisen lähteeksi ja luovana perustoimintana”. Luovan talouden alla tehdään vielä jaottelu, jossa ”luovasta osaamisesta ja luovista aloista lähtevä liiketoiminta” jaetaan ”yritystoiminnan kehittämisen näkökulmasta” kolmeen ryhmään: Media, palvelut, taide ja kulttuuri. Medialla (mm. musiikki, televisio, kirjat) tarkoitetaan monistettavia tuotteita, joiden jakelukanavat ovat pääosin digitaalisessa ympäristössä. Palvelut (mm. arkkitehtuuri, kulttuurin hyvinvointituotteet) viittaavat luovan osaamisen hyödyntämiseen muilla toimialoilla. Taide ja kulttuuri (mm. esittävä taide, festivaalit, tapahtumat, museot) viittaavat liiketoimintaan, jolla on ensisijaisesti aluetaloudellinen merkitys. Voidaan kysyä, mitä yritys- ja liiketoiminnan näkökulmasta tehty luovan talouden jaottelu kertoo taide- ja kulttuuripolitiikan painoalueista ja kehittämis-kohteista vai onko kyseessä ensisijaisesti kansallinen talous- ja innovaatiopolitiikka?

Yhteenvedo ja loppupäätelmät

Artikkelissa tein diskursiivisen katsauksen suomalaisen kulttuuripolitiikkaan ja luovaan talouteen kilpailuvallion, nationalismin ja ”merkittämisen politiikan” näkökulmista. Artikkelissa sivuttiin alustavasti myös valtion hallintosektorien välistä politiikkaa, vastuunjakoa ja koordinaatiota luovan talouden kehittämisessä (OKM/TEM) sekä EU:n luovan talouden politiikkaa. Kyse on nykyisen kansallisen kulttuuripolitiikan analyysistä suhteessa uusliberalismin poliittiseen talouteen (ks. Newsinger 2015, 305).

Valtiollisissa kulttuuripolitiikkadokumenteissa ensinnäkin todistellaan yleisesti politiikkasektorin tärkeyttä ja legitimoidaan sen olemassaoloa toistamalla keskeisiä doktriineja. Tämän lisäksi niitä mukautetaan hegemoniseen ajatteluun omaksumalla uusia poliittisia ideoita. Retoriikassa, erilaisissa strategioissa ja dokumenteissa kulttuuripolitiikan, kulttuurin

ja kansallisen suhde on ottanut nationalistisia muotoja taloudellisen arvonluonnin, innovatiivisuuden sekä kilpailu- ja suorituskyvyn viitekehyksessä. Hallitusohjelmien sivistys- ja kulttuuripolitiikan visio on vaihtelevasti jo 1990-luvulta korostanut sitä, kuinka Suomen kansallinen menestys perustuu aineettomaan, luovaan ja tietopohjaiseen talouteen, jossa avainkäsitteitä ovat kulttuuri, luovuus, osaaminen ja innovaatiot. Talouden tietointensiivisyys ja tietoyhteiskunta otettiin Suomessa strategiseksi tavoitteeksi 1990-luvulla. Lipposen toisen hallituksen ohjelmaa (1999) voidaan lukea kulttuuripolitiikan osalta ”kilpailuvallion vakiintumisvaiheen” dokumenttina.

Suomalaiseen keskusteluun ja kulttuuripolitiikan kehittämisalueeksi 2000-luvun alussa tullut luova talous (ks. esim. Wilenius 2004) on esimerkki globaalin käsitteistön ja keskustelun muokkaamisesta suomalaisen kilpailuvallion kulttuuripolitiikkaan. Kyse on uusista merkityksistä ja ideologista viestiä kantavista käsitteistä, ei ainoastaan terminologian muutoksesta (esim. Bell & Oakley 2015, s.31–34). Kulttuuripolitiikan toimenpiteitä on kohdistettu uudella tavalla määritellylle luovan talouden alueelle. Luovuus ja kulttuuri ovat tulleet keskeiseksi osaksi tietointensiivisen talouden ideaa, ja samaan aikaan suomalainen kulttuuripolitiikka on mukautunut tietotalouden vaatimuksiin. Siirtymä kulttuuriteollisuusajattelusta luovuusajatteluun näkyi hallitusohjelmien kulttuuripolitiikassa erityisesti Jätteenmäen (VNK 2003) ja Vanhasen toisen hallituksen ohjelmissa (VNK 2007; myös VNK 2007b). Erityisesti 2000-luvulla hallitusohjelmissa ja kulttuuristrategioissa on vakiintunut immateriaali- ja luovan talouden sekä innovatiivisuuden korostaminen osana taloudellistunutta kulttuuripolitiikkaa (ks. myös Kuusela 2014, s.102–103). Uusimmat siirtymät ovat tapahtuneet 2010-luvulla muun muassa ”aineettoman arvonluonnin” diskursseissa.

Kulttuuripolitiikka on legitimoinut olemassaoloaan kilpailukyky- ja innovaatiopolitiikan ja luovan talouden vahvistamisella ja suhteuttamalla merkitystään niihin muun muassa hegemonisten käsitteiden (osaaminen, innovaatiot, luovuus, kilpailukyky) avulla. Luovan talouden diskurssiin ovat kytkeytyneet myös innovaatio-

ja tietoyhteiskuntapoliittiset diskurssit, joiden nousua tarkastelin alustavasti hallitusohjelmista sekä strategioista. Luovan talouden korostaminen on johtanut siihen, että kulttuuri- ja luovan teollisuuden sektorit on nähty, ainakin joidenkin hallinnonalojen näkökulmasta, ensisijaisesti panoksina muulle taloudelliselle toiminnalle ja aineettomalle arvonluonnille (esim. TEM 2014). Strategioiden analyysi osoitti ”luovan talouden” osa-alueiden määrittelyn vaikeuden. Kyse on kamppailusta luovan talouden määrittelemiseksi ja hallinnoimiseksi.

Kuten Bell ja Oakley (2015) toteavat, luovassa taloudessa on viime kädessä kyse enemmän taloudesta kuin taiteesta tai kulttuurista. Kyse ei ole ensisijaisesti kulttuurisektorista, vaan siitä, mikä on kulttuurisektorin kontribuutio yleisesti talouskasvuun, joka puolestaan on kilpailuvallion keskeisin tavoite osana globaalia poliittis-taloudellista järjestelmää. Luova talous on suunnannut fokusta kulttuurisesta ja taiteellisesta tuotannosta ja kulutuksesta kohti yleistä innovaatiopolitiikkaa, yrittäjyyttä ja talouskasvua. Voidaan pohtia, onko taloudellista kilpailukykyä painottava ”kansallinen katse” kaventanut myös kulttuuripolitiikan alaa, liikumavaraa, kehittämistä ja toisaalta kulttuurin merkityksen laajaa ymmärtämistä ohi kilpailukykytavoitteiden eri hallinnonaloilla (vrt. Sokka 2014; Häyrynen 2013). Nostettaessa innovaatiot avainkäsitteeksi ja kytkettäessä ne luovuuteen, alkavat taiteen, kulttuurin, luovuuden ja muun ”aineettoman tuotannon” väliset määrittelyrajat hämärtyä. Tätä tarkastelin muun muassa Aineettoman arvonluonnin ohjelman (TEM 2014) kautta. Kehitetäänkö siis kulttuuri- ja taidepolitiikkaa, innovaatio- ja elinkeinopolitiikkaa vai ”luovaa taloutta”? Voiko taiteilija- ja taidepolitiikan kehittäminen joutua sivuraiteelle keskityttäessä luovaan talouteen? (vrt. Throsby 2010; 2009; Oakley 2009.)

”Suomen kansallinen selviytyminen” ja menestys taloudellisen globalisaation olosuhteissa on nähty riippuvaiseksi taloudellisen kilpailukykyyn kohentamisesta ja valtion taloudellisen maaperän sekä toimintaympäristön houkuttelevuudesta. Kulttuuripolitiikalla on tärkeä ”kansallinen tehtävä” esimerkiksi innovatiivisten osaajien luomisessa. Kilpailukyky,

innovaatiot ja luova talous ovat osa hegemonista ajattelutapaa, jossa korostuu se, että talouden on kasvettava ja Suomen on voitettava kilpailussa muut valtiot (vrt. Moisio 2008). Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan innovaatioita ja luovuutta. Globaaliin talouskilpailuun kytkeytyvä nationalismi vaikuttaisi toimivan intressien kokoajana ja konsensuksen vahvistajana myös kulttuuripolitiikassa (vrt. Kettunen 2011). Kulttuuri ja luovat toimialat on esitetty uudistuvan talouden edellytyksenä. Kulttuuri ei kuitenkaan voi välttämättä ratkaista kansallisia (ja Euroopan laajuisia sekä globaaleja) taloudellispoliittisia ongelmia, toisin kuin nationalistisissa luovan talouden diskursseissa on annettu ymmärtää.

Kilpailua korostavassa ajattelutavassa on vallalla ihmiskäsitys, jossa korostuvat ihmiset taitoineen ja ominaisuuksineen resurssina tai luonnonvarana ja tuotannontekijöinä (Harvey 2008, s.204–205), joista ärsykeitä syöttämällä saadaan ulos haluttu lopputulos. Tällöin myös luovuus muuttuu ihmisten omaehtoisuudesta tai yhteiskuntakriittisyydestä kohti yritysmailman ja elinkeinoelämän innovatiivisuutta. Tällaista tulkintaa voitaisiin tehdä esimerkiksi EU-rakennerahastojen kulttuuriyrittäjyys- ja luovan talouden ohjelmista ohjelmakaudella 2007–2013. Luovuus (tieteessä, taiteessa, teknologiassa, bisneksessä) nähdään taloudellisen menestyksen edellytyksenä. Kulttuurin tai taiteen erityispiirteet eivät välttämättä erotu määriteltäessä luovuus mahdollisimman laajasti koskemaan lähes kaikkea inhimillistä toimintaa.

Voidaan myös ajatella, että nationalismia ja kansallisen menestyksen sekä yhtenäisyyden retoriikkaa esimerkiksi luovan talouden suhteen käytetään mobilisoimaan ”innovatiivista ja luovaa” väestöä kilpailuvallion taloudellisiin projekteihin. Nationalistisia diskursseja voidaan hyödyntää uusliberaalin politiikan edistämässä (Harmes 2012) ja yhteiseksi merkityjen tavoitteiden ajamisessa. Kansalaisuus- ja kulttuuripuhuntaa voi suhteuttaa Gramscin (1982) esittämiin ajatuksiin ”kulttuurivallion kasvattamistehtävästä” ja ”kansanjoukkojen sopeuttamisesta tuotantokoneiston jatkuvan kehityksen vaatimuksiin”. Toisaalta esimerkik-

si taiteen, kulttuurin ja luovan talouden välille syntyy jännitteitä, joita ei välttämättä käsitellä kansallisissa strategioissa. Nationalismi sisältää aina myös ristiriitoja. Nationalistisen retoriikan ”kansaa” sisältää aina kahtiajakautumista, Agambenin (2001) sanoin biopoliittisen halkeaman. Kansaa ei olekaan täten kiinteä yhtenäinen subjekti tai poliittinen ykseys, vaan aina jakautuneena varsinaiseen ”poliittiseen subjektiin” ja ”politiikasta erotettuihin”. Ketkä ovat kilpailuvaltion kulttuuripolitiikassa ja luovassa taloudessa poliittisia subjekteja tai politiikasta erotettuja? Onko myös kulttuuri- ja taidepolitiikassa kyse kilpailuvaltion logiikan mukaisesti Cernyn (2010) esittämällä tavalla globalisaation voittajista ja häviäjistä? Onko luovan talouden ”meistä” puhuttaessa kyse ensisijaisesti kansainvälisesti kilpailukykyisestä, luovien ja innovatiivisten osaajien joukosta?

Kulloinenkin yhteiskunnallinen vaihe ja rationaliteetti tuo myös (kulttuuri)politiikan tavoitteenasetteluun oman retoriikkansa. Suomalaisen kulttuuripoliittisen järjestelmän kohdalla voidaan puhua myös ”pienien askelten politiikasta” (Saukkonen 2014; Rautiainen 2008). Kaikki retoriset muutokset koskien esimerkiksi kulttuurin taloudellisia tai hyvinvointivaikutuksia eivät ole kulttuuripolitiikassa muuttuneet teoiksi, mutta niistä näkyy jälkiä erilaisissa tukimuodoissa (ks. Karttunen 2015). Oleellista politiikan ja politiikkaohjelmien kannalta on, että kun jokin ilmiö tai asia on artikuloitu esimerkiksi ”luovaksi taloudeksi”, sitä voidaan ryhtyä hallinnoimaan, kehittämään tavoite- ja toimenpideohjelmiä. Keskeinen ristiriita koskee ideologisesti kasaantuneiden tavoitteiden (esimerkiksi taloudellinen kilpailukyky, rikas kulttuuriperintö ja kulttuurinen monimuotoisuus) yhteensovittamista etenkin siirryttäessä retoriikasta ja strategioista toimeenpanoon.

Tässä artikkelissa on keskitytty lähinnä kilpailuvaltiollis-nationalististen diskursiivisten esiintymien tarkasteluun valtiollisissa dokumenteissa, ja vaatisikin lisää tutkimusta, miten hyvinvointivaltiolliset tavoitteet ja perustelut ovat linkittyneet kilpailuvaltiolliseen ajatteluun ja toimintaan, ja miten ideat siirtyvät valtion sekä kansalaisyhteiskunnan ja taidemaailman välillä. Suomalaisen kulttuuripolitiikan uusli-

beralisaatiota (vrt. Hesmondhalgh ym. 2015; Newsinger 2015) voisi tutkia lisää niin rahoituksen ja tuki-instrumenttien, perustelujen ja retoriikan kuin myös uuden julkishallinnon managerialististen käytäntöjen näkökulmista.

Kirjallisuus

Dokumentti- ja verkkolähteet

- Valtioneuvoston kansia (VNK). Hallitusohjelmat 1991–2015 . URL: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> [haettu 22.4.2016]
- VNK (2007b). Hallituksen strategia-asia- kirja 2007. URL: http://vnk.fi/documents/10616/622950/J1808_Hallituksen+strategia-asiakirja+2007.pdf/0aa860da-f50c-423e-903c-a3bdb-72b9f64?version=1.0 [haettu 26.4.2016]
- Helsingin Sanomat. Mitä onkaan suomalainen kulttuuri? Stuba Nikula ja HS:n tapaamat nuoret kertovat. 19.4.2016. URL: <http://www.hs.fi/kulttuuri/a1460950763189> [haettu 19.4.2016]
- Kirveennummi, Anna (2010). ”TULEVAISUUTTA LUOVASTA TALOUDESTA” Asiantuntijoiden kokemuksia luovan talouden kehittämisen haasteista. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://www.tem.fi/files/26506/Tulevaisuutta-luovasta-taloudesta2010.pdf> [haettu 6.4.2016].
- Opetusministeriö (2004) Onko kulttuurilla vientiä? Opetusministeriön, ulkoasiainministeriön ja kauppaja- ja teollisuusministeriön Kulttuurivienti -hanke. Selvitysmiehen raportti. Opetusministeriön julkaisu 2004:22 URL: http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2004/onko_kulttuurilla_vientia_opetusministerion_ulkoasiainminister [haettu 3.5.2016]
- Opetusministeriö (2009a). Luova talous ja kulttuuri innovaatiopolitiikan ytimessä. Opetusministeriön julkaisu 2009:30. URL: http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/Luova_talous_ja_kulttuuri_innovaatiopolitiikan_ytimessa?lang=fi [haettu 8.2.2016]
- Opetusministeriö (2009b): Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina. Opetusministeriön julkaisu 2009:57. URL: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm57.pdf?lang=fi> [haettu 29.2.2016]
- Opetusministeriö (2009c). Kulttuuripolitiikan strategia 2020. Opetusministeriön julkaisu 2009:12. URL: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm12.pdf> [haettu 22.4.2016]
- Suomen Rakennerrahastostrategia 2007–2013 (2007). URL: http://www.rakennerrahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerrahastot/dostot/asiakirjat/rakennerrahastostrategia_30072007.pdf [haettu 22.7.2016]
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010). Fact Sheets – luovat alat. URL: https://www.tem.fi/files/28595/FactSheets_Luovat_alat_2010-3.pdf [haettu 27.4.2016]
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012) Luovuudesta kasvua ja uudistumista. Luovaa taloutta edistävät julkiset toimet ja kehittämissuunnitelmat. Työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön muistio 23.9.2012. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 40/2012. URL: http://www.tem.fi/files/34626/TEM_jul_40_2012_web.pdf [haettu 3.5.2016]
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). Valtioneuvoston periaatepäätös aineettoman arvonnun kehittämishajelmasta. Huhtikuu 2014. URL: https://www.tem.fi/files/39580/vnp_aineettoman_arvonluonnin_kehittamisohjelmasta.pdf [haettu 3.5.2016]
- Valtiovarainministeriö (2006). Asiakirjayhdistelmä vuoden 2006 talousarviosta. URL: <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2006&lang=fi&maindoc=/2006/aky/aky.xml&opennode=0:1:15:347:737:877> [haettu 5.8.2016]

Kirjallisuus ja artikkelit

- Agamben, Giorgio (2001): Keinot vailla päämäärää. Helsinki, Tutkijaliitto.
- Alasuutari, Pertti (2006). ”Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?” Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus.
- Anderson, Benedict (2007). Kuvitellut yhteisöt. Tampere: Vastapaino.
- Bell, David & Oakley, Kate (2015). Cultural Policy. Lontoo & New York: Routledge.
- Bodirsky, Katharina (2012). Culture for competitiveness: valuing diversity in EU-Europe and the ‘creative city’ of Berlin, International Journal of Cultural Policy, 18:4, 455-473, DOI: 10.1080/10286632.2011.598517
- Bonet, Lluís & Négrier, Emmanuel (2011). The end(s) of national cultures? Cultural policy

- in the face of diversity, *International Journal of Cultural Policy*, 17:5, 574-589, DOI: 10.1080/10286632.2010.550681
- Breuilly, John (1994). *Nationalism and the State*. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bruun, Otto & Eskelinen, Teppo & Kauppinen, Ilkka & Kuusela, Hanna (2009). *Immateriaalitalous. Kapitalismin uusin muoto*. Helsinki: Gaudeamus University Press.
- Cerny, Philip G. (1990). *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. Lontoo: SAGE.
- Cerny, Philip G. (2010) *The competition state today: from raison d'Etat to raison du Monde*. *Policy Studies* 31:1, 5–21. DOI: 10.1080/01442870903052801
- Galloway, Susan & Dunlop, Stewart (2007) *A Critique of Definitions of the Cultural and Creative Industries in Public Policy*, *International Journal of Cultural Policy*, 13:1, 17–31, DOI: 10.1080/10286630701201657.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford, Basil Blackwell
- Gramsci, Antonio (1982). *Vankilavihkot, valikoima 2*. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Hall, Stuart (1992). *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Tampere: Vastapaino.
- Harmes, Adam (2012). *The rise of neoliberal nationalism*. *Review of International Political Economy*, 19:1, 59–86, DOI: 10.1080/09692290.2010.507132.
- Harvey, David (2008). *Uusliberalismin lyhyt historia*. Tampere: Vastapaino.
- Hay, Colin (2004). "Re-Stating Politics, Re-Politicising the State: Neo-liberalism, Economic Imperatives and the Rise of the Competition State". *The Political Quarterly* Publishing, 75:1, 38-50, DOI: 10.1111/j.1467-923X.2004.621_1.x
- Heiskala, Risto (2006). "Kansainvälinen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros." Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* (14–42). Helsinki, Gaudeamus.
- Heiskanen, Ilkka & Ahonen, Pertti & Oulasvirta, Lasse (2005). *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot*. Cuporen julkaisuja 6. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö.
- Heiskanen, Ilkka (2015). "Taiteen ja kulttuurin uusi asemointi talouteen: kulttuuriteollisuus, luovat alat ja luova talous." Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Kangas, Anita & Mitchell, Ritva *Taiteen ja kulttuurin kentät*. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet (23–108). Helsinki: Tietosanoma.
- Kangas, Anita & Vestheim, Geir (2010). *Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries*, *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 13:2, 267–286.
- Kangas, Anita (1999): "Kulttuuripoliittikan uudet vaatteet". Teoksessa Kangas, Anita & teet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet (109–190). Helsinki: Tietosanoma.
- Held, David & McGrew, Andrew (2005): *Globalisaatio - puolesta ja vastaan*. Tampere, Vastapaino.
- Hesmondhalgh, David & Nisbett, Melissa & Oakley, Kate & Lee, David (2015). *Were New Labour's cultural policies neo-liberal?*, *International Journal of Cultural Policy*, 21:1, 97–114, DOI: 10.1080/10286632.2013.879126
- Häyrynen, Simo (2015). *Kulttuuripoliittikan liikkuvat rajat*. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Häyrynen, Simo (2013). *A centralised market orientation: the implicit determinants of Finnish cultural policy in 1990–2010*, *International Journal of Cultural Policy*, 19:5, 623-640, DOI: 10.1080/10286632.2012.713353
- Jakonen, Olli & Mitchell, Ritva (2014). *Kulttuuri alueellisen kehityksen moottorina*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö CUPORE. Cuporen verkkojulkaisuja 25. URL: http://www.cupore.fi/documents/Kulttuurialueellisenkehityksenmoottorina_v06.pdf [haettu 24.8.2016]
- Jakonen, Olli & Mitchell, Ritva (2015). *Kulttuuripoliittikan yhteys EU:n innovaatio- ja aluepolitiikkaan*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö CUPORE. Cuporen verkkojulkaisuja 29. URL: http://www.cupore.fi/documents/Kulttuuripoliittikan_yhteys_EUn_innovaatio_ja_aluepolitiikkaan.pdf [haettu 15.8.2016]
- Jessop, Bob (2016). *The state: past, present, future*. Cambridge: Polity.
- Kananen, Johannes & Kantola, Anu (2009). *Kilpailukyky ja tuottavuus – Kuinka uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa?* Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa* (119–151). Jyväskylä: Minerva Kustannus.
- Kangas, Anita & Pirnes, Esa (2015). *Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus*. Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Kangas, Anita & Mitchell, Ritva *Taiteen ja kulttuurin kentät*. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet (23–108). Helsinki: Tietosanoma.

- Virkki, Juha (toim.): Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet (118–139). Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Karttunen, Sari (2015). "Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjauksena. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä." Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura.
- Karttunen, Sari (2012). Cultural policy indicators: reflections on the role of official statisticians in the politics of data collection, *Cultural Trends*, 21:2, 133-147, DOI: 10.1080/09548963.2012.674753
- Kantola, Anu & Kananen, Johannes (2013). Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State, *New Political Economy*, 18:6, 811-826, DOI: 10.1080/13563467.2012.753044
- Kantola, Anu (2010). "Kilpailukyky politiikan valtastrategiana". Teoksessa Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä (97–118). Helsinki: Gaudeamus.
- Kantola, Anu (2006). "Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot". Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? (156–178). Helsinki: Gaudeamus.
- Karkulehto, Sanna & Lähdesmäki, Tuuli & Venäläinen, Juhana (toim.) (2016). Elämukset kulttuurina ja kulttuuri elämyksinä. Jyväskylän yliopisto: Nykykulttuurin tutkimuskeskus.
- Kettunen, Pauli (2011). Welfare Nationalism and Competitive Community. Teoksessa Suszycki, Andrzej Marcin (ed). Welfare Citizenship and Welfare Nationalism. *NordWel studies in historical Welfare state research 2*. Helsinki: Nordic Centre of Excellence NordWel. URL: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42137/nordwel2.pdf?sequence=1> [haettu 11.8.2016]
- Kettunen, Pauli (2008). Globalisaatio ja kansallinen me. Tampere: Vastapaino.
- Kettunen, Pauli (2005). "Globaalinen talouskilpailun nationalismi". Teoksessa Saukkonen, Pasi & Pakkasvirta, Jussi (toim.): Nationalismit (436–453). Helsinki: WSOY.
- Kulovaara, Kari (2016) Uusi hallinta managerialismina. Teoksessa Nousiainen, Marko & Kulovaara, Kari (toim.) Hallinnan ja osallistamisen politiikat (22–64). SoPhi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. URL: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/50502/978-951-39-6613-3.pdf?sequence=1> [haettu 11.8.2016]
- Kuusela, Hanna (2014). Luovuuden uusi aalto. Teoksessa Lehtonen, Mikko & Valaskivi, Katja & Kuusela, Hanna (toim.) Tehtävä kulttuurille. Talouden ja kulttuurin muuttuvat suhteet (95–123). Tampere: Vastapaino.
- Koivisto, Juha & Lahtinen, Mikko (2012): "Karl Marx". Teoksessa Koikkalainen, Petri & Korvela, Paul-Erik (toim.): Klassiset poliittiset ajattelijat (446–474). Tampere, Vastapaino.
- Lehtonen, Mikko & Koivunen, Anu (2011). Miltä tuntuu todella? Arjen kulttuuriset merkityskamppailut. Teoksessa Koivunen, Anu & Lehtonen, Mikko (toim.) Kuinka meitä kutsutaan? Kulttuuriset merkityskamppailut nyky-Suomessa (7–39). Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Mikko (2014). Tehtävä kulttuurille? Teoksessa Lehtonen, Mikko & Valaskivi, Katja & Kuusela, Hanna (toim.) (2014). Tehtävä kulttuurille. Talouden ja kulttuurin muuttuvat suhteet (11–38). Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Mikko & Valaskivi, Katja & Kuusela, Hanna (toim.) (2014). Tehtävä kulttuurille. Talouden ja kulttuurin muuttuvat suhteet. Tampere: Vastapaino.
- McGuigan, Jim (2009). Doing a Florida thing: the creative class thesis and cultural policy, *International Journal of Cultural Policy*, 15:3, 291-300, DOI: 10.1080/10286630902763281
- Mirowski, Philip & Plehwe, Dieter (eds.) (2009). The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective. Lontoo: Harvard University Press.
- Moisio, Sami (2008). From Enmity to Rivalry? Notes on National Identity Politics in Competition States. *Scottish Geographical Journal*, 124:1, 78–95, DOI: 10.1080/14702540802351731
- Moisio, Sami (2012). Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Müller, Martin (2011). Market meets nationalism: making entrepreneurial state subjects in post-Soviet Russia, *Nationalities Papers*, 39:3, 393-408, DOI: 10.1080/00905992.2011.565320
- Newsinger, Jack (2015). "A cultural shock doctrine? Austerity, the neoliberal state and the creative industries discourse." *Media, Culture & Society*, 37:2, 302-313, DOI: 10.1177/0163443714560134
- Oakley, Kate (2009). The disappearing arts: creativity and innovation after the creative industries, *International Journal of Cultural Policy*, 15:4, 403–413, DOI: 10.1080/10286630902856721

-
- Pakkasvirta, Jussi & Saukkonen, Pasi (2005). "Nationalismi teoreettisen tutkimuksen kohteena." Teoksessa Saukkonen, Pasi & Pakkasvirta, Jussi (toim.): Nationalismit (15–45). Helsinki: WSOY.
- Patomäki, Heikki (2015). Uusliberalismi Suomessa. Helsinki, WSOY
- Pyykkönen, Miikka (2014). Ylistetty yrittäjyys. SoPhi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Rautiainen, Pauli (2008). Suomalainen taiteilijatuiki. Valtion suora ja välillinen taiteilijatuiki taidetoimikuntien perustamisesta tähän päivään. Taiteen keskustoimikunnan tutkimusyksikön julkaisuja n:o 34. Helsinki: Taiteen keskustoimikunta.
- Saukkonen, Pasi (2014). Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys. Cuporen verkkojulkaisuja 23. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö. URL: <http://www.cupore.fi/documents/Kulttuuripolitiikankehitys.pdf> [haettu 16.2.2016]
- Sevänen, Erkki (1998). Taide instituutina ja järjestelmänä. Modernin taide-elämän historiallis-sosiologiset mallit. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Sokka, Sakarias & Kangas, Anita (2007). Intellectuals, nationalism, and the arts, *International Journal of Cultural Policy*, 13:2, 185–202, DOI: 10.1080/10286630701342865
- Sokka, Sakarias (2012). "Kansamme kykyyn itse arvostella ei voi luottaa!" Taidelautakunnat valtiollisina asiantuntijaeliminä ennen toista maailmansotaa. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 452. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Sokka, Sakarias (2014). "Fakkiutunut kulttuurihallinto ei ymmärrä kulttuuripoliittista valtaa". *Tiede & Edistys*, 3/2014, 214–224.
- Sorsa, Ville-Pekka (2014). "Suomalaisen kilpailuvalltion hallintastrategia: koordinaatiota ilman synergioita?" *Tiede ja Edistys*, 3/2014, 195–213.
- Throsby, David (2009). Explicit and implicit cultural policy: some economic aspects, *International Journal of Cultural Policy*, 15:2, 179–185. DOI: 10.1080/10286630902760840
- Throsby, David (2010). *The Economics of Cultural Policy*. UK: Cambridge University Press.
- Viirolainen, Jutta (2012). Kulttuuri vientituotteena: kulttuuriviennin merkitykset ja tavoitteet opetus- ja kulttuuriministeriön ohjelmateksteissä 2000-luvun alussa. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto. <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/38555> [haettu 20.8.2016]
- Wilenius, Markku (2004). Luovaan talouteen. Kulttuuriosaaminen tulevaisuuden voimavarana. SITRA publications n:o 266. Helsinki: Edita.
- Williams, Raymond (1988): *Marxismi, kulttuuri ja kirjallisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Wood, Ellen Meiksins (2005): *Pääoman Imperiumi*. Tampere: Vastapaino.
- Yliaska, Ville (2014). Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into kustannus.

Loppuviitteet

1. Uusliberalismista ja kulttuuripolitiikasta esim. Hesmondhalgh ym. 2015 ja Newsinger 2015. Uusliberalismissa on kyse koko toimintakontekstin muutoksesta, koska se on 1970-luvun jälkeen vallannut globaalisti alaa niin poliittis-taloudellisessa toiminnassa kuin ideologiana (ks. Harvey 2008). Suomessakaan uusliberalismi ei ole ollut ainoa kilpailuvallion hallintastrategia (Sorsa 2014) eikä suomalaisen kulttuuripolitiikan uusliberalisaatio ei ole tarkoittanut laajamittaista yksityistämistä tai julkisen tukijärjestelmän romuttamista. Sen sijaan instituutioiden ja rahoituksen muokkaamista kilpailuvallion toimintoja varten, esimerkiksi New Public Managementin mukaisia uudistuksia, on toteutettu (ks. Kangas & Pirnes 2015; Heiskanen ym. 2005).
2. Englanniksi voidaan käyttää ilmaisua competition state. Hyvinvointivaltioiden muutoksesta kohti kilpailuvaltioita ks. Cerny 1990, 204–232. Uusliberalismin ja kilpailuvallion suhde on läheinen, joskin monimutkainen. Bob Jessop on käyttänyt nimitystä ”post-national workfare regime”. (Ks. Hay 2004).
3. Olen aiemmin tarkastellut kulttuurin, nationalismin ja talouden suhteita suomalaisten eduskuntapuolueiden ohjelmissa 2000-luvulla (Jakonen 2013).
4. Suomalaisen julkishallinnon muutosta tutkinut Yliaska (2014) kuvaa uusliberaalia valtiointerventionismia, jossa resurssivaltaa keskitettiin kunnilta valtiolle ja keskusvaltaa, erityisesti valtiovarainministeriön asemaa vahvistettiin. Valtiovarainministeriön vallan kasvusta sekä budjetoinnin ja taloudellisen suunnittelun ohjauksesta ja tuloksellisuuden seurannasta indikaattoreiden avulla kulttuuripolitiikan hallinnonalan näkökulmasta esimerkkinä on OPM 2009b.
5. Korostan tässä yhteydessä modernistisen nationalismiperinteen (Saukkonen & Pakkasvirta 2005, s.25–35; Gellner 1983) valtiollisen kontrollin näkökulmaa. Tällöin nationalismia tarkastellaan tarpeena luoda toimiva suhde yksilöiden ja ryhmien edun sekä nykyaikaisen (modernin) valtion edun välille. Näin on tehty esimerkiksi yhdenmukaisen ”kansallisen kulttuurin” avulla. (Saukkonen & Pakkasvirta 2005, s.29; Kettunen 2008; Anderson 2007; Breuilly 1994; Gramsci 1982.)
6. Esimerkkinä voi mainita opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2014 taide- ja kulttuurimäärärahoista 35 %:n kohdistuneen valtion/kansallisille laitoksille, joille on määritelty valtakunnallisia sekä ”kansallisen kulttuurin ja identiteetin” kannalta erityisiä tehtäviä (ks. Saukkonen 2014, s.13–14). Helsingin Sanomat (HS 19.4.2016) puolestaan kirjoitti kulttuuripolitiikkasivuillaan suomalaisesta kulttuurista, ”virallisesta ja oikeasta taiteesta” ja monikulttuurisuuden huomiotta jättämisestä taidekasvatuksessa.
7. Valtion keskushallinnon uudistushanke (2002) pyrki tehostamaan tulosohjausta, tilivelvollisuutta ja tulosvastuuta. Valtiontalouden ja toiminnan ohjausjärjestelmä muokkautui, kun laki valtion talousarvioista astui voimaan 2004. Valtiovarainministeriö puolestaan julkaisi keskustelualoitteen indikaattoreista seurannan ja ohjauksen välineinä 2005.
8. Jätän huomioimatta Vanhasen ensimmäisen hallituksen, Kivininimen ja Stubbin hallituksen ohjelmat. Niissä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia suhteessa edelliseen pääministerin vaihduttua kesken hallituskauden hallituksen jatkaessa toimintaansa.
9. Tätä korostaa muun muassa se, että ohjelma oli sijoitettu innovaatiopolitiikan osioon työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivustolla.



II

RESULTS-BASED STEERING AS A TOOL FOR CENTRALIZED ART POLICY MANAGEMENT AND INSTRUMENTALIZATION? ANALYSIS OF THE FINNISH ARTS COUNCIL'S REFORMATION

Jakonen, Olli (2020)

Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift, 23:2, 125–142

DOI:10.18261/issn.2000-8325/2020-02-04

Uudelleenjulkaistu Nordisk Kulturpolitisk Tidsskriftin luvalla.



Results-based steering as a tool for centralized art policy management and instrumentalization? Analysis of the Finnish Arts Council's reformation

Olli Jakonen

Olli Jakonen is a researcher at the Centre for Cultural Policy Research (CUPORE) in Helsinki and a PhD student at the University of Jyväskylä. His main areas of expertise are funding and steering systems of the Finnish cultural policy, as well as policy evaluations. He is interested in the historical development of cultural policy, cultural policies of political parties, administrative politics, and the shift towards competition state in welfare state cultural policy.

olli.jakonen@cupore.fi

Abstract

Finland's cultural policy has been relatively stable for decades, but recent years have brought about certain new developments. This article discusses changes in cultural policy management within the Finnish welfare state. The focus is on the reformation of the Finnish Arts Council system between 2013 and 2019. The article considers the evolution of efforts to widen the Arts Council's scope from its traditional art promotion role to harness its work more tightly to serve governmental policies and to adopt performance management practices over recent years. The article examines the steering of the Arts Promotion Centre Finland (Taike), founded in 2013. It analyses different policy instruments used in Taike's steering, such as legal and administrative instruments, as well as subsidies it allocates to cultural actors, to examine general cultural policy intentions and public sector management practices behind Taike's foundation and development. The main research method is a qualitative content analysis supported by data on subsidies to illustrate changes in art funding policies. Taike's scope as an implementer of cultural policy has widened considerably since its foundation. Performance management ties Taike to the government programmes. Social and economic instrumental types are attached thoroughly to Taike's operations along the traditional aesthetic instrumentality. Following the general developments in the Finnish public sector, the role of civil servants has strengthened while the arts field's power has diminished. The current hybrid model of Finnish art policy administration via Taike is found to combine elements of both welfare and competition state steering models. Despite some New Public Management (NPM)-oriented steering mechanisms, the role of laws and resource steering are also central to instrumentalization. Furthermore, endogenous factors, administrative politics, and civil servants of the cultural sector play key roles in instrumentalization.

Keywords

Cultural policy instrumentalization, performance management, arts council, arm's length, subsidy policy

Introduction

This article examines the implementation of governance reform in contemporary Finnish cultural policy.¹ On a general level, the discussion considers how strategic performance management and instrumentalist orientations are combined with welfare state cultural policy (e.g. Häyrynen 2018; Duelund 2008). It discusses instrumentalization tendencies within Finnish cultural policy in relation to the changes in state machinery and public management (c.f. Belfiore 2004; Gray 2008). In addition, it discusses how decisive these changes have been (cf. Henningsen & Blomgren 2017). The examinations were accomplished by a case analysis of the restructuration of the Finnish Arts Council system² during 2013–2019. The focus is mainly on administrative arrangements. However, as cultural policy is also about continuous political interaction between different stakeholders, such as government and civil society (e.g. Merli 2013; Bell & Oakley 2015: 47–49), the motivation stems from contemplating the broader political actions that are relevant from the standpoint of cultural fields. The focus of the article is on developments during the last 10 years when the Finnish Arts Council (nowadays *The Arts Promotion Centre Finland*, In Finnish *Taiteen edistämiskeskus*, abbreviation *Taike*) reform has been executed.

The article is structured in the following way: First, the creation and tasks of the Arts Promotion Centre are illustrated. Then follows a discussion on cultural policy instrumentalization, related developments in Finnish public policy, and cultural policy instruments through which instrumental developments are implemented. Later, research material and questions are introduced. Then, the justification of *Taike*-reform from the viewpoints of different aspects of instrumentalization is analysed. *Taike*'s performance contracts between 2010–2020 are used to examine what kind of instrumental goals are set for the agency and how it is connected to public policies. Finally, the agency's current operations and subsidy policies are studied to shed light on whether there are, and to what extent, instrumentalist tendencies. Conclusions and implications for further research are made at the end of the article.

What is the Arts Promotion Centre Finland, and why was it created?

The central role of the ministry and national administration, combined with decentralization and use of expert bodies, have been key historical elements of the Finnish welfare state art administration (Kangas 2003: 91–92; 106; Häyrynen 2018). The Arts Promotion Centre Finland (*Taike*) is currently a key national expert agency with the objective of implementing the state's arts policies.³ It operates under the performance management of the Department for Art and Cultural Policy within the Ministry of Education and Culture (there are altogether five performance steered agencies under this department, and many more under other departments). Currently, the *Taike* has approximately 80 employees (civil servants and regional artists working on projects). In addition, it comprises of 24 expert bodies (central arts council, national and regional arts councils, boards, and a panel). The operations of

-
1. In many respects the article is based on the material collected and observations made during an evaluation project on *Taike* (Sokka & Jakonen 2020).
 2. A good overview of the rather complicated Finnish Arts Council system before the *Taike*-reform is Adams, Fisher, and Ahonen 2004.
 3. In addition to *Taike*, there are other government agencies and public bodies within the administrative branch of the Ministry of Education and Culture. Only some of them, such as *Taike* or the Finnish Heritage Agency, are steered by the Department for Art and Cultural Policy.

the Taike support artistic and cultural activities in the form of awarding both grants for individual artists and subsidies for organizations, as well as development and project activities. Each year, the Taike awards, together with its councils and boards, nearly 40 million euros in grants, prizes, and subsidies. The Ministry allocates the funds to Taike. The amount represents 8% of the total cultural budget of the Ministry (approx. 485 M€ for the year 2020).⁴ The funding provided by Taike to support culture and art is divided into several areas (Figure 1).⁵

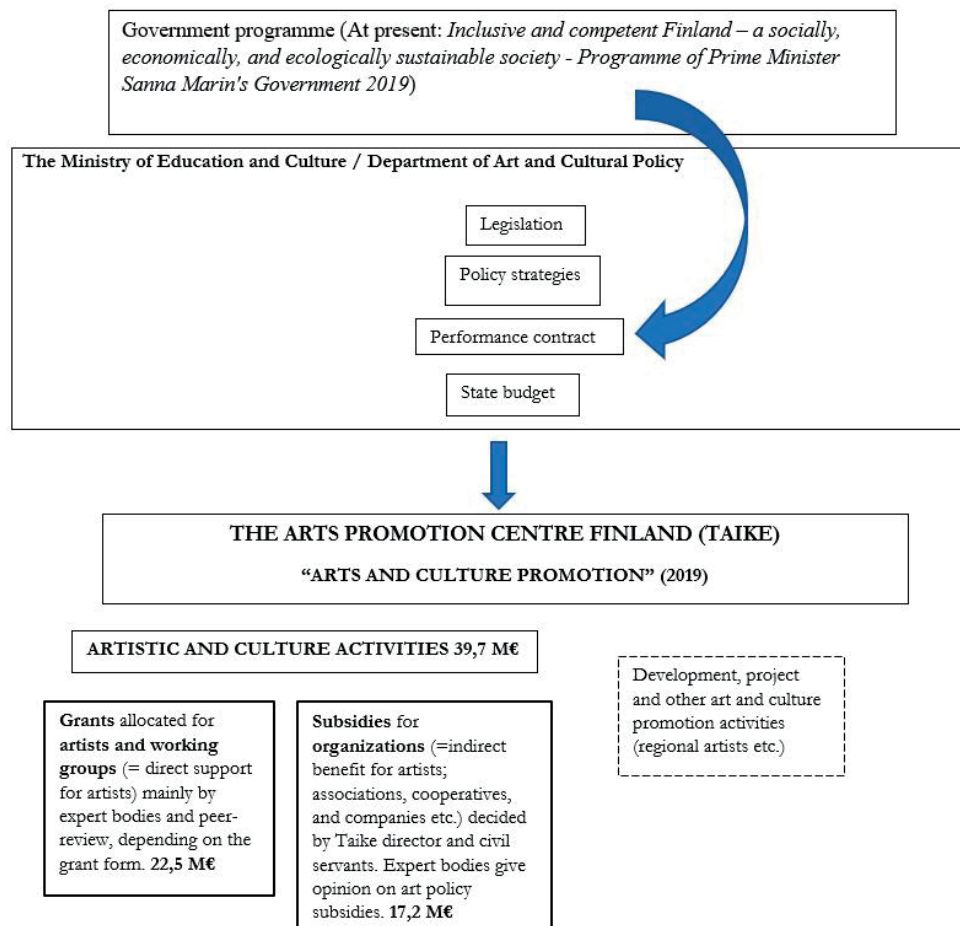


Figure 1 The steering of the Arts Promotion Centre Finland and support schemes for arts and culture in 2019.

Taike carries on the activities of the Arts Council Finland (ACF), which was founded in 1968⁶ following the examples of the other Nordic countries and Great Britain.⁷ ACF was an expert group that took care of art promotion activities within the cultural administration. ACF had

4. One must note that more public expenditure on culture can be found in state budget's other sections than the section controlled by the Department for Art and Cultural Policy. For example, the funding for the liberal adult education is located in education budget, and The Finnish Broadcasting Company (YLE) is funded (over 500 million euros per year) by the Ministry of Transport and Communications.
 5. The most recent overview in English is "Taike support for Arts Promotion in 2017" (see Karhunen 2018).
 6. Act on the Organisation of Promotion of the Arts (328/1967), amended several times throughout the decades.
 7. The Arts Council of Great Britain (ACGB) was chartered in 1946, and Swedish, Danish and Norwegian models throughout the 1960's and 1970's.

been under repeated, unsuccessful reform attempts over the decades (Kangas & Pirnes 2015:48). The economic recession in the beginning of the 1990s especially placed cultural administration and funding under great pressure. After the millennium, the ministry commissioned an international evaluation of the Finnish system of art councils (Adams et al. 2004). It concluded that an integration of the old, ambiguous system and a better response to societal and cultural needs according to international examples should be, finally, established (see also *Governmental Decision on Arts and Artist Policy*, Minedu 2003: 12). The arts council system was to be consolidated as a “national agency” as part of the “overall clarification” of the cultural administrations structures (Minedu 2009: 29). The Education and Culture Committee of the Finnish Parliament outlined in 2010 that a proposal should be prepared to turn the Arts Council into an “Arts Promotion Centre”. Finally, ACF was converted into a performance supervised, governmental and nationwide agency, Taike, from the beginning of 2013 with a renewed legislation (see HE 52/2012; Finlex 657/2012; 727/2012). The status of Taike as a performance steered, central administration agency differs from the role of the ACF within administrative structures of cultural policy. ACF was an expert and funding body based on the positions of trust and operating in the administrative sector of the ministry. Taike-reform was justified by the fact that ACF had become an unclear and loose structure with mixed job descriptions for authorities and bodies of trust (the national and regional arts councils). Overall, the ministry legitimated the reform by arguing that the whole organization of ACF was “out-of-date” in contemporary society (HE 52/2012; also, Adams et al. 2004).

Cultural policy and art councils as a part of public policy and the logic of instrumentalization

Cultural policy can be analysed as part of public policy (e.g. Bell & Oakley 2015: 6). As a result, instrumentalism is an inherent feature of cultural policy—it is the conditions, justifications and the nature of instrumentality that varies in different eras⁸ (Vestheim 2007). For several decades, regarding the state changes and reforms of public policies that emphasize outputs and use-values (e.g. Gray 2007), public, cultural and art policies have become increasingly connected to strategic policy requirements to achieve a wide variety of societal goals set by central and local governments and active cultural policy actors themselves. The legitimacy of cultural policy has shifted from aesthetic, educational, and democratic instrumentality to the economic and social (Vestheim 2007: 233). There have been varying tendencies to develop cultural policy as an instrument of various non-cultural policy goals and outcomes outside the cultural field (e.g. Kann-Rasmussen 2019; Mangset 2018; Hadley & Gray 2017; Duelund 2008; Belfiore 2004). From the perspective of the cultural sector, both endogenous (internal) and exogenous (external) promoters of instrumentalization have contributed to the development (Gray 2008). In Finland, government programmes and other political strategies have already recognized since the 1990s, the new strategic and instrumental roles of culture in socio-political decision-making (Kangas 2003). As the cultural policy strategy by the Finnish Ministry of Education and Culture stated over a decade ago—at the time of Taike-reform—the cultural sector is “expected to produce evidence of their impact on societal development” and “cultural policy should address the implementation of integrated themes that cross sectoral boundaries (Minedu 2009: 20; 23).”

8. Already as a part of welfare-state ideology since 1960s, Finnish cultural policy gained instrumental elements as it was included in the discussions of social policy and technocratic planning (Kangas 2003: 86).

Yliaska (2015) analysed that Finnish administrative reforms that fall under the label of New Public Management (NPM), apart from being neoliberal responses to the welfare state crisis (see Häyrynen 2018; cf. Hall 2011), were also a part of a new kind of state interventionism. These doctrines were used as a tool for centralising strategic and financial power in central government. In Finland, NPM has also been applied in the governance of cultural policy from the 1990s onward in the form of performance management, emphasis on policy effectiveness, strategic objectives and increased reporting and evaluations (Häyrynen 2018; Kangas & Pirnes 2015). In Finland, performance management and agreements between sector ministries and their agencies constitute a key steering instrument for central government. Performance management aims for the integration of other steering methods. It is linked to strengthened political control in the overall state machinery, and specifically to the implementation of inter-sectorial policies and the government programme (Peters 2018; Murto 2016; Matthews 2016). In this respect, it is also an instrument for democratic control of arts expenditure—to align the goals of the government representing the people’s will with those who benefit from that system (cf. O’Hagan 2016: 249). In addition, after the first wave of disintegrating NPM-reforms since the 1990s, there have been varying tendencies to reorganise government structures and centralize policy steering in Finland since the beginning of the 2000s (Mykkänen 2017; Raunio & Kekkonen 2011). Finnish central governments have continued to apply procedures and reforms to achieve policy cohesion, implement more effective and strategic performance management, and greater coordination of inter-sectorial programmes and policies (Peters 2018: 342; cf. Gray 2008: 213). The goal has been to get each administrative branch of the entire government to adopt broad-based societal objectives and evidence-based practices, such as the use of effectiveness indicators (see Minedu 2011). As Gray (2008) has analysed, these kind of developments have contributed, in complex ways, to instrumental policy forms in the cultural sector. Consequently, in relation to instrumentalization, the ideological question of making actual cultural policy (“value choices”) has been translated gradually into more technical (“neutral”) issues of impact assessment and evaluation methodologies (Belfiore 2012).

Taike (and its predecessor ACF) can be regarded as a Finnish application of the arts’ council model central to cultural policies in Nordic but also many other Western societies (e.g. Throsby 2010). This model has usually been based on an “arm’s length” principle in its varied forms and strengths, depending on national and cultural contexts⁹. The “arm’s length” is obviously a vague and idealistic concept, but it can be considered a dimension of cultural policy for defending artistic autonomy and the cultural field against inappropriate political interventions (Mangset 2009). Within cultural policy, it can refer to both the presence of an autonomous funding body and decision-making by peer assessment, by either artists or other experts (Bell & Oakley 2015: 125). The Finnish arts council system resorted to the arm’s length principle by using the expert bodies in decision-making, but it was never an arm’s length organization in the style of e.g. Great Britain. ACF was mainly “an administrator of politically designed statutory support schemes to (individual) artists organized with strong corporatist relations to artist unions (Mangset 2009: 295; cf. Mangset 2015).” Since its foundation in 1968, ACF generally operated at arm’s length from government but did not enjoy full

9. Of course, there are many different types of capitalist regimes and varieties of capitalism with different political backgrounds (e.g. Sevänen & Häyrynen 2018: 12). Furthermore, there is also a lot of variation within the state models for cultural policy itself (e.g. Duelund 2003: 20–22; Bell & Oakley 2015: 116). Followingly, there is a lot of variation internationally on how the arm’s length principle is actually implemented. The principle is more of an ideal type rarely achieved anywhere as “pure” in practice (Bell & Oakley 2015). Mangset (2009) calls the arm’s length “a multidimensional continuum” rather than an absolute principle.

autonomy because the latter gave detailed directions on budgetary matters and the council's financial management was to a large extent carried out by the ministry (Adams et al. 2004).

Like other public organizations, arts councils have also been connected to performance management systems during the past decades following NPM-oriented administrative reforms (Woronkowicz, Rabovsky & Rushton 2019). In addition to the historical task of allocating funding to especially high-quality arts and artists, there have been contemplations on wider objectives and societal benefits of arts funding agencies and arts councils in Finland (e.g. Adams, Ahonen & Fisher 2004) and internationally (e.g. O'Hagan 2016). In many countries, a willingness to develop active cultural policy has contributed to diminishing the impact of the "arm's length" principle (Mangset 2009: 297). Furthermore, Bell and Oakley (2015: 125; see also Lindqvist 2007: 313) have described the development as "shortening the arm's length" which is "attributed at least in part to broader trends in policy, such as the rise of the 'new public management' and the 'instrumentalisation' of culture". Belfiore wrote (2004: 199; see Hadley & Gray 2017: 1-2) that "...the recent evolution of cultural policy can also be seen as one specific area where broader changes in public management style and policy making are reflected." Duelund (2008: 17) illustrated these tendencies by stating that, from the 1990s, Nordic cultural policies entered to a period of "political colonisation" aiming to "increase the political regulation of arts and cultural institutions by means of performance contracts, via administrative centralisation and by transforming the 'unspecified means' allocated on the basis of expert evaluation to 'earmarked' pools for specified and politically defined purposes." Taike-reform has been described (Häyrynen 2015: 68–71) as the biggest revolution in Finnish art administration since the end of the 1960's. It has diminished the power of art fields in comparison with bureaucratic and centralized power. Taike has moved to the decision-making system of the monocratic office, emphasizing the power of the director of the agency. At the same time, the reform enabled the reduction of corporatism in Finnish art administration (Rautiainen 2014; cf. Mangset 2015).

Following these notions, the rest of the article explores the instrumentalization of Finnish art policy through the case analysis of Taike reformation. Both endogenous factors and exogenous pressures related to instrumentalization are analysed. Within this article, the main focus is on the relationship between the ministry and the arts' agency, but also tentative observations are made on how the reformation has affected the relationship between administration and cultural fields (the expert bodies and subsidized art organisations). The article investigates 1) in which ways is instrumentalization manifested in Taike-reform, 2) how and to what extent has the instrumentalization advanced using different policy instruments, and 3) what has changed and on the other hand stayed unaltered in Finnish cultural policy when the ACF was turned into Taike?

Research material and methods: cultural policy instruments

Next, a framework is created for the analysis on whether and how cultural policy instrumentalization is implemented through different instruments used in the steering of Taike: "[T]he use of [a] large number of distinct governmental tools can push actors within policy sectors towards emphasizing certain activities within their work (Gray 2008: 218)." A central question within cultural policy—as within all policies—is what the appropriate policy instruments and organizations are to utilize in turning policy into practice (see Signe 2017; Gray 2015; Vestheim 2007: 226; Duelund 2003a: 22). A policy instrument refers to the techniques, tools or means of government intervention in society to accomplish goals or to solve problems. What is important, according to Vedung (1998: 50), is that the discourse on public policy instru-

ments is ultimately a discourse on power. In Finland, the national cultural policy pursued by the state is steered by the Ministry of Education and Culture. Civil servants are in central position within cultural policy implementation as they prepare strategies, legislation, and budgeting (e.g. Vestheim 2012). To analyse policy implementation crucial for policy instrumentalization, a typology of policy instruments according to the practices of the ministry is used. Performance steering and guidance¹⁰ is usually seen as a “soft” instrument instead of stricter resource and regulative steering (Minedu 2011: 6). The main policy instruments available for the ministry when implementing cultural policy objectives and targets are (Minedu 2017:31): legal regulation (“sticks”), economical means (“carrots”), information (“sermons”), and performance steering (“negotiations”). Note that all the instruments illustrated here were already used in the steering of the former ACF (also performance contracts from the 1990s onwards). Instrumentalization is thus understood particularly as varying changes in the contents of these instruments. Several patterns of different research material related to the different policy steering instruments are deployed. Some material can be regarded as information (e.g. policy strategies), negotiations (e.g. performance contracts), resources (e.g. state and subsidy budget documents), and legal (e.g. Proposal and Act on Taike).

The formation of the Arts Promotion Centre from the perspective of instrumentalization

Connection to the economic instrumentality of the public sector: Enhancing general performance management and effectiveness of the art administration.

The creation of Taike occurred at the moment when developments concerning the possibilities of effective and evidence-based political steering by the Finnish central government were implemented also within cultural policy sector (see Minedu 2011: 6–7).¹¹ Additionally, in the aftermath of the global financial crisis in 2007–2008¹² the economic and operational resources also for public cultural service production were getting scarcer (e.g. Minedu 2009: 20). This was manifested in Taike-reform as a demand that the new agency “should not produce new financial costs” and concentrate on the “core functions” by “cutting down some operations” (HE 52/2012, 16; 18; 21). The establishment of Taike was linked to long-term Finnish governmental development goals, such as the gradual centralization of power to the central government through more strategic leadership, evidence-based practices, and performance management (cf. Mykkänen 2017). Such NPM themes as enhancing and modernizing the performance management and leadership as well as the more efficient use of resources—economic instrumentality—were used as key justifications for the creation of Taike. It was indicated that the new organization was to be of a central agency type with a “centralized but flexible” organizational structure and a well-functioning and receptive information system. The establishment of the agency was also linked to the development of unification, efficiency, and performance management of the public administration. The performance steering was to be modernized according to the principles of

10. Within Finnish cultural policy, performance agreements are concluded with the agencies and units under its administration, which specify objectives and resources for social impact and operational performance. See <https://minedu.fi/en/culture>

11. Taike was established as part of a program called “Effectiveness and Productivity (2011–2015)” coordinated by the Ministry of Finance in the administrative sector of the Ministry of Education and Culture (see Sokka & Jakonen 2020).

12. Already after the recession and tightening public finances from the early 1990s onwards, more result-oriented and neo-liberal public policies were implemented in Finland.

“state agencies in general”, thus imposing a top-down model of instrumental policy management for the Finnish art sector (cf. Gray 2008): “The reform would improve the Ministry of Education and Culture and its agency's performance management system compared to current practice. Position and responsibility of the supervisor and the supervised would be clarified (HE 52/2012: 22).”

Away from the aesthetic instrumentality? Taike as a ministry-controlled cultural policy implementer.

At the time of Taike-reform, it was stated that state's cultural policy's expanded role—in scope and goals—should also concern Taike (Minedu 2009: 20; 23). The government proposal (HE 52/2012: 23) preceding the establishment of Taike emphasized the integration of the arts' council system to make it more “effective” and to “implement art and cultural policies nationwide”. Taike was to be tied to the strategic policies of the Ministry, and thus public policies, stronger than its predecessor (cf. Yliaska 2015). For the old ACF, the promotion of art and artistic activities was the key task for decades (HE 52/2012, 8). The tasks of Taike were widened from the aesthetic instrumentality:

The Arts Promotion Centre would be a performance steered agency by the Ministry of Education and Culture, whose remit would include, among other things, promoting the arts and culture as well as the artistic work and livelihood of artists, widely in accordance with the Ministry's guidelines (HE 52/2012: 17).

Taike's role expanded significantly from artist and art policy to a broader cultural policy developer and implementer, as the new act (3§ Tasks) states, rather ambiguously: “...to promote culture nationally and internationally to the extent that it is not the responsibility of any other authority [...] to perform such other duties as may be prescribed or assigned by the Ministry of Education and Culture to promote the arts and culture.” Interestingly, it was noticeable from the official documents that many experts from the different fields of arts (for example within the art councils) feared that Taike's extensive mission also in terms of culture could mark a transition too much on cultural support at the expense of promoting the (high-quality) art (cf. Belfiore 2004).

Centralizing the decision-making and changing the instrumentality of subsidy policies.

The fortification “arts autonomy” was stated as one of the key justifications of the reform (HE 52/2012: 17; 23). The Taike-reform aimed to adjust the old ACF's functions and structures to better respond to the changes in the operating environment, but in a way that peer review related to art autonomy was secured. The existing principle of arm's length was especially connected to securing the independent decision-making power of the national and regional arts councils based on expert evaluations—at distance from politicians and civil servants—but only in the matter of individual artistic grants, not state subsidies. It was stated (HE 52/2012: 16) that with state subsidies “it is not about peer review in the sense of individual artists grants”. The arts' autonomy and transparency of decision-making were argued to be augmented by a clear separation of expert bodies' and art field's work from the civil servant's decisions.¹³

13. The autonomy was also fortified in part by establishing, in addition to the bureaucratic agency, a new Central Arts Council that would serve as an advisory body to the ministry in policymaking regarding the arts. The decision-making power was to be moved from the government and the ministry to the Council consisting recognized experts of art and culture. Instead of the administration, the Central Arts Council makes decisions regarding the number of national arts councils, their names, and their roles. It also appoints the members of the national and regional arts councils for two-year terms. The Council is appointed by the ministry for a three-year term. See <https://www.taike.fi/en/central-arts-council>

By distinguishing the peer review (artist grants) and Taike's official functions by civil servants (such as subsidy policies implementing cultural policy) from one another, Taike was converted to an implementer of active and strategic cultural policy according to the strategic lines set by the ministry (HE 52/2012: 27). In general, professional bureaucrats are in crucial positions in the cultural policy process (Vestheim 2012) and thus key players managing possible endogenous instrumentalization (Gray 2008). These definitions meant that the subsidy policies of Taike were converted as an instrument for strategic policies and wider purposes—economic, social, political—apart from supporting traditional “high arts”. It was seen that the Ministry should also be able to delegate operative duties and subsidy forms related to culture to Taike. Thus, along with these changes, compared to the time before the reform, the power of officials and especially of the director has increased in relation to the fields of arts. This reflects the ambivalent relationship between democracy and NPM-oriented managerialism (cf. Poutanen et al. 2020). With this change, peer reviewers within the expert bodies, the art councils, only give an opinion on subsidies intended for art organizations. Since 2018, the regional arts councils have not allocated any subsidies for communities as subsidy policies overall in this respect are centralized as an instrument of the agency and the ministry. These subsidies intended for the organizations will be decided by the Taike director after the recommendation process by the civil servants of the agency (see Finlex 727/2012). This was a prominent change, because before the reform, the art councils possessed the power to also allocate art organization subsidies (see Kangas 2003: 97).

Battle of interests—the reduction of corporatism and power of art fields.

The Finnish system has a long tradition of peer review, although from the outset, due to the strong position of key civil society organizations already in the 19th century, a strong corporatist feature was also built into it. Corporatism—decision-making power and active lobbying of art organizations and tight links between bureaucrats and pressure groups—is a deeply rooted historical element of the Finnish cultural policy system. (Sokka 2012; Kangas 2003). Naturally, it is impossible to set up independent expert bodies that are neutral of impartial (Kangas 2003: 92; Mulcahy 2017); it is always a question of battling interest, rationales, and arguments for public intervention in culture. The ministry saw the stripping of art fields' power to allocate state funds to “equals” as fortification of “arts autonomy”. The Finnish peer group review system—comprised of artists and their organizations—was regarded a closed system that was not sufficiently connected to the rest of the society (Adams et al. 2004, 20). Along these lines, in Taike's reform, the Finnish system's corporatism was stripped down in favour of centralized decision-making. It meant a reduction in the traditionally strong corporatist decision-making power of artists' associations and committees. The art organizations no longer have a monopoly to nominate the members of the regional or national arts councils within Taike (as this is the task of the new Central Arts Council appointed by the ministry).¹⁴

14. Not surprisingly, many of the art field experts of the national and regional arts councils were highly critical towards these tendencies in Taike-reform. All of the statements of the experts bodies are available in Finnish: <https://www.taike.fi/fi/uutinen/-/news/99290>

From “high art” policy to strategic and instrumental orientations: Development of Taike as an implementer of cultural and governmental policies 2010–2020

Almost 20 years ago (Adams et al. 2004: 21), it was concluded that the Finnish government should be able to set broad policy frameworks in which “arm’s length” bodies such as the arts council operate. It was seen “unrealistic in contemporary society” to presume that arts councils (anywhere) could operate without connection to the policy of the government of the day. Already, ACF concluded result-oriented contracts with the ministry. However, it was evaluated (Adams et al. 2004, 12) that the steering had [in 2004] been more “in principle” than “in practice”. Our evaluation revealed that performance management was sharpened, and Ministry control strengthened after the creation of Taike (Sokka & Jakonen 2020).

Gradual instrumentalization and widening the role of Taike as a cultural policy implementer (2011–2015)

Performance contract **2011–2013** had a vision that the ACF and national and regional arts councils should “function as a performance steered agency” within the cultural administration. Furthermore, there was an expressed effort to renew the art administration according to the “strategic lines” expressed in the strategy for cultural policy by the Ministry. As for the subsidy policies of the renewed agency, the contract emphasized, for example, the applied use of art and subsidies to enhance cultural diversity alongside the traditional tasks of artistic support. The operations of the agency were connected to the targets of the cultural policy, but connections to the wider governmental, non-cultural policies were not evident at this point. The first performance contract of the newly established Taike for the years **2013–2014** brought out the new legislation (2013) and its emphasis on the agency’s control by the ministry: the central task of Taike was to “implement the basic tasks defined in the Act and to establish the functions related to these tasks”. Still, the outlined tasks did not include support for “culture” at this point—only art and artistic activities, as was the case with ACF. However, social and economic instrumental objectives were included to the specific performance targets: Taike should advance “creative and cultural economy” and “applied use of the arts”. New political instrumentality (cf. Vestheim 2007: 233) of the agency was outlined: Taike should take “an active role in society” as a promoter of arts and artists, makes oneself “better known among the public” and inspires “confidence among artists and citizens”. Serving only the fields of arts and artists was not enough anymore since there were “pressures to cut down public financing of art”. The contract for the years **2015–2016** widened the tasks of Taike from the basic arts and artist support: the agency should also support culture (as stated in the Act). At this point, the concept of “cultural support”, apart from “artistic”, was included also to the statistical reports of the agency. Evidence-based practices were emphasized as the transition to “programme management” that would allow better “monitoring of the strategic goals”. Interestingly, at the same time, when corporatism and the power of art fields were diminished, Taike was stated to “take measures to ensure impartiality and objectivity” (cf. Belfiore 2012).

Strategic connections to the instrumental objectives of government programme (2016–2023)

Juha Sipilä’s conservative, right-wing government¹⁵ (2015–2019) strived for stronger overall political steering within the Finnish state with its strategic, intersectoral priorities in the

15. The Government consisted of three parties: the Centre Party (Prime Minister’s party), National Coalition Party, and Nationalist Finns Party.

government programme. The strategic objectives were materialized in the form of 26 key projects.¹⁶ Subsequently, Taike's supervision for the period of 2017–2019 was further instrumentalized compared to the previous ones. The link between performance management and the government programme was strengthened. The “attachment” (Gray 2008) of Taike to the goals outside the cultural field was strengthened. Altogether, five specific “strategic choices” were formed based on the goals set by the government for the whole state and the administrative sector of the Ministry of Education and Culture. The choices were influenced also by the goals of the steering ministry and the strategies of the agency and the goals of the state budget. A specific “key project” for culture inscribed by Sipilä's government (Finnish Government 2015: 17) strived for “greater recognition” of “the wellbeing aspects of culture”, i.e. social instrumentality. One of the measures aimed to increase and establish the supply and use of arts and culture as part of social welfare and healthcare sector services. The project was based on an inter-sectoral policy programme on health and well-being that dates to 2007. Within cultural policies, it focused on art and culture for well-being between 2010 and 2014 (Liikanen 2010). Now as an implementer for cultural policies, Taike was authorised to implement this key project. Social instrumentalism was further strengthened by initiating a strategic “Development programme for the use of art to promote wellbeing” in 2015.

The centre-left government of Sanna Marin¹⁷ elected in the spring 2019 aims to create new jobs, which will be achieved by measures that boost the demand and supply of work. Besides a higher employment rate, sustainable growth also builds on more robust work productivity.¹⁸ A new performance contract of Taike for the years 2020–2023 was published in the early 2020. This time, the contract of Taike adopted 10 goals from the government programme. The most essential are goals related to the employment rate and job creation. Also, inter-sectoral cooperation in public administration is implemented. Other “social policy” targets are also among the governmental goals for Taike: integration of immigrants, diminishing inequality and social exclusion etc. Compared to the selections from the previous Sipilä's government programme, more “cultural” goals are among the governmental targets of the Taike performance contract. This is also since there is factually a way more detailed and longer cultural policy section in the Marin's government programme to choose targets from. The key governmental target on employment rate, economic instrumentalism, has been adopted as the leading societal impact goal of Taike: “The employment of artists has improved, and paid work has increased”. Furthermore, during this contract period, Taike's overall socio-economic instrumental orientation and other strategic services and partnerships with regional authorities, municipalities, and development projects are emphasized. Taike will initiate an expert service for the different actors and artists to increase the use of art in the social and health sectors, and the agency will also “help municipalities, regions and other actors with its services to promote art and culture with the aim of e.g. economic and welfare effects”.

16. “Government and central government management processes will be reconciled with the Government's strategy work. Knowledge-based management and implementation reaching across administrative branches will be strengthened” (Finnish Government 2015: 27).

17. The Government is formed by the Social Democratic Party (Prime Minister's party), the Centre Party, the Greens, the Left Alliance, and the Swedish People's Party of Finland.

18. Naturally, the corona virus pandemic during 2020 turned everything upside down both in cultural policies and economy and society in general.

The current operations and funding policies of Taike from the perspective of instrumentalization

The realization of the arm's length principle in Taike's operations?

Despite the intentions to increase the autonomous decision-making power of Taike, the realization of the ideal of an autonomous funding body (Bell & Oakley 2015) is debatable in the case of Taike because of both budget control and performance contracts (cf. Duelund 2003a). Historically, the role of civil servants in Finland is strong in the ministries in matters pertaining to budget and budgetary frameworks (Murto 2016: 205). This is still the case with Taike. Every year, the Ministry's cultural policy department decides in which way the nation's gambling funds will be distributed for different purposes through Taike. By our analysis based on central budget documents (Sokka & Jakonen 2020), these funds are steered in detail for each art form and subsidy form in the yearly plans for revenue use. No lump sum in this respect according to the ideal of performance management (Vedung 2010) is given to Taike. Instead of a flexible and independent expert role, Taike's civil servants still cannot decide autonomously how much funding should be allocated for each art-form or funding scheme.

The increasing amount of cultural and art subsidies decided by civil servants

The division of responsibilities between the ministry and Taike is mainly based on the "arm's length" principle when it comes to the state grants for artists (see Figure 1). The national art councils of Taike decide, based on peer assessment, the artists who are awarded a state grant. As before, the ministry nor the civil servants of Taike do not influence the decisions that are taken in the allocation of grants to individual artists. These are allocated by the national arts councils. However, some artist grants such as mobility grants are decided by the director and within some grants, such as "regional grants", the decision-making of regional expert bodies is based on proposals by special advisors. When it comes to subsidies for organizations, the power of expert bodies is stripped-down as the director of Taike ultimately decides of all discretionary subsidies. Decisions are based on proposals by special advisors. When it comes to traditional art policy subsidies for art organizations, the applications and the operations of applicants are, at least in principle, evaluated by national arts councils serving as expert bodies. However, the arts councils no longer propose any sums of money as their evaluation focuses mainly on artistic quality, but these expert opinions are not binding. Furthermore, the applications and the activities of applicants for the subsidies representing other than aesthetic instrumentality (such as festival of cultural magazine subsidies, promoting cultural diversity and combating racism or well-being subsidies) are evaluated solely by civil servants and decided by the director.

Although the ministry delegated more cultural policy responsibilities to the earlier Arts Council system¹⁹, the scope of cultural policy responsibilities, political instrumentality, of Taike are considerably wider than the one of the ACF whose primary interest was that of the artist by means of artistic and art policies. As outlined in policy documents and performance contracts, several forms of cultural policy subsidies previously under the responsibility of the Ministry have been delegated to Taike since 2012. This is an example of both endogenous instrumentalization tendencies within the cultural policy sector (cf. Gray 2008) but also ambiguous implementation arrangement (cf. Gray 2015). For example, some cultural festivals are funded from Taike, but some will still apply their funding from the

19. Already during the 1990s and 2000s, the Arts Council took on, at the request of the Ministry of Education, the responsibility for the children's health and culture initiatives.

ministry based on “national and international significance”. In 2012 (the last operating year of the ACF) altogether 10,5 million euros of subsidies were decided by civil servants. Out of the Council’s total support for artistic and cultural activities, these subsidies formed some 31%. Overall, the total share of subsidies decided by civil servants has been growing since 2012 compared to the peer-reviewed artistic grants. In 2019, the subsidies allocated by the civil servants from Taike formed 43% of the total Taike’s support for the artistic and cultural activities (Figure 1). In short, the share of peer-reviewed funding²⁰ allocated by expert bodies for individual artists (aesthetic instrumentality) is diminishing compared to the civil servants controlled and steered organization subsidies (other types of instrumentality).²¹

Subsidy objectives and criterion emphasizing political, social, and economic instrumentality

Hadley and Gray (2017; also e.g. Belfiore 2004: 199) saw a need for further research on how the demands of instrumentalization have led to actual shifts in funding patterns of cultural organizations. The current statutory task of Taike to support culture according to the decisions by the Ministry has expanded the subsidy policies of Taike since the creation of the agency along the lines of the legislation and performance supervision. Many of the current subsidies allocated from Taike come with other justifications instead of traditional art or artist policy. One could say that economic, social, and political instrumentalism or “utilitarianism” (Mulcahy 2017) is attached stronger than before to the justifications of Taike’s subsidies, either on the level of general objectives or specific allocation criteria inside the subsidy types. The funding schemes of Taike have expanded in terms of widening agency’s cultural and political role. Democratic arguments—such as the promotion of cultural rights—have been adopted in Taike’s operations alongside perfectionist arguments, i.e. support to the “best art”. Such instrumental justifications as social inclusion, integration of immigrants, combating racism, and promoting well-being are stated as subsidy objectives. However, in practice, the objectives of these different subsidies mix different justifications—the aesthetic and educational dimension is still strongly present in many cases.

It is important to note that, in addition to the fact that Taike’s expert bodies do not make decisions on subsidies anymore, the steering of the art and cultural organizations applying and receiving subsidies from the Taike has been tightened after the reform. Their performance, especially economic, is more tightly controlled by civil servants (cf. Duelund 2008, 18). The decision-making and allocation criteria for subsidies have developed into more detailed during the last decade as a part of development towards “the formalization of cultural policy effectiveness” (Häyrynen 2018, 170; cf. Gray 2008; Belfiore 2004). This way, instrumental objectives have also been included to the traditional art organization subsidies through resource steering affecting the operations of art fields (Sokka & Jakonen 2020). The issues of financial sustainability and feasibility as well as criteria for “scope of operations”, “networking”, and “social impact”—all non-cultural or instrumental goals as such—are emphasized more extensively in the decision-making criteria. Among the decision-making criteria for art community subsidies, the “artistic quality”—aesthetic instrumentality—is emphasized significantly less than “ambition and quality of operations”, “scope and impact”,

20. The formal decision procedure and the role of agency’s special advisors vary also within different grants. Five-year, three-year, one-year and half-year state artist grants to professional artists and critics are decided on the basis of recommendations by the national arts councils. Within the regional and projects grants, the national and regional arts councils serve as expert bodies of the Arts Promotion Centre based on proposals by special advisors.

21. This implies development towards the support model in line with the rest of Europe where it is common, instead of allocating direct support to individual artists, to fund collective artistic activities, which indirectly benefit artists (Häyrynen 2018: 157).

and “financial sustainability”. Thus, due to the instrumental and strategic subsidy steering instead of expert evaluation by art fields, art organizations must balance between a social-politico-economic logic and an art-and-quality logic central to the art field (see also Lindqvist 2007). In other words, the civil society and cultural fields are affected by Taike-reform (see Sokka & Jakonen 2020).

Conclusions

This paper focused on different types of cultural policy instrumentalization in relation to performance steering as a centralizing management tool. As a case study on the “unique” (Kangas 2003: 91) Finnish cultural policy system, this article does not make a claim that the dynamics analysed here have always existed everywhere, even within the Finnish cultural system. However, some important wider implications to understand contemporary cultural policy can be made.

The current paradigm in public administrations, as a supervision administration (Kann-Rasmussen 2019), is highly relevant in Finnish cultural policy. The political regulation of Taike has strengthened as performance management ties Taike to government programmes. The Ministry’s performance steering on Taike has sharpened since the creation of a statutory governmental agency (Sokka & Jakonen 2020). From the perspective of instrumentalization, this has reduced the organizational autonomy of art policies (see Häyrynen 2015) and emphasized different instrumental justifications and outcomes than aesthetic ones as Taike is connected to the public policies. Taike’s scope as a cultural policy implementer has gradually widened since the agency was created. There is a considerable percentage of subsidy schemes that come with social, economic, and political instrumentalism instead of aesthetic and educational logic, i.e. perfectionist argument for public cultural support (cf. Vestheim 2007).

However, the current hybrid model of Finnish cultural policy administration analysed via Taike is found to combine the elements of both welfare state and competition state steering models. Despite the “soft”, performance-oriented steering mechanisms of the competition state model gaining ground, the historically significant role of binding legislation and detailed resource steering remains strong. Instrumentalization, in its varied forms, is implemented on different levels (ministry-agency-art fields) with a combined use of different policy instruments (regulation, budget allocations, strategies, contracts), not solely through NPM oriented mechanisms such as performance supervision. However, the integrative role of performance management is important. The case of Taike shows that performance management is, in part, mere a bureaucratic tool with no clear connection to resources or jurisdiction. Thus, it is simplistic to state that solely performance steering has led to instrumentalization, rather it is a combination of the use of different instruments, delegation of duties and political struggles within the “bureaucratic iron cage” (Mangset 2018) of the public cultural sector.

International analyses (e.g. Hadley & Gray 2017) have feared that the logic of instrumental cultural policy may lead to the loss of the financial subsidies of culture. In Finland, this tendency has not been realised. For example, Taike’s overall support for art and cultural activities has not been cut between 2012 and 2019. This might be due to the relatively small financial size of the overall state cultural budget, i.e. low political significance (see Gray 2008). Despite adjustments in cultural policy management, the broad welfare state commitment has remained in place in Finnish cultural policies (cf. Mulcahy 2017: xi–xii; Häyrynen 2018) and neo-liberal changes have not been significant enough to replace the original Nor-

dic model (Kangas & Vestheim 2010). Still, neo-liberal principles—especially economic instrumentalism—have been coupled with cultural management and funding spheres in Finland by organizing the public sector and cultural administration according to NPM principles (cf. O’Connor 2015).

Furthermore, the role of civil servants has strengthened, and bureaucratic discretion has increased in Finland during recent decades (Murto 2016). Performance management has been one of the centralizing instruments in Finland (Mykkänen 2017). In the field of art policy, Taike has followed the same path when creating a monocratic office connected more tightly to ministerial and governmental policies. Decision-making has been centralized into the hands of the manager and public officials away from art councils representing regions and art fields (cf. Yliaska 2015). Mangset evaluated (2009: 296; see also Mangset 2015; Duelund 2008) that the corporatist structures in Nordic artist policy would probably be gradually dismantled as the political legitimacy of corporatism has been declining in Nordic countries. The long-standing corporatism built into the Finnish system has been, at least in some parts, deconstructed as the Finnish model of “arm’s length” was moved towards a more centralized and bureaucratic system.²² A tendency towards “shortening the arm’s length” is evident in the diminishing role of peer review. The “arm’s length” in the sense that public art funding should be carried out primarily according to artistic quality—e.g. aesthetic instrumentalism—criteria (Mangset 2009) has been shortened.

Finally, the article has shown that negotiations between civil servants and internal power struggles within cultural administration are key to explaining instrumentalization tendencies (c.f. Vestheim 2012). The tendency of instrumentalization is evident not only in certain strategic statements or subsidy types and objectives but also in the specific allocation criteria set by civil servants. It is important to note that performance steering is also implemented by civil servants, not politicians. This consolidates the power of civil servants when adapting political goals to the agency’s performance contracts and targets. Cultural policy administration is not helpless in the face of exogenous policy demands (see Gray 2008).

Further research in relation to cultural policy instrumentalization could focus on:

- The use and contents of different cultural policy instruments, not solely NPM mechanisms such as performance management coupled with detailed analysis of different types of instrumentality: aesthetical, educational, economic, social, political etc.
- The important role of civil servants in Nordic countries (Karlsson & Olsson 2018) and other endogenous aspects within cultural administration, such as the relationships between different agencies and levels of government. Also, the role of art organizations and the effects of instrumentalization on cultural fields should be inspected more closely (see Sokka & Jakonen 2020).
- The relationship between peer-review, the use of art field expertise and “neutral”, evidence-based policy and other centralized forms of cultural policy that can be detrimental to cultural democracy (cf. Vestheim 2007).

References

- Adams, T.; Fisher, R. & Ahonen, P. (2004). *An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils*. Helsinki: Ministry of Education.
 Arts Promotion Centre Finland. About Taike. <https://www.taike.fi/en/about-taike>

22. However, more research should be conducted on this topic covering also other areas than Taike.

- Arts Promotion Centre Finland. Performance Contract 2020–2023. Available at: <https://www.taike.fi/fi/rahoitus> (Accessed 30.8.2020)
- Arts Promotion Centre Finland (2019). Operational Subsidies. Call for applications. Available at: <https://www.taike.fi/en/subsidies-for-communities/-/stipend/R2pAAURRjXEp/viewStipend/11150> (Accessed 30.8.2020)
- Arts Promotion Centre Finland. Statistics and information about the arts and cultural sector. Available at: <https://www.taike.fi/en/statistics> (Accessed 30.8.2020)
- Bell, D. & Oakley, K. (2015). *Cultural Policy*. London: Routledge.
- Belfiore, E. (2004). «Auditing culture». *International Journal of Cultural Policy*, vol.10, nr. 2, s. 183–202. <https://doi.org/10.1080/10286630042000255808>
- Belfiore, E. (2012). «‘Defensive instrumentalism’ and the legacy of New Labour’s cultural policies». *Cultural Trends*, vol. 21, nr. 2, s. 103–111. <https://doi.org/10.1080/09548963.2012.674750>
- Duelund, P. (2003a). «Cultural Policy: An overview». Duelund, Peter (ed.). *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute, 13–30.
- Duelund, P. (2003b). «The Nordic Cultural Model. Summary». Duelund, Peter (ed.). *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute, 479–530.
- Duelund, P. (2008). «Nordic cultural policies: A critical view». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, nr. 1, s. 7–24. <https://doi.org/10.1080/10286630701856468>
- Finlex 657/2012. Act on the Arts Promotion Centre. Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120657>. (Accessed 30.8.2020)
- Finlex 727/2012. Government Decree on the Arts Promotion Centre. Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120727> (Accessed 30.8.2020)
- Finnish Government 2015. Finland, a land of solutions. Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä’s Government. Available at: https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015_final_EN.pdf/f1071fae-a933-4871-bb38-97bdfd324ee6 (Accessed 25.8.2020)
- Finnish Government 2019. Inclusive and Competent Finland. Programme of Prime Minister Sanna Marin’s Government. Available at: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161935/VN_2019_33.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Accessed 25.8.2020)
- Gray, C. (2007). «Commodification and instrumentality in cultural policy». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 13, nr. 2, s. 203–215. <https://doi.org/10.1080/10286630701342899>
- Gray, C. (2008). «Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries». *Cultural Trends*, vol. 17, nr. 4, s. 209–222. <https://doi.org/10.1080/09548960802615349>
- Gray, C. (2015). «Ambiguity and cultural policy». *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 18, nr. 1, s. 66–80.
- Hadley, S. & Gray, C. (2017). «Hyperinstrumentalism and cultural policy: means to an end or an end to meaning?» *Cultural Trends*, vol. 26, nr. 2, s. 95–106. <https://doi.org/10.1080/09548963.2017.1323836>
- Hall, S. (2011). «The Neo-Liberal Revolution». *Cultural Studies*, vol. 25, nr. 6, s. 705–728. <https://doi.org/10.1080/09502386.2011.619886>
- HE 52/2012. The Government Proposal as an Act on the Arts Promotion Centre. Available at: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120052.pdf> (Accessed 25.8.2020)
- Henningsen, E. & Blomgren, R. (2017). «Organisere for organiseringens skyld Kultursamverkansmodellen og organisasjonsreformenes rolle I nordisk kulturpolitikk». *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 20, nr 1-2, s. 51–70.
- Häyrynen, S. (2015). *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Häyrynen, S. (2018). «Renegotiating Cultural Welfare: The Adoption of Neoliberal Trends in Finnish Cultural Policy and How It Fits the Nordic Model of a Welfare State». V. Alexander, S. Hägg, S. Häyrynen, E. Sevänen (Eds.). *Art and the Challenge of Markets Volume 1. National Cultural Politics and the Challenges of Marketization and Globalization*. Palgrave Macmillan. S. 155–181.
- Kangas, A. (2003). *Cultural Policy in Finland*. Duelund, Peter (ed.). *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute. S. 79–112.
- Kangas, A. & Vestheim, G. (2010). «Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 13, nr. 2, s. 267–286.

- Kann-Rasmussen, N. (2019). «The Collaborating Cultural Organization: Legitimation through Partnerships». *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol 49, nr 5, s. 307–323. <https://doi.org/10.1080/10632921.2019.1646175>
- Karhunen, P. (2018). Taike support for the promotion of arts and culture in 2017. Available at: <https://www.taike.fi/documents/1215167/0/Support+by+Taike+2017.pdf/00faa530-b534-db17-fd0c-c6b5e062c87d> (Accessed 25.8.2020)
- Karlsson, T.S. & Olsson, J. (2018). «Considering (New Public) Civil Servants: Emerging Roles and Contexts». *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 22, nr. 3, s. 3–16.
- Liikanen, H. (2010). *Art and Culture for Well-being. Proposal for an action programme 2010–2014*. Helsinki: Ministry of Education and Culture.
- Lindqvist, K. (2007). «Public governance of arts organisations in Sweden: strategic implications». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 13, nr. 3, s. 303–317. <https://doi.org/10.1080/10286630701556498>
- Matthews F. M. (2016). «Letting go and holding on: The politics of performance management in the United Kingdom», *Public Policy and Administration*, Vol. 31, nro 4, 303–323.
- Ministry of Education (2003). *Government decision-in-principle on arts and artist policy*. Helsinki: Ministry of Education.
- Ministry of Education (2009). *Strategy for Cultural Policy 2020*. Helsinki: Ministry of Education.
- Ministry of Education and Culture (2011). *Effectiveness indicators to strengthen the knowledge base for cultural policy*. Helsinki: Ministry of Education and Culture.
- Ministry of Education and Culture (2017). *Strategy for Cultural Policy 2025*. Helsinki: Ministry of Education and Culture.
- Mangset, P. (2009). «The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach». Pyykkönen, M., Simanainen, N. & Sokka, S. (eds.). *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Helsinki & Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy. S. 273–297.
- Mangset, P. (2015). «Om den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk – med særlig vekt på den svenske kulturpolitikens historie». *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 18, nr. 1, s. 41–65.
- Mangset, P. (2018). «The end of cultural policy? ». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 26, nr. 3, s. 398–411. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1500560>
- Merli, P. (2013). «Creating the cultures of the future: cultural strategy, policy and institutions in Gramsci». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 19, nr. 4, s. 399–420. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.643872>
- Mulcahy, K.V. (2017). *Public Culture, Cultural Identity, Cultural Policy. Comparative Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Murto, E. (2016). «Power Relationships Between Ministers and Civil Servants». Karvonen, L., Paloheimo, H. & Raunio, T. (eds.). *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Stockholm: Santerus Academic Press. S. 189–208.
- Mykkänen, J. (2017). «Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta?». Kananen, J. (ed.). *Kilpailuvallion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus. S. 97–127.
- O'Connor, J. (2015). «Assessing the Cultural Impact of Economics». Macdowall, L., Badham, M., Blomkamp, E. & Dunphy, K. (eds.). *Making Culture Count. The Politics of Cultural Measurement*. London: Palgrave MacMillan. S. 67–86.
- O'Hagan, J. (2016). «Objectives of arts funding agencies often do not map well on to societal benefits». *Cultural Trends*, vol. 25, nr. 4, s. 249–262. <https://doi.org/10.1080/09548963.2016.1241343>
- Peters, B.G. (2018). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. New York & London: Routledge.
- Poutanen M., Tomperi T., Kuusela H., Kaleva V. & Tervasmäki, T. (2020). From democracy to managerialism: foundation universities as the embodiment of Finnish university policies, *Journal of Education Policy*, DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1846080>
- Raunio, T. & Kekkonen, S. (2011). *Towards stronger political steering: Program Management Reform in the Finnish Government*. Dahlström, C., Pierre, J., & Peters, B.G. 2011. *Steering From the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press. S. 241–260.

- Rautiainen, P. (2014.). «Valtion suoran taiteilijatuken kehitys 1960-luvun alusta 2010-luvun alkuun». Kulttuurintutkimus, vol. 31, nr. 2, s. 26–40.
- Signe, L. (2017). Policy Implementation – A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure. Policy Paper, March 2017. Rabat: OCP Policy Center.
- Sokka, S. (2012). Kansamme kykyyn itse arvostella ei voi luottaa! Taidelautakunnat valtiollisina asiantuntijaeliminä ennen toista maailmansotaa. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 452. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Sokka, S. & Jakonen, O. (2020). Sticks and Carrots of Arts Policy. Operational subsidies of Arts Promotion Centre Finland for communities in different fields of the arts, 2013–2019. Helsinki: Center for Cultural Policy Research Cupore. English summary available at: https://www.cupore.fi/images/tiedostot/Tiivistelmat/sticks_and_carrots_of_arts_policy_summary.pdf (Accessed 25.8.2020)
- Throsby, D. (2010). The Economics of Cultural Policy. UK: Cambridge University Press.
- Vedung, Evert (1998). «Policy instruments: Typologies and Theories». Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, R.C. & Vedung, E. (eds.). Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation. London: Transaction Publishers. S. 21–58.
- Vedung, E. (2010). «Four Waves of Evaluation Diffusion». Evaluation, vol. 16, nr. 3, s. 263–277. <https://doi.org/10.1177/1356389010372452>
- Vestheim, G. (2007). «Theoretical reflections». International Journal of Cultural Policy, vol. 13, nr. 2, s. 217–236. <https://doi.org/10.1080/10286630701342907>
- Vestheim, G. (2012). «Cultural policy-making: negotiations in an overlapping zone between culture, politics and money». International Journal of Cultural Policy, vol. 18, nr. 5, s. 530–544. <https://doi.org/10.1080/10286632.2012.708862>
- Woronkowicz, J., Rabovsky, T.M. & Rushton, M. (2019). «Performance measurement as policy rhetoric: the case of federal arts councils». International Journal of Cultural Policy, vol. 25, nr. 3, s. 363–376. <https://doi.org/10.1080/10286632.2017.1290611>
- Yliaska, V. (2015). «New Public Management as a Response to the Crisis of the 1970s: The Case of Finland, 1970–1990». Contemporary European History, vol. 24, nr. 3, s. 435–459. <https://doi.org/10.1017/s0960777315000247>



III

“MEILLÄ EI OLE POLITIIKKA VALTIONAVUSTUKSISSA!” VIRKAKUNNAN VALTA KULTTUURIHALLINNON VALTIONAVUSTUSJÄRJESTELMÄSSÄ

Jakonen, Olli & Sokka, Sakarias (2021)

Politiikka, 63:3, 285–310

DOI:10.37452/politiikka.101896

Uudelleenjulkaistu Valtiotieteellisen yhdistyksen luvalla.

”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).¹ Artikkelimme perustuu Taiteen edistämiskeskusta (Taike) käsittelevään arviointitutkimukseemme (Sokka ja Jakonen 2020). Taike² 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 kehyyksenä 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 kulttuurin³ 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).⁴ 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 Læg Reid 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).⁵

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 kehittämisoppeja 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 2019⁶.

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 viitekehyksen 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
Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) viranhaltijat	V1–V8; V14
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 vastualueiden johtavat viranhaltijat sekä taiteen alojen esittelijöinä ja kehittämistehtävissä toimivia viranhaltijoita. Yhteensä 14 viranhaltijaa.	V14
Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) viranhaltijat	M9–M13
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 vastualueen viranhaltija	M12
Yhteishaastattelu: Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston (KUPO) strategisen ohjauksen vastualueen 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 suunnitteluvältaansa (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).⁷

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 tulosohtjauksen terävöittäminen ja yhtenäistäminen muiden valtionhallinnon periaatteiden kanssa (esim. M9). Tulosohtjauksessa viranhaltijat operoivat monien ohjaus- ja tavoitetasojen kanssa: niin hallitusohjelman, ministeriön, asian omaisen politiikan alan kuin ohjatun viraston linjaukset kirjataan tulossopimukseen. VM seuraa tulosohtjausta eri hallinnonaloilla. Lisäksi OKM:ssä on oma tulosohtjausryhmänsä, jonka toimintaa useimmat haastateltavamme eivät tosin tunteneet. Kulttuuripoliittisen tulosohtjauksen 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, tulosohtjauksen 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 tulosohtjaavalle viranhaltijalle:

”Taike, joka on virasto, niin sitä tulosohtjataan, mutta sitä – – oikeastaan tulosohtjaa – – 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 lakisäateisenä tehtävänänsä tukea taiteen lisäksi myös kulttuuria siltä osin kuin muu viranomainen 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.⁸

”...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).

Ministeriön 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 johtoportaa 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 tuotoista⁹, 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 avustuspolitiikasta 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 avustussaajiin. 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 taiteenalojen¹⁰ 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).¹¹ 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 rahapelitehoitukseen 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 Nousiaisen 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 eduskuntavaali-ohjelmiin 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
Tutkija
Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore
olli.jakonen@cupore.fi

SAKARIAS SOKKA

YTT, FM, erikoistutkija
Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore
sakarias.sokka@cupore.fi



IV

FINNISH CULTURAL POLICY AS PUBLIC FUNDING: REGIME VIEW ACROSS POLICY DOMAINS

Jakonen, Olli & Sokka, Sakarias (2022)

Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift 25(3), 136–156.

LUONNOSVERSIO. Lopullinen artikkeli saatavissa lehden verkkosivustolta.

Uudelleenjulkaistu *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskriftin* luvalla.

Jakonen, Olli & Sokka, Sakarias (2022 [forthcoming]), "Finnish cultural policy as public funding: regime view across policy domains." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 25(3).

FINNISH CULTURAL POLICY AS PUBLIC FUNDING: REGIME VIEW ACROSS POLICY DOMAINS

Presentation of the authors

Olli Jakonen

PhD Student, University of Jyväskylä
Researcher, Center for Cultural Policy Research CUPORE, Helsinki
<https://orcid.org/0000-0003-2048-9395>

Olli Jakonen is a researcher at CUPORE and a PhD student at the University of Jyväskylä. His main research interests include funding and steering systems of cultural policy, governance of culture, effectiveness evaluation of cultural policy, and cultural policies of political parties.
olli.jakonen@cupore.fi

Sakarias Sokka

Senior researcher, PhD
Center for Cultural Policy Research CUPORE
<https://orcid.org/0000-0002-2014-746X>

Sakarias Sokka works as a senior researcher at CUPORE. His research interests include history and institutionalization of cultural policy, theoretical approaches to cultural policy, participation in culture, governing and governance of culture, art policies, and art and culture funding.
sakarias.sokka@cupore.fi

Abstract

Public funding is a key part of Nordic cultural policy. This article approaches the Finnish cultural policy regime from the perspective of state funding, which can be seen as a direct demonstration of public cultural policy. We perform an empirical investigation of the state funding for cultural activities using budget data from 2019 supplemented with information given by altogether 53 public officials representing Finnish ministries. Thus, we examine Finnish cultural policy as a public policy through the different governmental policy domains that support and govern artistic and cultural activities with public finances. Cultural support is investigated as a substantive policy aspect of different ministries throughout the Finnish state administration, including policy domains that often are not considered as part of "official" or "sectoral" governmental cultural policies. In this way the article overcomes the strictly sectorized perspective on public cultural policy and illuminates how the Finnish state cultural policy is constructed throughout the administration. Via an examination of public funding streams, we contemplate the central themes of interministerial governance of

culture: the boundaries between the policy domains and the respective cultural responsibilities. In all, cultural policy can be regarded as a political balancing act between varying state policy domains that in fact fund and govern culture. From the funding perspective, the Finnish governmental cultural policy regime forms a complex terrain with various separate but also overlapping cultural policy domains. Furthermore, public officials are key players in matters pertaining to cultural budgets and the related information. Finally, there is still significant room for improved coordination among policy domains to implement integrated cultural policies.

Keywords: Cultural policy regime, public funding, policy domain, cultural domain, interministerial governance

Word count: 8441 (Excluding abstracts, tables, and references)

Introduction

This article approaches cultural policy as a governmental activity directed towards culture (e.g., Mulcahy 2017), which leads us “to a range of country-specific sets of actions, organisations and choices as the focus of study” (Gray 2010: 223). Like the other Nordic countries, Finland is characterized by a quite stable, welfare-oriented Nordic-model (Mangset et al. 2008) cultural policy system with strong state involvement. Extensive funding instruments, a heavy reliance of artistic and cultural activities on public contributions, and bureaucratic structures for cultural administration are characteristic features of the system. (See Sokka & Johannisson 2022.)

We regard the distribution of economic resources as one of the key instruments in the construction and implementation of public cultural policy (e.g., Vestheim 2007). The realization of cultural policy often happens via the allocation of public funding, which has been described as “the most direct demonstration of cultural policy directives” (Katz-Gerro 2015:1). From this perspective, cultural policies appear as activities that governments and the state apparatus use for funding arts and culture in society at any given point in historical time (Duelund 2008). Following this, we examine how the Finnish state allocated so-called direct support¹– subsidies and central government transfers – for culture in 2019.

Governments are not internally unified, and therefore “complexity in public policy is as much a function of the differences and tensions within government as it is a result of engaging with multiple external stakeholders” (Wyatt and Trevena 2020:11). Different policies naturally are often important for culture even when their declared goals are not primarily cultural (see UNESCO 2022, 49–50).

¹ Various other forms of support for the arts and culture, such as special social, fiscal and tax policy solutions, remain outside the focus of our analysis.

Historically, several Finnish ministries have taken part in the decision making that affects cultural politics (e.g., Kangas 2001). Against this backdrop, we scrutinize state cultural policy as “a balancing act” between different visions of the role of culture in society within the state administration: “[T]he course of cultural policy depends on how government positions itself in relation to these strategic choices” (Matarasso and Landry 1999:9). In this article it is the public funding of culture that we regard as reflecting many of these tensions (see Katz-Gerro 2015:2–3).

The starting point (see Jakonen, Kurlin Niiniaho, Oksanen-Särelä & Sokka 2021) for our analysis² was in the funding allocated for culture by the Finnish Ministry of Education and Culture (from here on, abbreviation *MinEdC*). However, like Vincent Dubois (2015:7) has stated, “although the borders of cultural policies have not been strictly defined in the past, they are probably even less so today.” We thus also examine culture as a policy aspect of other policy domains (i.e., the different ministries with their agencies and expert organizations) throughout the Finnish state administration, aiming for an overall picture of how the state’s cultural policy regime funds culture.

We address the following research problem:

- *What kind of a cultural policy regime do the distribution of public funding for culture and the related administrative responsibilities throughout the Finnish state administration illustrate?*

The problem is approached with the following research questions:

- *How are the resources distributed among the different cultural domains?*
- *What kinds of cultural responsibilities do the different policy domains have?*
- *What are the key areas of interministerial cultural governance, and the sectoral responsibilities based on public funding streams?*

The article is structured followingly. First, we introduce the central concepts of our article: regime, policy domain, sectoral cultural policy and interministerial governance. We present the structure of the Finnish state government in relation to this conceptual base. The position and goals of sectoral cultural policy are described. The next section deals with the research material and methodology. Here, research data sets combining quantitative and qualitative material and the classification of cultural domains are introduced. Then we move to the results of the study where the Finnish cultural policy regime is viewed by both cultural domain and policy domain. The government funding for culture is empirically illustrated in total both from the viewpoints of the cultural domains and the policy domains. Finally, based on cross-domain budget data and information gathered from public

² This article and its data are based on a research project on Finnish state funding for art and culture conducted at the Centre for Cultural Policy Research CUPORE.

officials, the Finnish cultural policy regime is reflected as whole: from the clearly sectoral responsibilities to the themes of integrated, interministerial cultural policies. The article ends with conclusions and discussion.

Policy domains with cultural responsibilities forming the Finnish cultural policy regime

The concepts of “regime” and “policy domain” make up a starting point for our analysis of Finnish cultural policy. According to Vincent Dubois (2015; see also Mulcahy 2017: viii), cultural policy regimes built by European countries are based on national histories and varying cultural policy rationales, cultural fields, modes of funding, organizations, and governance. A cultural policy regime can be understood to cover “the purposes of state intervention in the cultural field” (Rius-Ulldemolins & Pizzi 2022: 18).³ With *cultural policy regime*, we thus refer to *all the different culture-related administrative arrangements and responsibilities that all the ministries together have in Finland*.

Like Burstein (1991) states, numerous self-contained policy domains operate more or less autonomously with their own issues, actors, and processes (also Keast, Mandell & Brown 2006). Applying his definition of policy domain as “a component of the political system that is organized around substantive issues”,⁴ we use the concept of *policy domain to depict the set of responsibilities and goals that any given ministry covers*.

As Rosenstein (2021: 20) argues in her critical contemplation of the so-called cultural policy archetypes, it is important to make a distinction between two specific dimensions of administration: policy instruments (such as subsidies, regulations, and other steering instruments) and bureaucratic structures (such as ministries, agencies, and art councils). The instruments do not link up with the bureaucratic structures straightforwardly. As we will show, many ministries use similar kinds of instruments, such as subsidies, to support culture – and even art – in several ways from their own point of view. In our empirical analysis of the funding, the Finnish cultural policy regime is composed of different policy domains that are upheld by a diverse set of ministerial policies. Most of the Finnish ministries are not primarily organized around support for the arts or culture, but they may still fund culture. In our analysis, we refer to *interministerial governance of culture as direct support*

³ One could argue that the public steering and funding of culture in a specific national context is always related to the current, dominant strategies and ideologies of the state (e.g., Häyrynen 2018).

⁴ While this article examines culture as a target of public interventions, public policy is also affected by culture. Culture shapes both how the goals of public policy are defined and the strategies of action employed to reach them (Burstein 1991).

to the cultural and creative sectors involving one or more ministries, not necessarily having direct, substantive responsibility for these sectors (see UNESCO 2022, 49).

Currently, there are twelve ministries with different departments and units responsible for the preparation of policies within their mandate. (Table 1).

TABLE 1. Finnish ministries and their mandate.

Ministry	The substantive base (cf. Burstein 1991) and the major goals of the policy domain
Prime Minister's Office	Services to the government, ownership steering by the state, inter-administrative cooperation, Finland's EU policy.
The Ministry for Foreign Affairs	Foreign and security policy, trade policy and development policy, significant foreign policy issues and international relations in general, coordination of international affairs.
Ministry of Justice	Legal order and legal protection, reinforcing the structures of democracy, safeguarding citizens' fundamental rights.
Ministry of the Interior	The police, rescue services, emergency response centre operations, border control, maritime search and rescue, and migration.
Ministry of Defence	National defence policy and national security, international cooperation in defense policy matters.
Ministry of Finance	General government finances, economic growth and public services and administration, budget and economic and fiscal policy, expertise in tax policy, preparing financial markets policy and shaping local government legislation and local government finances, public governance and systems for managing central government finances.
Ministry of Education and Culture	The development of education, science, cultural, sport and youth policies, and international cooperation in these fields.
Ministry of Agriculture and Forestry	Domestic food production and sustainable use of renewable natural resources and the preconditions for economic activities and wellbeing derived from these.
Ministry of Transport and Communications	The provision of transport and communications services and the use of new digital services. The Ministry's administrative branch also includes the Finnish Broadcasting Company (YLE) steered by the Administrative Council appointed by the Parliament.
Ministry of Economic Affairs and Employment	Industrial policy, innovation and technology policy, internationalization of enterprises, functionality of markets, promotion of competition and consumer policy, employment and unemployment matters, regional development, energy policy, integration of immigrants.
Ministry of Social Affairs and Health	The planning, guidance and implementation of health and social policy, promoting wellbeing and health, health and social services, social insurance (pensions, health insurance, unemployment benefits), private insurance, occupational safety and health, wellbeing at work, gender equality.
Ministry of the Environment	Policies concerning the climate, communities, built environment, housing, biodiversity and sustainable use of natural resources, environmental protection.

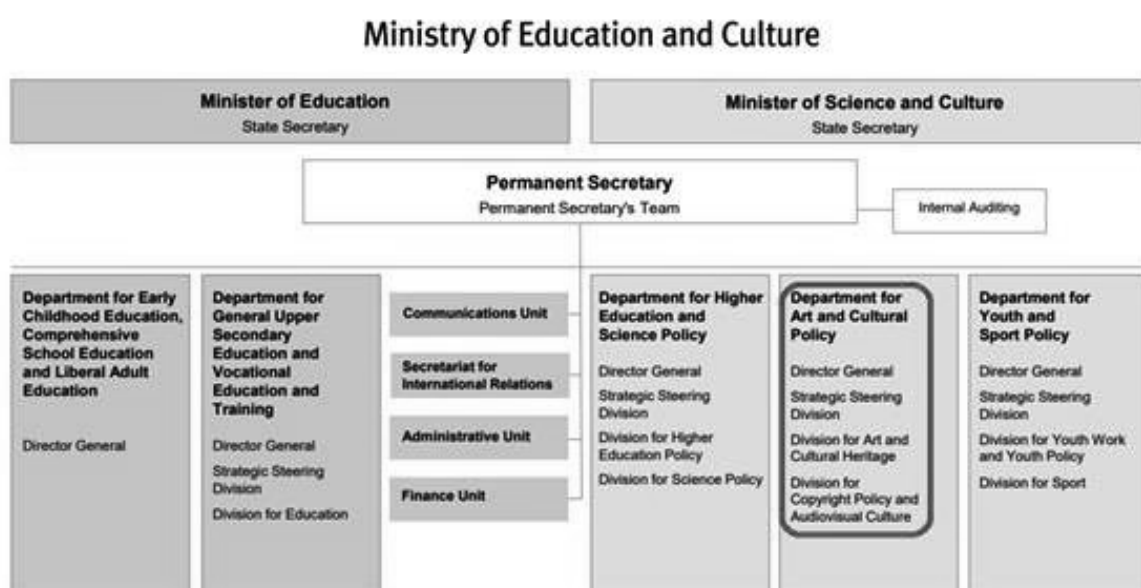
Sectored responsibilities relating to culture within the Ministry of Education and Culture

The structure of Finnish public administration evolved with the growth of the welfare state's public sector where cultural policy was advanced in accordance with institutionalized administrative

responsibilities and related instruments. The development was enhanced by the global spreading of cultural policy as a concept and as a governmental structure since the 1960s (Alasuutari & Kangas 2020). Accordingly, as the public administration was developed further and divided, administration of culture became one of the sectorized public policy areas (e.g., Kangas & Vestheim 2010; Mangset 2020).

Like in Denmark (see Bille 2022), the sectoral cultural policy in Finland relies heavily on legislation. Apart from guaranteeing stability of public funding for the arts and cultural services, this regulation has also sectorized cultural policy into many different, separately steered sub-areas. For example, Finnish cultural, library and educational policies are functionally separated. Thus, Finnish public cultural policy developed into a sectorized policy, coving its own position inside the wider policy domain of *MinEdC*, referring here especially to the mandate of the Department for Art and Cultural Policy and its divisions that comprise a recognized part of the whole state administration. (Figure 1.) The responsibilities of *MinEdC* encompass a broad array of activities and are labelled as youth work, sports, science, education, religion, and cultural policy. According to the ministry itself, “cultural policy” covers policies for arts, culture, archival, museum and general library activities, multiculturalism and anti-racism work, and copyright. Many cultural matters are still also taken care of by other departments of *MinEdC*. For example, professional and basic arts education policies are implemented as part of the overall educational policies, and not by the nominal cultural policy department.

Figure 1. The organization of the Finnish Ministry of Education and Culture and the position of the Department for Art and Cultural Policy.



Overall, this sectorized organization of the nominal state cultural policy resembles the organization of cultural policy in many other countries: when cultural policy was established as a specific sectorial policy after WWII it concurrently became constricted to “a much narrower sectorial policy than before” (Mangset 2020: 8).

Art as a fundamental part of sectorial cultural policy

Both the narrower concept of arts policy and the broader concept of cultural policy have evolved in modern times (e.g., Saukkonen 2021). Public cultural policy with its administrative categories participates in the classification process of art: in a narrow sense cultural policy means the ways in which art is funded (e.g., Duelund 2008). During the development of cultural administration, art, and art-related activities also in Finland became placed in the core of the cultural policy (Kangas 2004), but cultural policy as such of course covers a much broader area of culture. As Rosenstein (2021: 19) argues, “...cultural policy is better understood by looking at the history of [...] nation’s orientation toward the regulation of culture than its orientation towards support for arts.”⁵

The constitution of cultural policy includes variables in time, and has varied from one country to another, but the core still commonly includes historical heritage, support of professional artists, and traditional cultural institutions such as libraries, museums, theatres, and concert halls, often complemented in varying ways with aspects like popular, regional, or migrant cultures, language, sports, media, leisure, after school and social activities, cultural education, community festivals and the amateur arts, or even zoos and botanical gardens (Dubois 2015; Mulcahy 2017).

In Finland and other Nordic countries, during the development of the welfare state, artistic activities were intermingled with cultural services. Art as a hobby also came to be included in cultural services, and it conveyed creative action that was available to everyone. Furthermore, the concept of art was supplemented by an extended concept of culture along the lines of cultural democracy (e.g., Duelund 2003). Today, we see even more layers added atop these older objectives of cultural policy (Sokka 2022). Naturally, the administration of these matters always depends on how culture is defined, and how public authorities value its various parts.

In general, the hegemonic position of high culture norms has clearly weakened when compared to the mid-20th century. Once again, cultural access and participation are emphasized, multiculturalism and cultural diversity are promoted, and local and community values are recognized more than ever before (Kangas 2004; see also Mulcahy 2006). At the same time, the number of forms of expression “recognized as art” has grown when areas considered to be popular or folk culture have become

⁵ Rosenstein refers to the case of Britain in particular.

regarded as arts and, as a result, begun to receive public support. Even the arm's length administration traditionally focusing on the individual artists and the arts – the former Arts Council of Finland nowadays known as Arts Promotion Centre Finland⁶ – has been reorganized to cover new cultural responsibilities besides art (Jakonen 2020).

Strategic emphasis on widened goals and integrated policies

It is well known that cultural policies developed at different times often coexist and intersect:

“[D]ifferent rationalities and discourses are now overlapping in Nordic cultural policies making these policies quite multifaceted.” (Saukkonen 2021: 182.) In Finland, cross-administrative policy programs and themes of cultural policy have during recent decades been strongly featured in policy development. New goals that deviate from the old “aesthetic rationality” and relate to the creative economy, wellbeing, regional vitality, cultural diversity, safeguarding of cultural rights, and sustainable development have become more directly tied to cultural policy (e.g., Kangas 2017). One illustration of the widened cultural policy goals is the current national strategy for sectoral cultural policy (see MinEdC 2017) prepared by the Department for Art and Cultural Policy of *MinEdC*. It deploys the concepts of creativity, culture, and arts, and covers the following, rather wide target areas and the related objectives:

- Creative work and production: The conditions for artistic and other creative work will be improved, and there will be more diverse ways to produce and distribute creative works.
- Inclusion and participation in arts and culture: Inclusion in arts and culture will be increased and the differences between population groups in terms of participation will be smaller.
- Cultural basis and continuity: The cultural basis will be strong and vital.

Furthermore, the strategy emphasizes (like the similar strategy ten years earlier) many integrated policies with other policy domains: “Cooperation between the government’s administrative branches in cultural matters [...] priority will be given to cooperation in education, training, research, business, employment, taxation, social security, health and well-being, as well as in environmental policy, construction, land use and land use planning.” (MinEdC 2017: 42). In all, this illustrates general tendencies to connect cultural policy to wide strategic orientations and state policies in multiple forms (Makarychev, Pyykkönen & Sokka 2020; Häyrynen 2018).

Along with the rise of the “governance paradigm” within cultural policy (see Kann-Rasmussen & Hvenegaard Rasmussen 2021; Wyatt & Trevena 2020), such themes as coordination and cooperation

⁶ Arts Promotion Centre Finland is a performance-steered agency operating under *MinEduC* and established in 2013. It continues the activities of the Arts Council of Finland, which was founded in 1968.

within the administration and with other societal actors have been considered important political-administrative strategies to overcome the limitations of “sectorized” top-down policies (also Torfing & Triantafillou 2013). Here, also from the public funding perspective, interministerial governance becomes indeed one of the key aspects of sectoral cultural policy “...to harness potential synergies with other ministries and government agencies.” (UNESCO 2022: 49–50.)

Research material and methodology: defining cultural domains

This study focuses on looking at direct state funding for culture. To uphold a specific category called cultural policy, it is necessary to have a concept of culture that is discernable from other categories (Vestheim 2012). As a relatively recent report on public funding of culture in Europe observes: “[T]here were hardly two countries where the same was understood by culture” (Inkei 2019: 3; see also OECD 2022). The demarcation of the area and priorities of cultural policy reflects not just what is generally considered to be culture but also which definition is promoted by the public authorities and what the legitimate areas of intervention are in each society (Dubois 2015). Indeed, cultural policy is composed of two concepts – culture and politics – both of which can be given different definitions, narrower or broader (e.g., Røyseng 2014). These limitations naturally affect what is defined as public funding for art or culture. Do cultural expenditures entail only activities characteristic of the Department of Art and Cultural Policy, as has sometimes been claimed in public debates? Or are they seen as extending to the media or even sports?

Our viewpoint on cultural policy covers *the financing of culture in all the policy domains of the Finnish state administration*. In this sense, we fall somewhere in between the typologies of the narrow and broad understandings of politics and culture presented in previous research (cf. Røyseng 2014). Our understanding of politics is not the narrowest but narrow-ish: we do not comply with one sector or policy domain but still conform to the boundaries of the state administration. The same goes with culture. Our approach was initially based on a combination of an international framework (ESSNet) and the guidelines of the current national cultural policy (Finnish Ministry of Education and Culture 2017), and then supplemented with information gleaned from public officials positioned in different policy domains to cover the financial contributions within the whole cultural policy regime.⁷

Our article deploys a mixed-methods (see Levitt et al. 2018: 40) approach and is empirically based on two data sets: quantitative budget data and qualitative information from public officials. We

⁷ We are not however interested in how culture is defined outside the state administration, which would obviously yield a broader understanding of culture. One should note that neither the ESSNet-based classification nor the Finnish sectoral cultural policy strategy include for example sports, tourism or education as such as cultural activities, which therefore are not seen as part of culture in our research.

reviewed the Finnish state budget for 2019 as well as the financial statements and the identified items containing funding for culture. Some budget appropriations were obviously cultural, such as the contents of the “earmarked” cultural budget under the Department of Art and Cultural Policy. Some budget items needed more contemplation. For this reason, we contacted public officials from different ministries (see Table 1), asking how their respective policy domain funds culture. A total of fifty-three experts from twenty different governmental organizations responded to our e-mail inquiries, representing diverse policy domains, and pondering a flexible perspective to both defining culture and how the state funds it.

The informants were crucial for the mapping of the culture-related responsibilities that the different policy domains have. First, they gave us their interpretation of what would count as cultural support within their respective domains. This kind of a mapping would have been impossible solely based on budget data and figures, especially as the whole regime notably includes policy domains outside the nominal cultural domain. Secondly, some of the informants also sent us detailed budget data that helped us to make our coding of the funding more comprehensive. Eventually, of course, it was our task to decide, based on our analytical framework, what to include as cultural funding.

To identify different domains of culture, we applied the classification framework presented in the 2012 final report of the European Group of Experts on Cultural Statistics. The ESSNet framework⁸ is structured according to ten “domains” and six forms of cultural “functions” (ESSNet-Culture 2012: 44). A cultural domain consists of a set of different artistic and cultural practices, activities and products. There are several different functions attached to each cultural domain, from creating content to distributing and storing it. In the model, cultural activities are thought to take place on the scene of the identified domain and mode of activity: “...the unit of the framework is a cultural activity, which is at the crossing between a given domain and a given function” (ESSnet-Culture 2012: 43).⁹

In our case, the framework offers a way to analyze in what amounts the different domains of culture have been funded by the different policy domains that in our analysis together constellate the Finnish cultural policy regime. As noted above, we applied the information gathered from our informants to identify the cultural expenditures of each domain in the main and subcategories

⁸ The ESSNet report is based on broad-based European cooperation, which also considers the content of previous, highly collaborative cultural classification frameworks. The original aim of the framework was to make European cultural statistics more coherent. (See also OECD 2022.)

⁹ The data enable us to analyze the funding both by funding source (different sectors and units of state governance), funding form (e.g., central government transfer or subsidy, or budget funding and gambling revenues), and by target (cultural domains, forms of activities). However, the data did not allow us to systematically classify and analyze different “functions”.

according to our application of the ESSNet cultural domain classification, which contains seven main domains and thirty-five subdomains (see Table 2). All the funding for the different domains and subcategories were coded as accurately as possible in Excel datasets. We used content analysis and coding to analyze the funding figures. The focus was on the euro amounts directly reflected in the state budget and other financial materials, such as discretionary grants from various agencies. We examined the funding both by policy domain and cultural domain.

As not all the funding can be unambiguously classified into a particular cultural domain, we also created a category called “other cultural activities” with subcategories. The goals of the official state cultural policy strategy (MinEdC 2017) were used as a starting point. The category includes activities that define culture broadly and/or cover several fields of art as well as targets that are impossible to classify into individual domains based on the existing data. These categories are often justified through certain policy objectives expressed in various governmental policy documents and strategies (e.g., promotion of cultural diversity, accessibility, cultural rights, the social dimension, children's culture, cultural export and country branding, wellbeing, creative and cultural economy) rather than as support for a specific, explicitly named cultural field.¹⁰

TABLE 2. The area of state-funded culture. Domain-based applied classification framework for cultural funding in Finland.

Domains for the classification of cultural funding in Finland (applied from ESSNet 2012 and MinEdC 2017).
1. Cultural heritage and archives including <i>museums, cultural heritage, cultural environments, archives</i>
2. Libraries and literature including <i>libraries, literature, books, cultural magazines</i>
3. Visual arts including <i>fine arts, photography, and other visual arts</i>
4. Performing arts including <i>music, theatre, dance, circus, and other performance arts</i>
5. Audiovisual culture and multimedia including <i>films, television and radio, videogames, media art and other audiovisual culture</i>
6. Architecture, design, and art crafts
7. Other cultural activities including such areas as <i>cultural diversity, children's culture, international dimension of culture, cultural wellbeing, cultural economy and industries, liberal adult education, copyright system, municipal cultural services, artist pensions etc.</i>

¹⁰ Despite its breadth, our category of “other cultural activities” does not comprehensively describe the cultural practices, cultural activities or activities of Finnish civil society or other social sectors. It is based purely on the contents identified by the state through its funding machinery and on the various priorities of the statutory cultural policy.

RESULTS

Funding for culture across policy domains

The applied framework of classification covers all the cultural domains introduced above. According to it, the total state funding given to arts and culture was 1 328 million (1.3 billion) euros, representing approximately 2,5 % of the whole Finnish state budget in 2019. However, even this is not the whole picture. For example, the sum does not include professional cultural and artistic education on different educational levels. In the following, we present how the state of Finland funds different cultural domains from the highest to the lowest share of total funding. (Figure 2.)

Figure 2. Funding for cultural domains within the Finnish regime in 2019.



Audiovisual culture receives most of the funding. The sum includes the funding allocated to the Finnish Broadcasting Company Yleisradio Oy (YLE) from the Ministry of Transport and Communications. This has often been excluded from Finnish analyses of culture funding, as “media” or “broadcasting” policies do not belong to the responsibilities of *MinEdC*. YLE notwithstanding, the state allocates funding to the audiovisual domain mainly via *MinEdC*.

A significant part of the state funding goes to performing arts, here including both music and theatre, the two art forms receiving the most state funding. The national art institutions under this domain (National Opera and National Theatre) receive significant sums. *MinEdC* is the primary financier of performing arts, although music also receives support from other policy domains.

Most of the funding for cultural heritage, museums, and archives, including the National Gallery, comes from *MinEdC*. This is also the case with the funding for libraries and literature. The funding

data on libraries in this domain does not however include the funding of public libraries from the Ministry of Finance for municipalities and their provision of basic services¹¹.

Compared to most other cultural domains, the state financing for visual arts is quite narrow. Almost all the state funding for visual arts is allocated through *MinEdC's* Department for Art and Cultural Policy and Arts Promotion Center Finland. Unfortunately, it was impossible to separate the share of the funding that goes to the art-oriented work conducted by museums. Thus, in this article, also the activities of public art museums are categorized in the domain of museums and cultural heritage.

The share of funding allocated to architecture, design, and art crafts stands out as the most modest among the classified cultural domains. The funding in these domains comes for the most part from *MinEdC* and, to a lesser extent, through the Ministry of Economic Affairs and Employment as part of cultural industry policies.

Several ministries have responsibilities for the widely defined “other cultural activities”, which they often also fund. The Ministry of Finance is one of the most important “non-cultural” ministries when it comes to municipal cultural policy and thus the realization of local-level cultural policy. It grants central government transfers to municipalities, which are also used to fund local cultural activities, basic art education, and public libraries.¹² Other ministries allocate funding to activities in areas such as creative economy, cultural wellbeing, and diversity and integration. This indicates that when moving the focus from the support of traditional art forms to a comprehensive, more broadly defined cultural policy, the balance between the responsibilities of the policy domains becomes more complicated (cf. Dubois 2015). This topic was also discussed with several public officials representing different policy domains. For example, they contemplated the funding responsibilities concerning such strategically important themes (see *MinEduC* 2017) as creative industries and economy (*MinEdC* and especially the Ministry of Economic Affairs and Employment), cultural diversity and minorities (*MinEdC* and several other ministries) and heritage issues (*MinEdC* and especially the Ministry of Environment and Ministry of Agriculture and Forestry).

¹¹ The Finnish system of municipal libraries is a key part of the cultural policy system – libraries are among the most frequently used and highly regarded local services. The funding for libraries is higher than Figure 2 indicates, as the major funding stream allocated from the Ministry of Finance had to be classified to other cultural activities.

¹² The central government transfers to local government are allocated as calculated lump sums and the municipalities are relatively free to use these transfers as they wish. Thus, the detailed amounts of state funding for municipal cultural activities, basic art education, and library services were impossible to analyse in detail with our research data and we had to settle for the lump sums. We coded this government transfer from the Ministry of Finance for municipal culture as a lump sum under Category 7, “other cultural activities”.

The size of the so-called “earmarked” cultural budget controlled by the Department of Art and Cultural Policy of *MinEdC* was approximately 450 M€ in 2019. It goes to show, that the total amount the Finnish state allocates to culture involves other policy domains. Still, this part of the state budget is often referred to when state funding for culture is discussed in public.¹³ A large share of this funding goes to performing arts and cultural heritage. Vestheim (2012: 534) presumes that “classical and institutionalized high culture still has a hegemonic position in present cultural policymaking”. Although Finnish cultural policy has to some degree expanded the scope of its strategic objectives, the institutionalized “high culture” institutions (national art institutions, museums, and the municipal network of orchestras and theatres) are indeed still prioritized in how the Finnish state funds culture within the sectorized area of nominal cultural policy (see Jakonen et al. 2021; Sokka 2022). However, the third biggest funding domain of this part of the state budget as well is “other cultural activities” – such as support for the copyright system, multicultural activities, and other goals where culture is defined widely. Interestingly, the information given by public officials was important even when examining the funding streams of sectoral art and cultural policy. There are budget articles impossible to classify in detail without an additional data handled by public officials.

Nearly all the policy domains fund the arts and culture to some extent, each from their own premises, based on their policy goals, even if it is not an expressed strategic goal. In our analysis, these policies were recognized as cultural by public officials and realized through public funding streams. The scale of the funding is shown in the following image, which illustrates the allocation of state culture funding by ministry (Figure 3). In many occasions, public funding is allocated to cultural domains as a part of larger streams. In such cases, separating funding for culture from the budget data is often laborious. A good example is the science policy implemented by *MinEdC*, where the Department of Higher Education and Science allocates together with the Department of Art and Cultural Policy co-financing for science and cultural institutes and national digital infrastructure for governing cultural heritage. The science policy sector funds also cultural archives. In the budget, this cultural funding counts as science policy.¹⁴ Again, without the information from public officials implementing science policy, it would have been difficult to find out and code these kind of funding streams.

Outside *MinEdC*, the most notable cultural funding streams are allocated from the Ministry of Transport and Communications (media policy), the Ministry of Economic Affairs and Employment

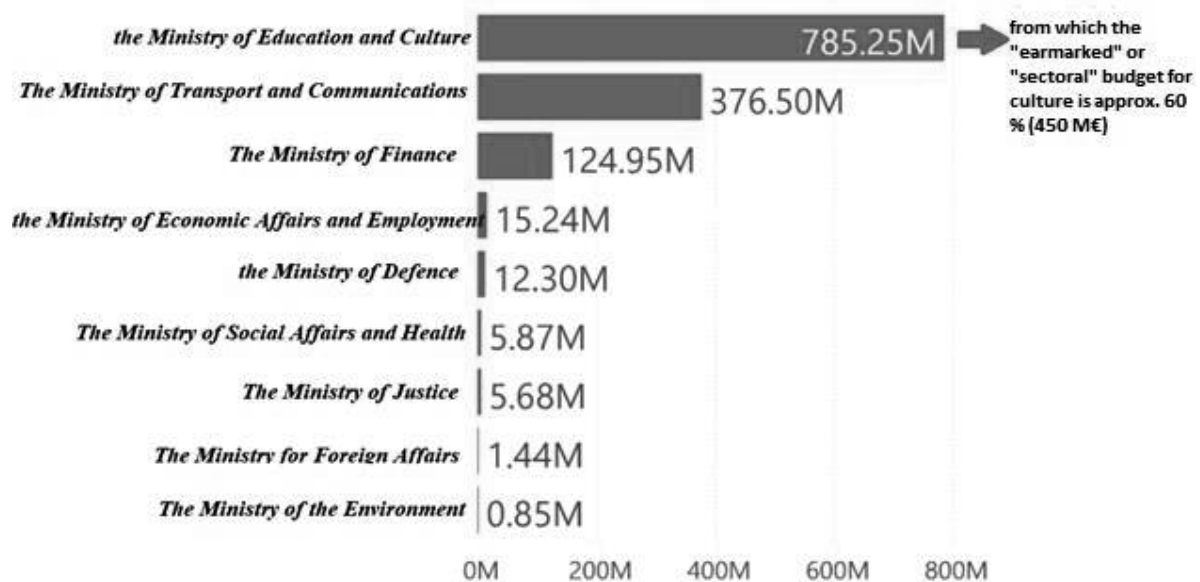
¹³ See, for example, “Increase the culture budget to 1 per cent!” campaign:

<https://www.kulttuuribudjettiprosenttiin.fi/increase-the-culture-budget-to-1-per-cent/>

¹⁴ Other examples from within *MinEdC* are liberal adult education and basic art education (education policy), church art (church policy), and sport museums (sport policy). Recently, the funding for basic art education was moved under the Department of Art and Cultural Policy.

(creative and cultural industries), and the Ministry of Finance (municipal cultural services), but also other ministries also have many responsibilities that make up a part of the whole cultural policy regime. Relatively lesser amounts of financing are however allocated from the other ministries.

Figure 3. Cultural funding (M€) by policy domain in the Finnish regime in 2019.



The Finnish cultural policy regime

Ministerial responsibilities

Not surprisingly, the ministry nominally responsible for cultural policy, *MinEdC*, is the most significant supporter of arts and culture in Finland (785 M€ in 2019). It allocates state funds for each domain in our cultural domain framework. Within the whole *MinEdC*, the policy areas of education and science, for example, contain funding that is relevant for cultural policy even in its narrower meaning¹⁵.

The art and cultural policy "sector" formed inside *MinEdC* is quite narrow and still dominated by support for art and heritage institutions (cf. Vestheim 2012). It however also encompasses and strategically aims towards a broader array of activities than mere arts policy. Under its sectoral cultural policy (450 M€ in 2019), *MinEdC* is the most important funder and supporter of art and individual artists. Also, the agency for arts and individual artists governing the Finnish arts council system, Arts Promotion Centre Finland, operates under *MinEdC*'s sectoral cultural policy.

¹⁵ For example, funding for museums and archives, artist educations, research funding for artistic research and culture studies, etc.

Furthermore, this sectoral administration also governs the financial contributions for municipal art institutions (theatres, orchestras, and museums) within the law-based state subsidies system.

While different funding streams are allocated to media policies (content production, education etc.) from *MinEdC* under our audiovisual culture domain, media policy still forms a clear sectoral division and a separate policy domain within the Finnish state cultural policy. Measured solely with state funding, the Finnish Broadcasting Company (YLE)¹⁶, funded by the Ministry of Transport and Communications, is Finland's largest publicly supported cultural institution (approx. 380 M€ for content production and over 500 M€ in total). Although *MinEdC* is not responsible for these broadcasting and media policies, the sectorial cultural policy strategy also recognizes how the “different phenomena of the media and cultural worlds are intertwined” (*MinEdC* 2017: 27).

Finnish municipalities are supported through central government transfers, and within cultural policies municipalities have an important role for the realization of cultural democracy and the promotion of local culture. The Ministry of Finance manages the budget article of the state share of funding for basic municipal services calculated in support for libraries, general municipal cultural activities, and basic art education (125 M€ in 2019). In contrast, the state subsidies for the municipal network of museums, theatres and orchestras are allocated from *MinEdC*.

Cultural trade and export policy¹⁷ is certainly not a new trend but *MinEdC* has deployed more economy-oriented “cultural export” policies as a part of “creative economy” discourses since the early 2000s. This is intertwined with the tasks of the Ministry for Foreign Affairs. The ministry has traditionally promoted international trade and economic relations, which also includes the promotion of cultural exports. Currently, the ministry is taking care of international media and cultural relations and making Finland known internationally under the heading of “country image work”. Another form of cooperation between the ministry for Foreign Affairs and cultural actors is implemented through the management of state-owned science and cultural institute properties located abroad.

The key areas of the Ministry of the Environment related to cultural domains are landscape management and protection, management of the cultural environment and architectural heritage, and building protection. The management of built heritage is the ministry's key channel for cultural policy funding. In the field of culture, the Ministry of Agriculture and Forestry supports the

¹⁶ The nationally important Radio Symphony Orchestra also operates as part of and funded by YLE.

¹⁷ In addition, cultural foreign policy and cultural diplomacy have a long history. They played a key role, for example, in relations between Finland and the former Soviet Union.

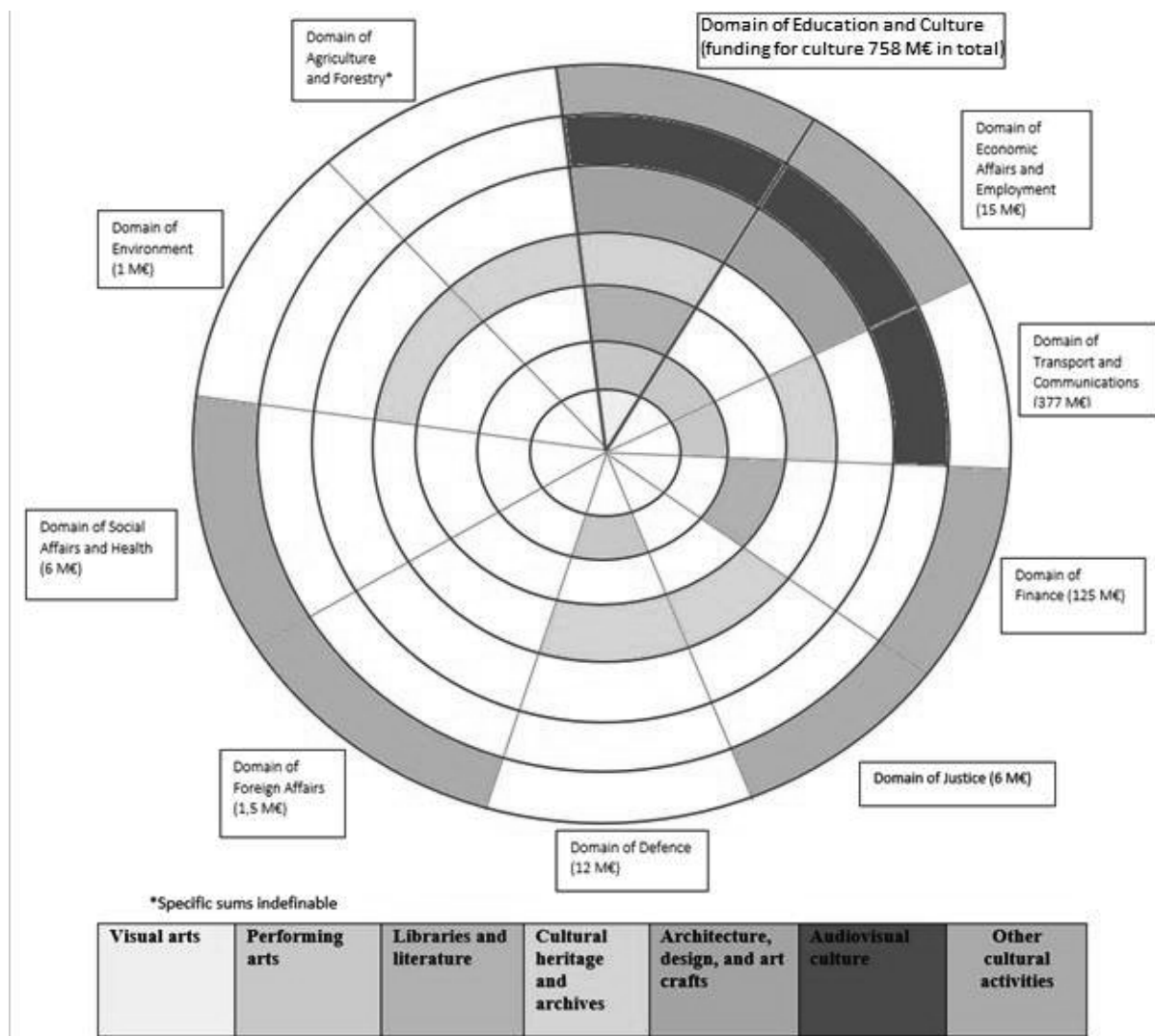
development of rural culture and the preservation of cultural, architectural, and archaeological heritage and traditional landscapes through various channels, including EU programs.

As we have stated, the spreading of a more comprehensive and anthropological conception of culture has complexified how culture and cultural policy are understood from a social and political point of view (Dubois 2015). Cultural diversity and democracy have become an important part of the official cultural policy of *MinEdC* (e.g., Kangas 2017) but the Ministry of Justice is responsible for ensuring everyone's constitutional right to their own language and culture. Culture is thus a human right and a source of democracy. The Ministry of Justice has also cultural responsibilities regarding specific budget expenditures. The administrative sector of the ministry funds the preservation and promotion of Sámi languages and culture and supports the rehabilitation and maintenance of cultural-historical sites through open prison work.

Key areas of interministerial governance

The following figure (Figure 4) illustrates the spread of cultural funding from different ministries to different cultural domains. As we have brought out already above, it is the public officials who have the best knowledge of the various budget mechanisms and funding streams in their respective areas of administration in each policy domain (cf. Murto 2016). Thus, it was the combination of qualitative expert information and budget data that made possible to construct the Finnish cultural policy regime with interministerial responsibilities. One should note that, despite the important information gathered from more than 50 public officials, we had to make several compromises with our funding classifications. For example, the category of cultural economy/creative industries included under “other cultural activities” covers also funding eventually channeled for many art forms as a part of wider industry policies of the Ministry of Economic Affairs and Employment, but these shares could not be separated within the limits of our research.

Figure 4. The Finnish cultural policy regime. Spread of funding for different cultural domains from different policy domains and common areas of funding (interministerial governance).



There indeed are several key areas of interministerial governance of culture within the Finnish regime. For example, the cultural domain of heritage and archives as well as the domain of “other cultural activities” are funded by six policy domains, performing arts by four domains, and audiovisual culture by three policy domains.

Obviously, *MinEduC* with its different departments is an important supporter of different forms and aspects of heritage, especially those related to artistic and historical heritage (archives, museums, intangible heritage, church art, etc.). Still, for example, the support for heritage is also divided under several other policy domains and related to the substantive base and policy goals of each domain (cf. table 1). The Ministry of Defence, for one, allocates funding for the War Museum and various museums that cooperate with the Defense Forces.

The policies and funding related to cultural and creative industries forms a central theme in the interministerial governance (see also MinEdC 2017). The Ministry of Economic Affairs and Employment funds culture and individual art forms (like music and design) as part of policies

pertaining to creative industry and economy, audiovisual industry, business and enterprise, and intangible value creation.¹⁸ Although the amount of funding was relatively modest (15 M€ in 2019), it was allocated to four different cultural domains and many of the art forms that the sectoral cultural policy also supports. These policies are implemented through a complex combination of different funding instruments, policy programs, and government organizations.

In the early 2000s, in line with international discussion, the concepts of creative industries and creative economy were adopted in Finnish policy making as well (see Häyrynen 2018; Oksanen et al. 2018)¹⁹ and during the past 20 years cultural activities have been regarded more and more intensively from the point of view of employment and business policy in national strategies. It has however not been easy for the administration to create common visions for mapping and developing the creative economy. Up to this date, there is no agreed-upon standard definition for the creative sectors or industries in Finland. Interestingly, the COVID pandemic has raised awareness of the essential role of creative industries as part of cultural production networks and exposed their unfinished status in Finnish cultural policies (Luonila et al. 2022).²⁰

Media policies and broadcasting have historical importance in fostering national cultures and cultural public spheres. These cultural policy issues have become even more complex due to the rise of private global corporations such as HBO and Netflix. (See Antoniazzi & Bengesser 2022; Mangset 2020.) Furthermore, television and radio have historically played a significant role as a supporter and mediator of the arts, also by educating audiences (Mulcahy 2017). The realm of media can thus be seen as central also to arts policy, both as a medium and as a means of access to other art forms, although media policy is often perceived – in Finland and elsewhere – separate from the “actual” cultural policy.²¹

Compared to many European countries, Finland has been rather distinctive in the distribution of expenditure between the state and local authorities (see Saukkonen & Ruusuvirta 2012). Finnish municipalities are supported by central government transfers and administrative arrangements have divided the implementation of these culturally important central government financial flows (for

¹⁸ EU Structural Funds have also been a major channel for financing projects that serve networking and business development in the creative industries.

¹⁹ Of course, many of the activities under these concepts existed in one way or another well before they were ideologically labelled as cultural or creative industries in the present sense (see also De Beukelaer & Spence 2019).

²⁰ In any case, from 2020 onwards a specific creative economy roadmap has been implemented by actors representing the Ministry of Economic Affairs and Employment, *MinEduC*, and the creative industries.

²¹ For example, in Denmark, the Ministry of Culture is responsible also for broadcasting. Such cultural policy issues as digital and streamed culture are linked to this policy domain. When launching the streaming service “Areena” in 2007, YLE became a global pioneer in the field of internet television and radio services. Despite commercial services like Netflix, Yle Areena is still the most popular streaming service in Finland.

municipal cultural policy, basic art education, and libraries) among two ministries. Earlier, *MinEdC* allocated the central government transfers as well, before they were moved to the mandate of the Ministry of Finance in 2010.

During the last decades, following international developments, the interest in the health impacts of culture has been growing in Finnish debates (Laitinen et al. 2020; see also Fancourt & Finn 2019). For many years, the wellbeing effects of culture have been an area of cross-administrative development and programming in public administration and a strategic target of sectoral cultural policy (see *MinEdC* 2017). This policy area fits well with the aims of the welfare state cultural policy implemented in Finland since the 1960s but at the same time presents new instrumental orientations and justifications to the governance of cultural issues (see Häyrynen 2018; Sokka 2022). The cultural policy role of the Ministry of Social Affairs and Health is focused on the welfare effects of culture and cultural rights. The ministry has also funded arts and culture as part of the implementation of the impact objectives of its own administration. Governmental programs have been implemented since the 2010s and also Arts Promotion Centre Finland has allocated subsidies to support wellbeing effects of art and culture.

Discussion: Interministerial governance without interministerial coordination?

Our research project was a one-year cross-sectional study on the cultural contributions in the Finnish state budget. Our starting point was that cultural policy regimes can be identified and analyzed especially through public financial support for the arts and culture (Dubois 2015; Katz-Gerro 2015). However, our aim here was not so much to present euro sums but to examine what the current Finnish state cultural policy looks like when viewed through funding streams when we go beyond the “sectoral” perspective. Our goal was to empirically illustrate cultural policy from a comprehensive perspective, in terms of “interministerial governance” (see UNESCO 2022) and a “non-sectorial” framework (see Mangset 2020). We investigated the actual implementation of policies on public funding within the different policy domains following their respective strategies. Apart from the vast and detailed budget data, the information gathered from public officials and experts operating the state’s funding machinery played a key role in our research (see also Vestheim 2012: 537–538) – both in defining culture and recognizing cultural appropriations within different domains and by discussing the various, overlapping cultural policy responsibilities within the Finnish regime. Altogether fifty-three experts from twenty different organizations (ministries and agencies) gave us information and descriptions of cultural funding.

We set the following question: *What kind of a cultural policy regime do the distribution of public funding for culture and the related administrative responsibilities throughout the Finnish state*

administration illustrate? The Finnish state cultural policy regime – the purposes of state intervention in the cultural field (Rius-Ulldemolins & Pizzi 2022) – forms a complex set of governance responsibilities and funding implemented by several ministries and their subordinate agencies as well as other actors (see also Wyatt & Trevena 2020). As funders of art and culture, the different policy domains of the state administration have diverging ideologies, rationalities, historical backgrounds, and procedures (see Vestheim 2012). Accordingly, due to the historical development of the administrative arrangements and sectorised responsibilities (see Kangas & Vestheim 2010) within the policy domains, the concepts of culture and cultural activities are given different meanings and objectives in different areas of Finnish government. In her cross-ministerial examination of cultural strategies, Kraatari (2017) concluded that Finnish ministries often see culture as a tool for achieving goals of their own policy domains and do not necessarily follow the goals and definitions of the Ministry of Education and Culture (*MinEdC*). Culture is defined and interpreted in the respective ministries mainly from the perspectives of their own policy objectives, be they employment and economic growth, cultural diversity and integration, or wellbeing and health.

As for the much debated question of instrumentalism (e.g., Mangset 2020), there has not been a significant reallocation of public resources for instrumental purposes (creative economy, welfare etc.) within the Finnish sectoral cultural policy (Jakonen et al. 2021; Sokka 2022). Finnish sectoral cultural policy relies heavily on legislation, which has been used to guarantee the stability of public funding for the arts and cultural services (e.g., Saukkonen 2014). Although our study dealt only with funding data from one year, we still can conclude that the discourses of instrumentalism do not match with the “hard” evidence from funding streams. The largest funding streams under sectoral policy are allocated to established institutionalized targets, such as national institutions and municipal network of art institutions. Instrumentalism can however be identified in various individual subsidy forms (for creative economy, well-being etc.), strategic goal settings, subsidy and grant criteria, application and report forms, and, for example, performance management themes (see Jakonen 2020; Jakonen & Sokka 2021). Thus, following the general changes in government steering ideologies common to all the policy domains (e.g., Torfing & Triantafillou 2013), instrumentality has been integrated into various forms and instruments of cultural policy governance, but it is less visible in the direct allocation of resources. Furthermore, to examine instrumentalism, we need to extend the focus to other policy domains besides sectoral cultural policy. Public funding for culture then becomes illustrative of systematic administrative practices where the arts and culture are used for promoting some governmental or administrative objectives defined in advance – either primarily cultural or other objectives (Makarychev, Pyykkönen & Sokka 2020).

According to our study, almost all the policy domains of the Finnish state administration participate in the funding of culture in their own way. When investigated empirically, altogether ten policy domains allocated direct funding for art and culture, based on differing but also overlapping strategic policy goals. We refer to this as interministerial governance of culture (see UNESCO 2022). From this perspective, the most important cultural policies in Finland—funded variously by *MinEdC* and other policy domains alike—are the ones concerning the audiovisual industry, broadcasting and the media, cultural and creative industries, and local cultural policy. In addition to these, also the funding of different heritage issues is notably allocated from several policy domains.

To follow the argument of Rosenstein (2021: 21), also from an administrative and public funding perspective, the Finnish cultural policy system as an actual governance system appears profoundly hybrid: culture is funded through varying funding and governance arrangements. This is the case especially when taking a more comprehensive perspective on culture to contain more than just art or artist support. But as we have researched, even the arts are funded from multiple sources and domains. In all, by comparing the funding streams of sectoral cultural policy to other policy domain's contributions to culture, our research on funding empirically illustrates how the specification of culture as a “sectoral” policy domain has become more uncertain (see Dubois 2015). As we have analyzed, the redefinition of culture and the spreading of a more anthropological notion of culture, as well as ideas such as creative economy, have made it harder to clearly define the borders and responsibilities of sectoral cultural policy in relation to other policy domains (cf. *MinEdC* 2017).

The different policy domains with their specific administrative structures and strategies have cultural funding responsibilities. Culture can indeed be a substantive issue (cf. Burstein 1991) also within other policy domains beyond the official cultural policy sector. Domains responsible for such issues such as industry, wellbeing, democracy, media, environment, and even defense deal with and fund culture. Again, the relationship between the cultural responsibilities of the different policy domains of the Finnish regime is connected to a particular national history and the related cultural policy governance arrangements (see Dubois 2015; Duelund 2003; Kangas 2004). The Finnish regime consists of various, historically formed cultural policies between which different “balancing acts”—strategic choices in relation to culture and its support—take place (see Matarasso & Landry 1999).

Referring to Mangset (2020: 7–8; see also Sokka 2014), we can ask whether a more collaborative cultural policy would be more beneficial and fruitful than “imprisoning” culture in an “bureaucratic iron cage” within a specific department of public administration (in our case, the Department of Art and Cultural policy under the *MinEdC*). Then the question is, how could this sectorized cultural policy with its rigid established administrative, legal, and funding structures widen the scope of cultural

policy in relation to the other policy domains supporting culture. In relation to which cultural domains and policy themes should this be done? Furthermore, art and art-related activities were the basis when cultural policy was defined as a welfare state sector and ministerial responsibility in accordance with the principle of rationalization of public administration (Kangas 2004). As Saukkonen (2021: 182) points out, “[t]he autonomy of the field of the arts has occupied a central position” within Nordic cultural policy. So how to reorganize cultural policy mandates without endangering the important support for artistic creation and cultural activities and values that the sectoral administration is responsible for safeguarding?

Our final notions are related to the role of public officials and the coordination of interministerial governance. The study confirmed that a single official is often responsible for a very narrow area of responsibility—a certain subsidy form or financial instrument—in light of the entire state administration and the complex issues related to budgets and budgetary policy (see also Jakonen & Sokka 2021). The officials do have a central role and power (see Murto 2016) in narrowly defined, sectoral issues, but no actual responsibility for considering how their actions fit into the overall cultural policy regime (Jakonen & Sokka 2021; Sokka 2014). Indeed, many key cultural issues—such as accessibility, education, sustainable development, cultural economy, and diversity—could be better addressed through more open and effective cooperation between the different sectors of government.

As integrated and comprehensive cultural policies obviously need cross-administrational coordination (see e.g., Torfing & Triantafillou 2013), the question arises, how could the state funding for culture be better coordinated between different cultural policy domains? Like a recent report by UNESCO (2022:49) states, “[i]nterministerial cooperation [...] for the governance of culture is premised on the existence of a ministry—or an agency with ministerial status—that has responsibility for the cultural and creative sectors...” In our analysis, *MinEdC* is the only ministry that covers in a versatile manner all the artistic and cultural domains, and has also specialized knowledge of the related substance, making it a feasible guide for developing a more coordinated cultural policy regime. Obviously, this cannot be done if the other policy domains are not ready to accept this expertise role for the *MinEdC*. However, other policy domains are also needed to bring in their expertise and stakeholders to achieve integrated governance of culture within the whole regime. As Sokka (2022: 60–61) observes: “There clearly remains work to be done before we can talk of ‘a new model of governance of culture’ that would include inter-sectorial co-operation and decentralisation of government”.

In all, there is a need for further contemplation on cultural policy domains, their structures, logics, and relationships, both empirically and from theoretical perspectives. More research should be conducted on the governance of integrated cultural policies. Furthermore, as for funding, we agree with Inkei (2019) that the focus of research should be shifted from the amount(s) of funding to the quality, soundness, and effectiveness of public financing.

References

- Alasuutari, Pertti & Kangas, Anita (2020). "The global spread of the concept of cultural policy." *Poetics*, vol. 82, pp. 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101445>
- Antoniazzi, Luca & Bengesser, Cathrin Helen (2022). "Media-political inroads for Europeanising national cultural public spheres: EU-level obstacles and national public service perspectives." *International Journal of Cultural Policy*, <https://doi.org/10.1080/10286632.2022.2043288>
- Bille, Trine (2022). "Where do we stand today? An essay on cultural policy in Denmark." Sokka, Sakarias (Ed.). *Cultural policy in the Nordic welfare states. Aims and functions of public funding for culture*. Nordic Council of Ministers. Pp. 20–40.
- Burstein, Paul (1991). "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes." *Annual Review of Sociology*, vol. 17, pp. 327–350. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.17.080191.001551>
- De Beukelaer, Christiaan & Spence, Kim-Marie (2019). *Global Cultural Economy*. London & New York: Routledge.
- Dubois, Vincent (2015). "Cultural Policy Regimes in Western Europe." Wright, J. D. (Ed). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Second Edition. Elsevier, pp. 460–465. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.10419-2>
- Duelund, Peter (2003). "The Nordic Cultural Model. Summary." Duelund, Peter (Ed.). *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute. Pp. 479 – 530.
- Duelund, Peter (2008). "Nordic cultural policies: A critical view." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, no. 1, pp. 7–24. <https://doi.org/10.1080/10286630701856468>
- ESSNet-Culture (2012). *European Statistical System Network on Culture. ESSnet – Culture Final Report*. Available at: https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/ess-net-report_en.pdf.

Fancourt, Daisy & Finn, Saoirse (2019). Health Evidence Network synthesis report 67. What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review. World Health Organization.

Gray, Clive (2010). "Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible?" *International Journal of Cultural Policy*, vol. 16, no. 2, pp. 215–230.
<https://doi.org/10.1080/10286630902935160>

Häyrynen, Simo (2018). "Renegotiating Cultural Welfare: The Adoption of Neoliberal Trends in Finnish Cultural Policy and How It Fits the Nordic Model of a Welfare State." Alexander, Victoria D., Hägg, Samuli, Häyrynen, Simo, Sevänen, Erkki (Eds.). *Art and the Challenge of Markets Volume 1. National Cultural Politics and the Challenges of Marketization and Globalization*. Cham: Springer Nature. Pp. 155–181. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-64586-5>

Inkei, Péter (2019). "Public Funding of Culture in Europe, 2004-2017." *The Budapest Observatory*, March 2019. <https://catalogus.boekman.nl/pub/P19-0148.pdf>

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 Tidsskrift*, vol. 23, no. 2, pp. 125–142. <https://doi.org/10.18261/issn.2000-8325/2020-02-04>

Jakonen, Olli; Kurlin Niiniahho, Ari; Oksanen-Särelä, Katja & Sokka, Sakarias (2021). *Mahdollisesti kulttuuria? Valtion kulttuurirahoitus Suomessa vuonna 2019*. [Possibly culture? State funding for culture in Finland in 2019.] Working Paper. Helsinki: Center of Cultural Policy Research CUPORE. English summary available at: <https://www.cupore.fi/en/publications/cupore-s-publications/possibly-culture-state-funding-for-culture-in-finland-in-2019>

Jakonen, Olli, & Sokka, Sakarias (2021). "'Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!' : Virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä." ["'We have no politics involved in government subsidies!': Civil servants as political actors within the cultural administration."] *Politiikka*, vol. 63, no.3, pp. 285–310. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101896>

Kangas, Anita (2001). "Cultural Policy in Finland." *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 31, no. 1, pp. 57–78. <https://doi.org/10.1080/10632920109599579>

Kangas, Anita (2004). "New Clothes for Cultural Policy." Ahponen, Pirkko & Kangas, Anita (Eds.). *Construction of Cultural Policy*. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy. Pp. 21–39.
<http://urn.fi/URN:ISBN:952-5591-44-1>

Kangas, Anita (2017). Removing Barriers - Participative and Collaborative Cultural Activities in KUULTO Action Research. Helsinki: Center of Cultural Policy Research.

https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2017/cupore_kuultoresearch_final.pdf

Kangas, A. & Vestheim, G. (2010). "Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 13, no. 2, pp. 267–286.

<https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2010-02-08>

Kann-Rasmussen, Nanna & Hvenegaard Rasmussen, Casper (2021). "Paradoxical autonomy in cultural organisations: an analysis of changing relations between cultural organisations and their institutional environment, with examples from libraries, archives and museums." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 27, no. 5, pp. 636-649.

<https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1823976>

Katz-Gerro, Tally (2015). "Introduction—Cultural policy and the public funding of culture in an international perspective." *Poetics*, vol. 49, pp. 1–4. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2015.02.006>

Keast, Robyn; Mandell, Myrna & Brown, Kelly (2006). "Mixing state, market and network governance modes: the role of government in "crowded" policy domain." *International Journal of Organization Theory and Behavior*, vol 9, no. 1, pp. 27–50. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-09-01-2006-B002>

Kraatari, Eliza (2017). Suosituksista dialogisiin käytäntöihin. Kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa ja asiantuntijoiden tulkinnoissa. [From recommendations to dialogical practices. Cultural activities in policy documents and expert interpretations.] Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Laitinen, Liisa; Jakonen, Olli; Lahtinen, Emmi & Lilja-Viherlampi, Liisa-Maria (2020). "From grass-roots activities to national policies – the state of arts and health in Finland." *Arts & Health*, vol 14, no. 1, pp. 14–31. <https://doi.org/10.1080/17533015.2020.1827275>

Levitt, Heidi M; Bamberg, Michael; Cresswell, John W.; Frost, David M.; Josselson, Ruthellen & Suarez-Orozco, Carola (2018). "Journal Article Reporting Standards for Qualitative Primary, Qualitative Meta-Analytic, and Mixed Methods Research in Psychology: The APA Publications and Communications Board Task Force Report." *American Psychologist*, vol 73, no. 1, pp. 26–46.

<http://dx.doi.org/10.1037/amp0000151>

Luonila, Mervi; Renko, Vappu; Jakonen, Olli; Karttunen, Sari & Kanerva, Anna (2022). "The effects of the COVID-19 Pandemic on the field of Finnish Cultural Industries: revealing and challenging policy

structures". Salvador, Elisa, Navarrete, Trilce, & Srakar, Andrej (Eds.). *Cultural Industries and the COVID-19 Pandemic: A European Focus*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003128274>

Makarychev, Andrey; Pyykkönen, Miikka & Sokka, Sakarias (2020). "Culture as an Instrument." *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, Vol. 23, no. 2, p. 81–85. <https://doi.org/10.18261/issn.2000-8325/2020-02-01>

Mangset, Per; Kangas, Anita; Skot-Hansen, Dorte & Vestheim, Geir (2008). 'Nordic cultural policy.' *International journal of cultural policy*, vol. 14, no. 1, pp. 1–5. <https://doi.org/10.1080/10286630701856435>

Mangset, Per (2020). "The end of cultural policy?" *International Journal of Cultural Policy*, vol. 26, no. 23, pp. 398–411. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1500560>

Matarasso, François and Landry, Charles (1999). *Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy*. Council of Europe Publishing. <https://www.artsmanagement.net/3d96e1de1d7ec02a9255aed51118e252,0fm.pdf>

MinEdC (2017). *Strategy for Cultural Policy 2025 – Ministry of Education and Culture*. Publications of the Ministry of Education and Culture Finland 2017:22. Available at: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80577/okm22.pdf>

Mulcahy, Kevin (2006). "Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches." *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 35, no. 4, pp. 319–330.

Mulcahy, Kevin (2017). *Public Culture, Cultural Identity, Cultural Policy. Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.

Murto, Eero (2016). "Power Relationships Between Ministers and Civil Servants". Karvonen, Lauri, Paloheimo, Heikki, Raunio, Tapio (Eds.). *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Stockholm: Santerus Academic Press. Pp. 189–208.

OECD (2022). "Defining and measuring cultural and creative sectors". In *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/77902c78-en>

Oksanen, Juha; Kuusisto, Olli; Lima-Toivanen, Maria; Mäntylä, Maria; Naumanen, Mika; Rilla, Nina; Sachinopoulou, Anna; Valkokari, Katri (2018). *In search of Finnish creative economy ecosystems and their development needs – study based on international benchmarking*. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 50/2018. Prime Minister's Office. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161083>

Rius-Ulldemolins, Joaquim & Pizzi, Alejandro (2022). "Cultural policy regimes and arts councils. The longuedurée perspective, birth of the state, religious trajectories and national cultural policies." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 28, no. 1, pp. 17-33.

<https://doi.org/10.1080/10286632.2021.1883597>

Rosenstein, Carole (2021). "Cultural policy archetypes: the bathwater and the baby." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 27, no. 1, pp. 16–29. <https://doi.org/10.1080/10286632.2019.1691175>

Røyseng, Sigrid (2014). "Hva er kulturpolitikk og kulturpolitisk forskning? - Innledning 1/2014." *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 17, no. 1, pp. 4–8. <https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2014-01-01>

Saukkonen, Pasi & Ruusuvirta, Minna (2012). "Reveries and Realities – Recent Developments in Finnish Urban Cultural Policy." *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 15, no. 2, pp. 204–223.

<https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2012-02-06>

Saukkonen, Pasi (2014). *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys. [Solid fortress, flexible adaptor, or stagnant water? The recent development of Finnish cultural policy.]* Helsinki: Center of Cultural Policy Research CUPORE.

Saukkonen, Pasi (2021). "Cultural policy and cultural diversity." Koivunen, Anu, Ojala, Jari & Holmén, Janne (Eds.). *The Nordic Economic, Social, and Political Model. Challenges in the 21st Century.* London: Routledge, Pp. 62–101. <https://doi.org/10.4324/9780429026690>

Sokka, Sakarias (2014). "Fakkiutunut hallinto ei ymmärrä kulttuuripoliittista valtaa." ["The over-specialized administration doesn't understand power in the context of cultural policy".] *Tiede & Edistys*, vol. 39, no. 3, p. 214–224. <https://doi.org/10.51809/te.105154>

Sokka, Sakarias (2022). "Aims and allocations of public funding for culture in Finland." Sokka, Sakarias (Ed.). *Cultural policy in the Nordic welfare states: aims and functions of public funding for culture.* Nordic Council of Ministers, pp. 48–67.

Sokka, Sakarias & Johannisson, Jenny (2022). "Introduction: Cultural policy as a balancing act." Sokka, Sakarias (Ed.). *Cultural policy in the Nordic welfare states: aims and functions of public funding for culture.* Nordic Council of Ministers, pp. 8–19.

Torfining, Jacob & Triantafillou, Peter (2013). "What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System." *International Review of Public Administration*, vol. 18, no. 2, pp. 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>

UNESCO (2022). Reshaping policies for creativity - Addressing culture as a global public good. Global report. UNESCO. <https://www.unesco.org/reports/reshaping-creativity/2022/en/download-report>

Vestheim, Geir (2007). "Theoretical reflections." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 13, no. 2, pp. 217–236. <https://doi.org/10.1080/10286630701342907>

Vestheim, Geir (2012). "Cultural policy-making: negotiations in an overlapping zone between culture, politics and money." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 18, no. 5, pp. 530–544. <https://doi.org/10.1080/10286632.2012.708862>

Wyatt, Danielle and Trevena, Bree (2020). "Governing creative industries in the post-normative cultural condition." *International Journal of Cultural Policy*, vol. 27, no. 6, pp. 782–795. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1849167>