

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

Author(s): Renko, Vappu; Kangas, Anita; Tervo, Hannu

Title: Kulttuuritoiminta ja alueellinen erilaistuminen : kulttuuritoiminnan rahoitus Suomen kunnissa 2010-luvulla

Year: 2020

Version: Accepted version (Final draft)

Copyright: © Focus localis, 2020

Rights: In Copyright

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

Please cite the original version:

Renko, V., Kangas, A., & Tervo, H. (2020). Kulttuuritoiminta ja alueellinen erilaistuminen : kulttuuritoiminnan rahoitus Suomen kunnissa 2010-luvulla. *Focus Localis*, 48(1), 55-77.

Kulttuuritoiminta ja alueellinen erilaistuminen. Kulttuuritoiminnan rahoitus Suomen kunnissa 2010-luvulla.

Abstract

In Finland, cultural services have traditionally been developed as the services of the welfare state that are provided in every municipality. In the past few decades, new forms of governance, changing population structure and economic decline have affected municipalities' operational environment. Simultaneously, the aims of cultural policy have increasingly broadened. This article examines how the municipal cultural services are financed in municipalities with different structural qualities and financial resources in Finland in the 2010s.

We apply linear regression analysis to analyse the connection of municipalities' structural qualities and financial resources to municipalities' net operating costs of cultural activities (museum, theatre, music and other cultural activities) per capita. The analysis is supplemented by a map-based exploration and cross-tabulation of cultural expenses in various municipalities.

The results show that cultural services were made possible differently in distinct parts of the country. The average net operating costs of cultural activities per capita were noticeably higher in big cities than other urban, semi-urban or rural municipalities. The cultural net operating costs are connected to municipalities' structural qualities rather than financial resources.

Keywords: Municipalities, Finland, Cultural services, Financing, Regional differentiation

1 Johdanto

Kaikkien Suomen kuntien tehtävänä on tukea, edistää ja järjestää kulttuuritoimintaa. Taustalla on pohjoismainen hyvinvointimalli, jossa sosiaalinen ja alueellinen tasaaminen korostuivat 1960-luvulta 1980-luvulle yhteiskuntapolitiikan lähtökohtina (Moisio 2012, 24). Kulttuuripolitiikassa painottuivat demokratia ja desentralisaatio: kulttuuritoimintaa kehitettiin osana kaikille saatavissa olevia, hyvinvointia tuottavia palveluja (Kangas 1983, 1991; Ahponen 1991; Heiskanen 1994; Kangas & Ruokolainen 2012; Kangas & Pirnes 2015). Sitten monet tekijät kuten hallinnan monimuotoistuminen, talouskasvun hidastuminen, kuntien kustannusvastuun lisääntyminen sekä väestörakenteen muutos ovat vaikuttaneet kuntien toimintaympäristöön (Anttonen ym. 2012; Kangas & Ruokolainen 2012, 9). Samalla kulttuuritoiminnan järjestämiseen on kytketty uusia, talouskasvuun ja työllisyyteen liittyviä välineellisiä perusteluja (mm. Heiskanen 2015, 110; Kangas & Pirnes 2015, 29). Tässä artikkelissa tarkastelemme kulttuuritoiminnan rahoitusta rakenteeltaan ja taloudellisilta voimavaroiltaan erilaisissa Manner-Suomen kunnissa. Voidaanko puhua alueellisesta erilaistumisesta kulttuuritoiminnan rahoituksessa 2010-luvun Suomessa?

Ensimmäinen, vuonna 1981 voimaan tullut laki kuntien kulttuuritoiminnasta (1045/1980) määritteli kulttuuritoiminnan edellytysten luomisen valtion ohella kuntien tehtäväksi ja loi yleiset lähtökohdat kulttuuritoiminnan hallinnolle kunnissa. Kulttuuritoiminnalla tarkoitettiin taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä (Kangas 1983, 44). 1990-luvulle tultaessa kuntien liikkumavara kulttuuritoiminnan järjestämisen tavoissa kasvoi. Myös kuntien rahoitusvastuu lisääntyi. Valtion rahoituksessa taloudellinen taantuma lisäsi veikkausvoittovarojen käyttöä myös lakisääteisten kulttuurimenojen kuten valtionosuuksien kattamiseen (Heiskanen 2000, 48; Kangas & Pirnes 2015, 72).

2000-luvun alussa kulttuuripolitiikan painopisteeksi nousi taloudellinen kehitys, jonka myötä kulttuurin rooli alueiden ja kaupunkien kehitystekijänä on korostunut. Kulttuuritoiminnasta on tullut yhä keskeisempi osa kaupunkien kilpailukyvyn lisäämistä ja kaupunkikuvan rakentamista. (Kangas & Pirnes 2015, 29.) Kehitys kytkeytyy luovan talouden kasvuun ja sen erityispiirteisiin (mm. Florida 2002). Myös uudistetun lain kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) tavoitteena listataan edellytysten luominen paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle.

Samalla kun kulttuuripolitiikan tavoitteet ovat laajentuneet, kuntien toimintamahdollisuudet ovat erilaistuneet ja eriarvoistuneet. Tähän ovat vaikuttaneet 1990-luvulta lähtien vähentynyt normi- ja resurssiohjaus, lisääntynyt informaatio-ohjaus sekä taloudelliset taantumet, jotka ovat muuttaneet kuntien toimintaympäristöjä. Muutokset kytkeytyvät laajemmin alueelliseen eriytymiseen ja erilaistumiseen hyvinvointivaltion kasvun ja laajentamisen jälkeisessä Suomessa (esim. Karvonen & Rintala 2003, 2004; Karvonen & Kauppinen 2009; Julkunen 2001). Maassa, jossa monien harvaan asuttujen ja syrjäisten alueiden kantavana voimana on ollut juuri julkinen sektori (Tervo 2000, 409), julkisten menojen leikkaukset ovat vaikuttaneet alueellisen erilaistumisen kehitykseen.

Aluekehityksen suunta Suomessa on kulkenut kohti keskittymistä. Tämä on 1990-luvulta lähtien näkynyt sekä väestön ja muuttoliikkeen että tuotannon ja työpaikkojen synnyn kehityskuluissa (Tervo 2000, 407). Aluekehityksen vetovastuu on ollut suurilla ja monipuolisilla yliopistoseuduilla (Tolkki ym. 2002). Korkeasti koulutetuilla ja luovilla aloilla toimivilla ihmisillä myös

kulttuuripalvelut korostuvat kilpailutekijänä asuinpaikan valinnassa (Florida 2002). Väestö ja työpaikat keskittyvät taloudellisesti hyvin menestyville alueille. Suomessa ihmiset keskimäärin ovat seuranneet työpaikkoja, mutta etenkin taloudellisen kasvun aikana työpaikat seuraavat korkeasti koulutettua, luovaa väestöä (Østbye ym. 2017; Tervo 2016, 2017).

Vaikka Suomen kuntien ja niiden toimintamahdollisuuksien erilaistuminen on myös kunnallisen kulttuuritoiminnan suuri haaste, kulttuuritoiminnan järjestämisen alueellista vaihtelua on tarkasteltu verrattain vähän. Kangas (1991) totesi kunnan kaksikielisyyden, kaupunkimaisuuden, palveluammateissa toimivien korkean osuuden sekä kulttuurilautakuntien alaisten työntekijöiden määrän yhteyden keskimääräistä suurempiin kulttuurimenoihin kunnissa vuonna 1986. Lavapuro ym. (2016, 104) havaitsivat, että kunnan syrjäisyys ja pieni koko (alle 4 000 asukasta) heikensivät kulttuuri- ja muiden sivistyspalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta. Kuntien eroja 2000-luvulla osoittavat myös aluehallintovirastojen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnit. Vuosina 2012–2014 valtaosassa alle 5 000 asukkaan kunnista yleiseen kulttuuritoimeen kohdistui alle yksi henkilötyövuosi (Aluehallintovirasto 2016).

Tässä artikkelissa tarkastelemme kulttuuritoiminnan rahoitusta Manner-Suomen kunnissa. Artikkelissa tutkimme, onko kuntien rakenteellisilla ominaisuuksilla ja taloudellisilla voimavaroilla yhteys Manner-Suomen kuntien yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisiin nettokäyttökustannuksiin¹. Menetelminä käytetään regressioanalyysia, ristiintaulukointia ja karttapohjaista tarkastelua.

Seuraavassa luvussa määrittelemme kulttuuritoimintaa julkisena palveluna. Kolmannessa luvussa kuvaamme tutkimusasetelman, aineiston ja menetelmät. Tämän jälkeen esittelemme analyysin tulokset. Lopuksi esitämme johtopäätökset.

2 Kulttuuritoiminta julkisena palveluna

2.1 Kuntien kulttuuritoiminnan kehitykset

Kulttuuritoimintaa kuntien julkisena palveluna voidaan tarkastella valtion kulttuuripolitiikan kehitysvaiheiden kehityksessä. 1800-luvulta käynnistynyttä ”korkean taiteen” tukemisen politiikkaa sekä kansallisen identiteetin ja sivistyksen rakentamista tuki lainsäädäntö koskien esimerkiksi kunnan työväenopistoja (339/1926) ja kirjastoja (131/1928). 1960-luvulla seurannut hyvinvointivaltiollisen kulttuuripolitiikan vaihe vahvisti taiteiden edistämisen rinnalla ihmisten kulttuuriin osallistumista. Hyvinvointivaltion laajeneminen laajensi myös kuntasektoria (Julkunen 2001, 115). Kuntien kulttuuripalvelut toteuttivat kulttuurin demokratisointia ja kulttuuridemokratiaa, jolloin tavoitteena oli kaikkien väestöryhmien mahdollisuus päästä kulttuurin äärelle sekä vaikuttaa kulttuurin sisältöihin ja muotoihin. (Kangas & Pirnes 2015, 25–26.) Kulttuurin tulo osaksi hyvinvointivaltion tehtäviä voimisti valtion tukipolitiikkaa suhteessa paikallistason kulttuuritoimintaan (Kangas & Pirnes 2015, 26). Laki kuntien kulttuuritoiminnasta

¹ Nettokäyttökustannukset saadaan, kun käyttökustannuksista vähennetään käyttötuotot. Näin voidaan tarkastella kunnan oman nettorahoituksen osuutta (ks. Heiskanen 2000, 14; Renko & Ruusuvirta 2018, 16).

(1045/1980) toi kuntien kulttuuritoimintaan saaman tuen lakisääteiseksi ja kantokykyluokituksella painotetut valtionosuudet kohensivat etenkin maakuntakeskusten ulkopuolisten alueiden tilannetta kulttuuritoiminnan järjestämisessä.

1990-luvun alun siirtymä markkinayhteiskunnan kulttuuripolitiikkaan korosti yksilöllisiä valintoja sekä markkinoiden tarjontaa julkisen tarjonnan ja kansalaisuuteen perustuvien hyvinvointivaltiollisten oikeuksien ohella (Kangas & Pirnes 2015, 28). Tämä heijastui myös kulttuuria koskevaan lainsäädäntöön. Vuonna 1992 uudistetussa kuntien kulttuuritoimintalaissa ei aiemmasta poiketen säädetty esimerkiksi kulttuurihallinnon rakenteesta. Tämä heijasti yleisempää, kuntien toiminnan ja talouden sääntelyn vähentämisen päämäärää (HE 215/1991).

Kuntien vapaus myös rahoituksen suuntaamisessa kasvoi entisestään 2010-luvulle tultaessa: kulttuurin alaa koskeva valtionosuusjärjestelmän uudistus merkitsi valtion luopumista sektorilakien kautta toteutetusta resurssiohjauksesta. Samalla kulttuuritoiminnan valtionosuusrahoituksesta tuli kunnalle yleiskatteellista, korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka käytöstä kunnalla on päätösvalta². Vuodesta 2010 kulttuurin alaa koskeva valtionosuusjärjestelmä on muodostunut valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista (1705/2009). Peruspalvelujen valtionosuus kattaa yleisen kulttuuritoimen³, asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen sekä yleiset kirjastot. Laki viestittää osaltaan näiden toimintojen peruspalveluluonteesta (ks. Kangas & Pirnes 2015, 61). Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta taas kattaa resurssien ohjaamisen esimerkiksi opetustuntikohtaisen taiteen perusopetuksen sekä valtionosuuden piirissä olevan museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan ylläpitäjille ja järjestäjille.

2000-luvun alusta lähtien kulttuurin rooli alueellisessa kehityksessä on korostunut. Samalla kulttuuripolitiikan toimenpiteet ovat laajentuneet uudella tavalla määritellylle luovan talouden alueelle. Yhteiskuntakehityksessä ovat korostuneet paitsi kulttuurituotannon rooli taloudellisena tekijänä myös kulttuurin erilaiset vaikutukset esimerkiksi terveyteen, hyvinvointiin ja osallisuuteen. (Kangas & Pirnes 2015, 29–30.) Kulttuurin ohjausta on sopeutettu uuteen poliittis-ideologiseen kehikseen (mm. Heiskanen ym. 2005). Kulttuuritoimintaan kytkettyjen tavoitteiden laajentuminen näkyy esimerkiksi vuonna 2019 uudistetun lain kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) aiempaa laajemmissa tavoitteissa ja tehtävissä.

Kaikkiaan lainsäädännön ja rahoituksen muutokset ovat kasvattaneet mahdollisuuksia kuntien kulttuuritoiminnan alueelliseen erilaistumiseen. Kehitys kytkeytyy hyvinvointivaltion uuteen

² Siten myöskään valtion rahoitusosuutta kuntien kulttuuritoimintaan ei voida tarkkaan määritellä. Laskennallisesti yleisen kulttuuritoiminnan valtionosuus on vain alle euron asukasta kohti. Kuntien vastaavat kustannukset yleiseen kulttuuritoimintaan taas olivat vuoden 2017 kustannustietojen mukaan keskimäärin 24 euroa/asukas. (Suomen Kuntaliitto 2018.)

³ Peruspalvelujen valtionosuus kattaa kuntien kulttuuritoiminnan osalta sen toiminnan, josta peruspalvelulainsäädännössä käytetään käsitettä *yleinen kulttuuritoimi*. Vastaavaan asiaan viitataan kustannustilastoinnissa *muuna kulttuuritoimintana* ja peruspalveluiden arvioinnissa *yleisenä kulttuuritoimintana*.

politiikkaan, jota leimaavat taloudellisten perusteluiden korostunut asema ja pyrkimys hillitä hyvinvointivaltion kustannuksia (Julkunen 2017, 322; 356).

2.2 Kulttuuritoiminta rahoituksen näkökulmasta

Kulttuuritoimintoja on kehitetty koulutuksen ja terveydenhuollon tapaan osana hyvinvointivaltion julkisia palveluja, joita tuetaan, koska niillä on nähty erinäisiä positiivisia ulkoisvaikutuksia (ks. mm. Oksanen 1988, Throsby 1999, Towse 2003)⁴. Julkinen palvelutarjonta edellyttää julkista rahoitusta. Kulttuuritoiminnan rahoitus ei kerro toiminnan sisällöistä tai laajuudesta (mm. Lavapuro ym. 2016, 93; Renko & Ruusuvirta 2018). Kuitenkin kulttuuritoiminnan rahoitus kuvaa kuntien siihen käyttämää panostusta.

Kulttuurin rahoituksen tarkasteluun ja vertailuun liittyy lukuisia vaikeuksia. Ensinnäkin on käsitteellinen ongelma, jonka ytimessä on kulttuurin käsitteen määrittely. Etenkin 'yleisen kulttuuritoiminnan' käsite on joustava. Toiseksi on hallinnollinen ongelma eli kuntien kulttuuritoimintaa koskevien lautakunta- ja hallintokuntarakenteiden erilaisuus ja eri tehtäväalueiden yhdistäminen toisiinsa (Helin 2008, 36). Erilaisten järjestämistapojen vuoksi kunnat saattavat samalla rahalla tuottaa määrältään ja sisällöltään hyvin vaihtelevia kulttuuritoimintoja ja -palveluja. Vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien kulttuuritoiminnasta ja sen kustannuksista on vaikeaa, koska ei ole tiettyä vastuulautakuntaa, joka tuottaisi yksiselitteiset tiedot toiminnan tai taloudellisten avainlukujen kautta. Tarkastelua ja vertailua vaikeuttavat myös tietojen esille saamisen vaikeudet sekä esimerkiksi erilaisissa selvityksissä ja arvioinneissa käytettyjen tiedonkeruulomakkeiden tekniset ongelmat. (Karttunen 2003; Saukkonen & Ruusuvirta 2008.)

Vaikeuksista huolimatta kuntien kulttuurirahoitusta on tarkasteltu ja vertailtu aikaisemmissa tutkimuksissa. Kaikkien kuntien sijaan useissa tutkimuksissa on tarkasteltu tiettyjä, rajattuja kuntaryhmiä. Suomen Kuntaliiton ja kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen kustannustarkasteluissa on ollut mukana maan suurimpia kuntia. Kustannustiedonkeruu on toteutettu pilotoinnin jälkeen neljästi (vuosina 2007, 2010, 2013 ja 2016) ja viimeksi mukana oli 24 kaupunkia⁵. Tiedonkeruu liittyy laajempaan vertailutiedon kehittämisen projektiin. (Renko & Ruusuvirta 2018, 13.) Tulokset osoittivat, että päävastuu kulttuuritoiminnan rahoituksesta on kunnilla, mutta kulttuuritoiminnan osuus kuntien kokonaistaloudesta on pieni. Asukasluvultaan suuremmat kaupungit käyttivät yleisesti ottaen kulttuuriin paitsi absoluuttisina rahasummina myös asukaslukuun suhteutettuna enemmän rahaa kuin pienemmät kaupungit. (Ruusuvirta ym. 2008, 6.) Helin (2008) on tarkastellut vuosia maan 11 suurimman kaupungin eri toimintojen kustannuksia ja todennut, että kustannusten vertailu on vaikeutunut palvelujen organisointitapojen kirjon kasvaessa. Asukaskohtaisten kustannusten kohdalla suuret kustannukset eivät automaattisesti merkitse hyvää palvelutasoa eivätkä pienet heikkoja palveluja. Samalla monipuoliset palvelut usein myös maksavat enemmän. (Helin 2008, 31.)

⁴ Taiteen julkiselle tuelle on esitetty kolme pääasiallista perustelua. Ensimmäinen liittyy taideteoksiin ns. meriittihyödykkeinä, jotka tuottavat sosiaalisia hyötyjä. Toinen liittyy markkinoiden epäonnistumiseen, mikä kasvattaa taiteen julkisen tuen tarvetta. Kolmas liittyy taiteeseen julkishyödykkeenä, jonka kulutus ei estä muita kuluttamasta samaa hyödykettä. (Oksanen 1988, 45–46; Throsby 2010; Towse 2003.)

⁵ Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu, Pori, Porvoo, Rauma, Rovaniemi, Salo, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa.

KuntaSuomi-tarkastelut⁶, Paras-arviointitutkimusohjelma⁷ ja ARTTU2-tutkimusohjelma⁸ ovat tuottaneet systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa yhtäältä kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten ja toisaalta kuntien itse toteuttamien uudistusten seurauksista tietyn tyyppisissä kunnissa. Niissä on tarkasteltu myös kulttuurirahoitusta (mm. Mäkelä 2002, Meklin 2010, Meklin & Pukki 2016). Useita selvityksiä on tehty myös liittyen eri aloihin opetus- ja kulttuuritoimen sisällä (mm. Helin 2004, Heiskanen ym. 2005, Heiskanen 2000, 2001). Aluehallintovirastojen (AVI) toteuttamissa peruspalvelujen arvioinneissa on tarkasteltu vuodesta 2011 myös kulttuuripalveluja. Arvioinneissa on hyödynnetty tämän artikkelin tapaan Tilastokeskuksen kustannustietoja (esim. Aluehallintovirasto 2016).

Tarkastelemme tässä artikkelissa kulttuuritoimintaa rahoituksen kautta. Rahoitustiedot muodostavat ainoan kaikista kunnista saatavilla olevan, vertailukelpoisen kuntien kulttuuritoimintaa koskevan aineiston. Rajaamme tarkastelun kaikkien kuntien tehtävänä olevaan, lain kunnan kulttuuritoiminnasta mukaiseen kulttuuritoiminnan järjestämiseen (nk. yleinen kulttuuritoiminta) sekä museo- teatteri- ja orkesteritoimintaan. Yleinen kulttuuritoiminta muodostaa perustan kulttuuripalveluille Suomessa (HE 195/2018). Museot, teatterit ja orkesterit taas ovat keskeisiä taide- ja kulttuuripalveluiden tarjoajia, jotka keskittyvät etenkin asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012; Kangas & Ruokolainen 2012, 21). Yleistä kulttuuritoimintaa on kehitetty täydentämään kulttuuritarjontaa etenkin sellaisissa kunnissa, joissa ei toimi taide- ja kulttuurilaitoksia (HE 46/1980). Siten sekä yleinen kulttuuritoiminta että museo-, teatteri- ja orkesteritoiminta muodostavat keskeisen osan kuntien kulttuuritoimintoja.⁹

3 Tutkimuskysymys, aineisto ja menetelmä

Kysymme tässä artikkelissa, onko kuntien rakenteellisilla ominaisuuksilla ja taloudellisilla voimavaroilla yhteys kulttuuritoiminnan rahoitukseen Manner-Suomen kunnissa 2010-luvulla. Vastaamme kysymykseen tarkastelemalla ensiksi kuntien yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten alueellista jakautumista kartalla. Tarkennamme kuvaa alueellisesta erilaistumisesta tarkastelemalla kustannuksia kuntatyyppiltään ja poliittiselta rakenteeltaan erilaisissa kunnissa sekä analysoimalla kuntien erilaisten ominaisuuksien yhteyttä kustannuksiin vuosina 2012, 2014 ja 2016.

Tässä artikkelissa emme vastaa kysymyksiin siitä, miten ja millaisina kulttuuripalvelut kunnissa toteutuvat, millaisia niiden tuotokset, vaikutukset ja vaikuttavuus ovat tai miten kulttuuripalvelut ovat tarkasteluajankana muuttuneet.

⁶ Suomen Kuntaliiton, yliopistojen ja tutkimuslaitosten KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmassa analysoitiin kuntien kehitystä.

⁷ Viiden yliopiston Paras-arviointitutkimusohjelmassa (ARTTU) (2008–12) koottiin tietoa Paras-hankkeen (kunta- ja palvelurakennemuutos) muutosprosesseista ja vaikutuksista.

⁸ Suomen Kuntaliiton koordinoima ARTTU2-tutkimusohjelma (2014–18) selvitti kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten vaikutuksia kuntiin ja kuntalaisiin.

⁹ Rajaamme tämän tarkastelun ulkopuolelle kirjastotoiminnan, jota on tarjolla kaikissa maan kunnissa, sekä taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön oppilaitokset.

Kulttuuritoiminnan rahoitusta kuvaavat tässä yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan¹⁰ nettokäyttökustannukset (euroa/asukas) Manner-Suomen kunnissa. Kustannusluokat kattavat laajasti kuntien järjestämää kulttuuriharrastus- ja palvelutoimintaa, henkilöstökustannuksia, avustuksia, museo- ja näyttelytoimintaa, teatteri-, tanssi- ja sirkustoimintaa sekä musiikkitoimintaa. On huomattava, että museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kustannusluokkaan sisältyy muutakin kuin valtionosuuden piirissä olevien taide- ja kulttuurilaitosten kustannuksia. Tietojen lähteenä ovat Tilastokeskuksen Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto vuosilta 2012 ja 2014 sekä Kuntataloustilasto 2016¹¹. Tiedot on kerätty kuntataloustilaston tiedonkeruussa, johon kaikkien kuntien tulee toimittaa tiedot. Asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset saadaan vähentämällä käyttökustannuksista toiminnan käyttötuotot. Ne osoittavat siten kuntien omaa nettorahoitusta (ks. Heiskanen 2000, 14).

Kyseessä on poikkileikkaus vuosien 2012, 2014 ja 2016 tietoihin, joita verrataan keskenään. Vuoden 2016 tiedot olivat tätä kirjoitettaessa tuoreimmat saatavilla olevat. Vertailu vuosiin 2012 ja 2014 antaa kuvaa kehityksestä yhden kunnallisvaalikauden aikana (kunnallisvaalit 28.10.2012 ja 9.4.2017). Samalla aikavälillä Manner-Suomen kuntien lukumäärä laski 320 kunnasta (vuosi 2012) 297 kuntaan (vuosi 2016).

Tässä artikkelissa analysoimme kuntien erilaisten ominaisuuksien yhteyttä kulttuuritoiminnan kustannuksiin. Kulttuuritoiminnan kustannuksiin heijastuvat esimerkiksi kuntien erilaiset sosiaaliset ja alueelliset rakenteet, erilaiset lähtökohdat palvelujen järjestämiseen, erilaiset kulttuuripalvelujen järjestämisen mallit sekä kuntaliitokset ja organisaatiomuutokset (Ruusuvirta ym. 2012, Helin 2012). Benito ym. (2013, 8–12) jakavat kulttuurikustannuksiin vaikuttavat tekijät poliittisiin, sosioekonomisiin, maantieteellisiin ja taloudellisiin. Kustannuksiin vaikuttavat myös toiminnalliset erot ja erityisesti kunnallisten toimijoiden ja kunnan avustamien yksityisten toimijoiden suhde. Kunnallisten toimijoiden osalta kustannustiedot sisältävät kaikki käyttötalouden kustannukset ja tuotot, kun taas kunnan avustaessa yksityisiä toimijoita kunnan tilinpäätöksessä näkyy ainoastaan kunnan avustussumma kyseiselle toimijalle. Myös valtionosuudet vaikuttavat lukuihin: jos kunta

¹⁰ Yleiseen kulttuuritoimintaan kuuluu ”muu kunnan järjestämä kulttuuritoiminta, jonka tarkoituksena on kulttuuriharrastusten ja -palvelujen tarjonta ja tukeminen”, ”yleiseen kulttuuritoimeen luettavan henkilöstön palkkauksesta ym. aiheutuvat menot ja tulot sekä kulttuurikeskusten toiminnasta aiheutuvat menot ja tulot” sekä ”kaikki kulttuuritoimen ja muiden hallintokuntien kulttuuritapahtumille sekä kulttuuritoiminnalle myönnetty avustukset lukuun ottamatta museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi ja sirkustoiminnan sekä musiikkitoiminnan avustuksia”, joiden kustannukset on kirjattu omaan tehtäväluokkiinsa.

Museo-, teatteri- ja orkesteritoimintaan kuuluvat kunnan järjestämä museo- ja näyttelytoiminta, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta sekä musiikkitoiminta, vastaavan toiminnan tukeminen sekä kunnan alojen toimintaan myöntämät avustukset yhteisöille, yhdistyksille ja yksittäisille taiteilijoille. Näyttelytoimintaan luetaan taidenäyttelyt sekä yleisemmin kulttuurialaan kuuluvat näyttelyt. Musiikkitoiminta sisältää mm. orkesteri- ja bänditoiminnan, oopperatoiminnan, kuorot sekä esitysten järjestämisen. (Suomen Kuntaliitto 2012, 33.)

¹¹ Vuoteen 2015 saakka Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta -tilasto. Kuntien taloustilastojen tietosisältö ja tiedonkeruu uudistuivat tilastovuodesta 2015 alkaen, minkä vuoksi kuntataloustilaston tiedot eivät ole suoraan vertailukelpoisia edeltävinä vuosina julkistettujen kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta -tilaston tietojen kanssa. Aiemmasta poiketen liikelaitokset yhdistetään Kuntataloustilastossa peruskuntien ja -kuntayhtymien tietoihin. Lisäksi uudistuksessa tuli muutoksia kuntien ja kuntayhtymien tehtäväluokituksen. Tässä tarkasteltujen luokkien osalta luokitukset eivät kuitenkaan muuttuneet.

itse ylläpitää taide- ja kulttuurilaitoksia, valtionosuus näkyy kunnan tilinpäätöksessä. Jos kunta avustaa yksityisen taide- ja kulttuurilaitoksen toimintaa, valtionosuus menee suoraan toimijalle ja kunnan tilinpäätöksessä näkyy vain kunnan avustusosuus. (Renko & Ruusuvirta 2018, 24–26.) Siten kunnissa, joissa kunta keskittyy avustamaan yksityisiä taide- ja kulttuurilaitoksia, kustannukset voivat näyttää matalammilta kuin kunnissa, joissa taide- ja kulttuurilaitokset ovat kunnallisia¹².

Analyysin aineistoksi kokosimme kaikkien Manner-Suomen kuntien poliittisia, sosioekonomisia, maantieteellisiä ja taloudellisia ominaisuuksia kuvaavan muuttujajoukon. Muuttujajoukkoa rajasi tarve saada tieto jokaisesta Manner-Suomen kunnasta. Esimerkiksi kuntien organisaatioista tai kulttuuripalveluiden järjestämisen malleista ei ole saatavilla kaikki kunnat kattavia tietoja tai tunnuslukuja. Muuttujat ovat monin tavoin yhteydessä toisiinsa, joten muuttujajoukkoa tiivistettiin korrelaatioanalyysien ja -matriisin pohjalta. Kuntien ominaisuuksia kuvaavien mittareiden runsaus ja monitulkintaisuus puoltavat tiivistystä ja ryhmittelyä (vrt. Karvonen & Kauppinen 2009, 469). Analyysiin rajautui siten muuttujajoukko, jolla pyrimme heijastamaan yleisellä tasolla kuntien erilaisia rakenteellisia ominaisuuksia sekä taloudellisia toimintaedellytyksiä (vrt. Karvonen & Rintala 2003). Tarkasteluun valitsimme seuraavat selittävät muuttujat (Taulukko 1):

Asukasluku, asukasluvun muutos edellisestä vuodesta ja tilastollinen kuntaryhmitys.

Asukasluvultaan suurissa ja kasvavissa kunnissa julkiseen rahoitukseen kohdistuu myös suuri kysyntä (Ashworth ym. 2005). Suurilla kaupungeilla on myös keskeinen rooli julkisten kulttuuripalveluiden tuottajina, joten niiden asukaskohtainen kulttuurirahoitus on oletettavasti korkeampaa kuin pienissä kunnissa (Werck ym. 2008; Benito ym. 2013, 11). Suomen kunnissa on todettu matalan asukasluvun yhteys heikentyneeseen kulttuuri- ja muiden sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen (Lavapuro ym. 2016, 104) sekä valtionosuuden piirissä olevien taide- ja kulttuurilaitosten keskittyminen asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin (mm. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012). Asukaslukua tarkentaa tilastollinen kuntaryhmitys, joka erottelee kuntia taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun perusteella kolmeen luokkaan: kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. (Tilastokeskus 2018.) Koska valtionosuuden piirissä olevat taide- ja kulttuurilaitokset keskittyvät etenkin asukasluvultaan suurimpiin kaupunkeihin (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012), analyysissä erotetaan kaupunkimaisista kunnista asukasluvultaan maan suurimmat, yli 80 000 asukkaan kaupungit, joita ovat Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku ja Vantaa.

Veronalaiset tulot keskimäärin. Veronalaiset tulot kuvaavat osaltaan kunnan taloudellisia voimavaroja, jotka heijastuvat vaihtelevaan palvelutarjontaan: taloudelliset resurssit luovat perustaa kuntien tavoille ratkaista ongelmia (Karvonen & Rintala 2004, 159). Tulotaso heijastaa myös kunnan elinkeino- ja ammattirakennetta ja koulutustasoa. Aiemmassa tutkimuksessa on osoitettu korkeamman tulotason yhteys kulttuuritoimintojen korkeampaan kysyntään (mm. Bille Hansen 1997, Throsby & Withers 1986).

¹² Käytännössä museolain piirissä olevista 124 museosta kuntien ylläpitämiä on yli puolet. Teatteri- ja orkesterilain piirissä olevista 57 ammatillisesta teatterista kunnallisia on 8 ja 28 orkesterista 16. (Suomen Kuntaliitto 2018b.)

Valtuustoryhmältään suurin puolue ja suurimpien puolueiden suhteellinen kannatus kunnallisvaaleissa. Puoluepoliittiset painotukset vaikuttavat kulttuuripolitiikkaan niin valtion kuin paikallishallinnon tasolla. Kooltaan ja kuntatyyppiltään vastaavienkin kuntien kunnallinen päätöksenteko voi heijastaa hyvin erilaisia arvoja ja toiminnallisia perinteitä. Osa kunnista painottaa kulttuuria osana kunnan laajempaa kehitystä ja profiloituu esimerkiksi kulttuurikuntina tai -kaupunkeina. Kunnallispoliittisilla valinnoilla on merkitystä kulttuuripalveluiden mahdollistamisessa (mm. Lavapuro ym. 2016, 103). Vaikka puoluepoliittiset painotukset vaikuttavat kulttuuripolitiikkaan, vaikutuksen suunta on hyvin moniselitteinen (mm. Benito ym. 2013). Puoluekannatus heijastaa myös alueellisia eroja. Esimerkiksi vuoden 2017 kunnallisvaaleissa keskustan kannatus oli vahvaa etenkin maatalousvaltaisilla ja eläkeläisvoittoisilla haja-asutusalueilla. Kokoomuksen kannatus oli korkeinta kaupunkialueilla ja SDP:n kaupunkeja harvemmin asutuissa asutuskeskuksissa. (Suomen virallinen tilasto 2017.)

Naisten osuus valtuutetuista. Naisten osuus valtuutetuista heijastaa aiemman tutkimuksen perusteella kunnan koon lisäksi etenkin kunnan kaupunkimaisuutta, ”modernisaatiota” kuvaavia tekijöitä (Pikkala 2011, 7). Tällä on yhteys aluerakenteen keskittymiseen ja kaupunkimaistumiseen. Sukupuoli on myös yhteydessä kulttuuri-osallistumiseen. Naiset ovat esimerkiksi miehiä aktiivisempia kulttuuritilaisuuksissa kävijöitä (mm. Liikkanen ym. 2005, Suomen virallinen tilasto 2009, SKR 2013).

Työttömien osuus työvoimasta. Työttömyys kytkeytyy kiinteästi alueelliseen erilaistumiseen: työttömyyden alue-erot Suomessa ovat suuria ja ajallisesti pysyviä. Etenkin Suomen itä- ja pohjoisosissa työttömyys on pysynyt korkeana. (Böckerman 2000, 7; 20.) Kasvavalla työttömyydellä on myös todettu yhteys kulttuurikysynnän ja siten kustannusten laskuun (Getzner 2002). Toisaalta työttömyys voi lisätä aikaa ja siten kysyntää kulttuuritoiminnoille. (Benito ym. 2013, 9.)

Alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä, ruotsinkielisen väestön osuus, korkeasteen tutkinnon suorittaneiden osuus. Eri väestöryhmien osuudet luovat erilaisia lähtökohtia ja tarpeita palvelujen järjestämiseen kunnissa. Väestön ikärakenteella, kielirakenteella sekä koulutustasolla on todettu olevan vaikutusta kulttuuripalveluihin sekä niiden tuottamiseen tai järjestämiseen (ks. esim. Lovio ym. 2004; Benito ym. 2013; Kangas ja Ruokolainen 2012; Renko & Ruusuvirta 2018, 20). Esimerkiksi kunnan kaksikielisyys lisää palveluiden tarvetta. Korkeasti koulutetuilla, luovilla aloilla toimivilla ihmisillä taas kulttuuripalvelut korostuvat eräänä kilpailutekijänä asuinpaikan valinnassa.

Taloudellinen huoltosuhde. Taloudellinen huoltosuhde kuvaa työssäkäyvien suhdetta muuhun väestöön (esim. työttömät, opiskelijat, eläkeläiset). Taloudellisen huoltosuhteen vaihteluun voivat vaikuttaa esimerkiksi eläkeläisten määrän kasvu ja työllisyystilanne. Taloudellisessa huoltosuhteessa on esiintynyt suurta vaihtelua viimeisten vuosikymmenien aikana. Etenkin 1990-luvun laman aikana taloudellinen huoltosuhde oli korkealla. Vuonna 2017 korkeimmat taloudelliset huoltosuhteet olivat Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon maakunnissa, matalimmat taas Ahvenanmaalla, Uudellamaalla ja Pohjanmaalla. (Suomen virallinen tilasto 2019). Siten huoltosuhteella on yhteys alueellisen erilaistumisen tarkasteluun.

Taulukko 1. Selitettävät ja selittävät muuttujat.

Muuttuja	Indikaattori	Vuosi 2012, lähde N=320*	Vuosi 2014, lähde N=304**	Vuosi 2016, lähde N=297***
Selitettävät muuttujat				
a.	Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	Tilastokeskus (2012)	Tilastokeskus (2014)	Tilastokeskus (2016)
b.	Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	"	"	"
c.	Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas (yleinen kulttuuritoiminta + museo-, teatteri- ja orkesteritoiminta)	"	"	"
Selittävät muuttujat				
1.	Asukasluku, lkm	Tilastokeskus (31.12.2012)	Tilastokeskus (31.12.2014)	Tilastokeskus (31.12.2016)
2.	Asukasluvun muutos edellisestä vuodesta, %	Tilastokeskus (31.12.2011 - 31.12.2012)	Tilastokeskus (31.12.2013 - 31.12.2014)	Tilastokeskus (31.12.2015 - 31.12.2016)
3.	Tilastollinen kuntaryhmitys	Tilastokeskus (2012)	Tilastokeskus (2014)	Tilastokeskus (2016)
4.	Veronalaiset tulot keskimäärin	"	"	"
5.	Valtuustoryhmältään suurin puolue****	Tilastokeskus, Kunnallisvaalit 2008	Tilastokeskus, Kunnallisvaalit 2012	Tilastokeskus, Kunnallisvaalit 2012
6.	Äänestysprosentti KOK, %	"	"	"
7.	Äänestysprosentti KESK, %	"	"	"
8.	Äänestysprosentti SDP, %	"	"	"
9.	Naisten osuus valtuutetuista, %	"	"	"
10.	Työttömien osuus työvoimasta, %	Tilastokeskus (2012)	Tilastokeskus (2014)	Tilastokeskus (2016)
11.	Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä, %	"	"	"
12.	Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä, %	"	"	"
13.	Ruotsinkielisen väestön osuus, %	"	"	"
14.	Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus (15 vuotta täyttäneistä), %	"	"	"
15.	Taloudellinen huoltosuhde*****	"	"	"

* Manner-Suomen kunnat vuonna 2012

** Manner-Suomen kunnat vuonna 2014

*** Manner-Suomen kunnat vuonna 2016

**** Valtuustoa koskevat tiedot tarkasteluvuosina voimassa olleen vaalituloksen mukaan

***** Taloudellinen huoltosuhde lasketaan jakamalla ei-työllisten määrä, eli työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat, työllisten määrällä. Saatu luku kerrotaan sadalla. Tilastokeskus 2012.

Selittävien muuttujien lähde on kustannustietojen tapaan Tilastokeskus. Tiedot on koottu kuntien vertailukelpoisista avainluku-, tunnusluku-, väestö- ja kunnallisvaalitulastoista vuosilta 2012, 2014 ja 2016. (Taulukko 1.) On huomattava, että kuntien avainluvut olivat saatavissa vuosien 2012 ja 2014 osalta vain vuoden 2015 aluejaolla ja vuoden 2016 osalta vain vuoden 2018 aluejaolla. Siten aineistoista puuttui avainlukujen osalta tietoja joistakin kuntaliitosten myötä hävinneistä kunnista.

Menetelmä

Tarkastelemme ensiksi kuntien yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten alueellista jakautumista kartalla. Karttapohjaisen tarkastelun kautta hahmotetaan kustannusten jakautumista eri puolilla Manner-Suomea (vrt. Aluehallintovirasto 2018). Kartat toteutettiin MapInfo-ohjelmalla (MapInfo Pro 16.0).

Tämän jälkeen täsmennämme tuloksia tarkastelemalla ristiintaulukoinnin avulla kustannusten jakautumista kuntatyyppiltään ja poliittiselta rakenteeltaan erilaisissa kunnissa.

Tarkennamme kuvaa alueellisesta erilaistumisesta analysoimalla kuntien erilaisten rakenteellisten ominaisuuksien ja taloudellisten voimavarojen yhteyttä kulttuurikustannuksiin vuosina 2012, 2014 ja 2016. Tutkimme muuttujien välistä yhteyttä ja niiden vaikutussuhteen voimakkuutta lineaarisella regressioanalyysillä, jossa ovat mukana kaikki jatkuvat selittävät muuttujat¹³. Estimoitu kerroin kuvaa suoraan muuttujien yhteyttä muiden muuttujien vaikutusten ollessa vakioituja. Regressioanalyysin ilmaiset vaikutussuhteet eivät ole kausaalisia syy–seuraus-suhteita vaan ilmaisevat yleisesti muuttujien välistä yhteyttä. (Jokivuori & Hietala 2007, 42.)

Kaikille muuttujille tehtiin logaritmuunnos¹⁴, jolloin taustalla on oletus kerrannaisista vaikutussuhteista. Logaritmuunnoksen etuna on helppo tulkinta: logaritmoitujen muuttujien estimoiduille kertoimille voidaan antaa joustotulkinta, jolloin tuloksia on myös helpompi ymmärtää.¹⁵ Regressioanalyysi toteutettiin askeltavana, jolloin yhtälöön lisätään selittäviä muuttujia yksi kerrallaan. Yhtälöstä poistuu muuttujia sen myötä, jos uusia, paremmin selittäviä muuttujia löytyy. Taulukoissa esitämme askeltavan regressioanalyysin tulokset, kun malliin on syötetty kaikki tarkasteluun valitut muuttujat. Raportoimme taulukoissa kaikki tilastollisesti merkittävästi selitysastetta nostavat muuttujat sekä niiden standardoimattomat regressiokertoimet (*unstandardized coefficients*), selitysasteet ja tilastolliset merkitsevyydet.

4 Tulokset

Kulttuurin kustannusten alueelliset erot kartalla

Alueelliset erot 2000-luvun Suomessa ovat monella mittarilla syventyneet. Hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeinen markkinakehitys ja politiikkapäätökset olivat vuosituhanen alussa johtaneet vahvaan alueelliseen keskittymiseen, jossa vain kourallinen osaamis- ja vientivetoista kaupunkiseutua pääkaupunkiseudun ohella olivat kasvamassa ja kehittymässä (Tervo 2010, 142). Etelä-Suomen ja länsirannikon keskusalueet sekä ylipäätään vientivaltaiset seudut (pääkaupunkiseutu, Tampere, Oulu, Perämeren rannikko) ovat alueita, joita taloudellinen kasvu on vahvistanut. Maatalouteen ja julkiseen talouteen perustuvat, tuotantorakenteeltaan yksipuoliset alueet keskittyvät etenkin Itä- ja Pohjois-Suomeen. Taantumisen ongelmat koskevat maaseudun lisäksi yhä enemmän myös monia maan kaupunkiseutuja ja maaseudun kuntakeskuksia. (Blomgren 2005, 15–16.) Muuttoliike keskittyy asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin. Työpaikka- ja väestönkasvu ruokkivat toisiaan ja etenkin 2000-luvulla aluekehityksen vetovastuu on ollut suurilla ja monipuolisilla yliopistoseuduilla.

¹³ Taulukon 1 selittävät muuttujat pois lukien tilastollinen kuntaryhmitys ja valtuustoryhmältään suurin puolue.

¹⁴ Joidenkin kuntien kohdalla kustannusmuuttuja oli nolla tai pienempi kuin puolet käytetystä yksiköstä.

Logaritmoinnin mahdollistamiseksi kaikkiin muuttujiin lisättiin kaksi yksikköä ($\ln + 2$).

Osa tarkasteluun valituista selittävästä muuttujista korreloi keskenään. Etenkin korkea-asteen tutkinto oli yhteydessä verotettaviin tuloihin ja taloudellinen huoltosuhte työttömien osuuteen. Hyvin voimakas korrelaatio voi aiheuttaa ongelmia regressioanalyysin tulosten tarkkuuden kannalta. Kaikkien muuttujien kohdalla korrelaatiokertoimet olivat kuitenkin alle 0,9. Muuttujien osittainen multikollineaarisuus huomioidaan tulosten tarkastelussa.

¹⁵ Tämä tarkoittaa, että yhden prosentin kasvu jossakin tarkastelemassamme kunnan ominaisuudessa lisää tai vähentää kulttuuritoiminnan kustannuksia tietyllä prosentilla, jonka kertoo tuloksissa raportoimamme estimoitu kerroin.

Kartat 1–4 kuvaavat kulttuurirahoituksen alueellisia eroja Manner-Suomen kunnissa vuosina 2012 ja 2016. Karttoihin on merkitty maakuntakeskukset ja -rajat.

Yleisen kulttuuritoiminnan (kartat 1 ja 2) kohdalla korkeat tai matalat asukaskohtaiset nettokustannukset eivät näytä keskittyvän selkeästi tiettyihin maakuntiin tai maakuntakeskuksiin. Korkeimpaan kustannusluokkaan kuuluvissa kunnissa on osa maakuntakeskuksista, ja valtaosassa maakuntakeskuksista kustannukset ovat suhteellisen korkeat. Kuitenkaan kustannusten jakauma ei heijasta korkeiden asukaskohtaisten kustannusten keskittymistä yksinomaan asukasluvultaan suurille kaupunkiseuduille. Molempina tarkasteluvuosina korkeimpien kustannusten kunnat näyttävät sijoittuvan erityisesti eteläiselle rannikkoseudulle, keskiseen Suomeen sekä Pohjois-Suomen itä- ja eteläosiin. Myös Kankaan (1991, 52) tarkastelussa kulttuurilautakuntien menot asukasta kohti vuonna 1986 olivat korkeat etenkin ruotsinkielisellä rannikkoalueella sekä Pohjois-Suomen itä- ja eteläosissa. Kuitenkin vuonna 1986 korkeiden kustannusten alueena korostui esimerkiksi Kainuu, joka ei nouse esiin vuosien 2012 ja 2016 kartoissa. Vertailu 1980-luvun karttaan osoittaa yleisen kulttuuritoiminnan kustannusten alueellisen vaihtelun pysyvyyttä kulttuuritoiminnan muuttuvissa kehyksissä. Korkeiden tai matalien asukaskohtaisten kustannusten alueet vaikuttavat kuitenkin vaihtelevilta.

Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kartat (3 ja 4) sen sijaan kuvaavat rahoituksen alueellista erilaistumista ja keskittymistä asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin. Korkeat kustannukset näyttävät keskittyvän selkeästi maakuntakeskuksiin, joissa myös toimii enemmistö esimerkiksi valtionosuuden piirissä olevista taide- ja kulttuurilaitoksista. Muutokset kustannusten jakautumisessa vuosien 2012 ja 2016 välillä näyttävät vähäisiltä. Jakauma tukee jo aiemmassa tutkimuksessa todettua taide- ja kulttuurilaitosten keskittymistä kaupunkikeskuksiin (mm. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012).

Karttapohjainen tarkastelu osoittaa, että yleisen kulttuuritoiminnan kustannukset ovat hyvin vaihtelevia. Yleisen kulttuuritoiminnan korkeat tai matalat kustannukset eivät näytä keskittyvän selkeästi tietyille maantieteellisille alueille tai maakuntakeskuksiin. Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kohdalla korkeat kustannukset taas näyttävät olevan yhteydessä tarjontaan: kustannukset ovat selkeästi korkeimpia maakuntakeskuksissa, joihin myös taide- ja kulttuurilaitokset keskittyvät. Valtaosassa maakuntakeskuksista myös yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaiset nettokustannukset ovat suhteellisen korkeat. Tarkasteluvuosina yleisen kulttuuritoiminnan rooli paikkaajana ja palveluiden mahdollistajana etenkin kunnissa, joissa ei toimi taide- ja kulttuurilaitoksia, ei tule esiin ainakaan rahoituksen kautta tarkasteltuna.

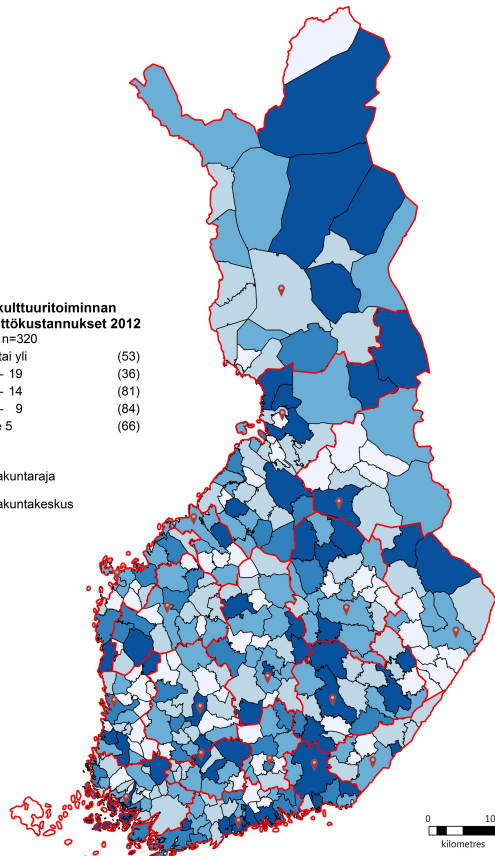
Kartat 1 ja 2. Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset (€/asukas) Manner-Suomen kunnissa vuosina 2012 ja 2016. Lähde: Tilastokeskus.

Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset 2012

€/asukas, n=320

20 tai yli	(53)
15 - 19	(36)
10 - 14	(81)
5 - 9	(84)
Alle 5	(66)

Maakuntaraja
Maakuntakeskus

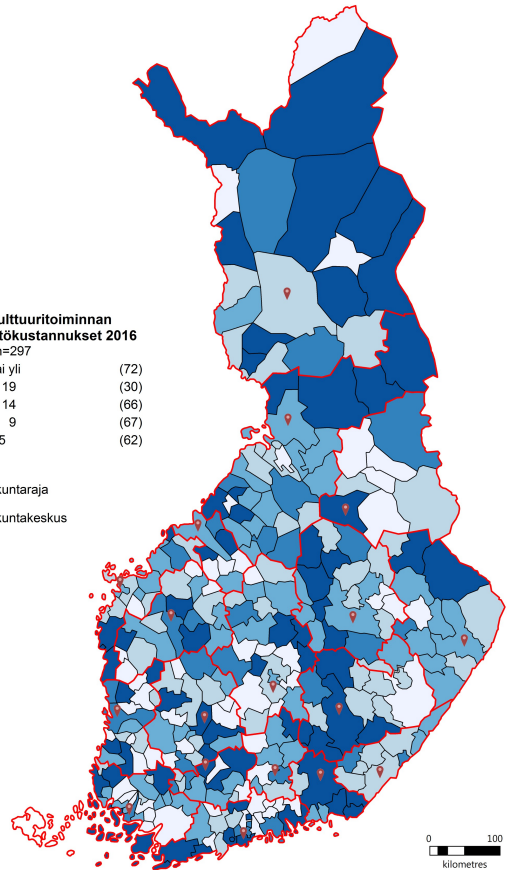


Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset 2016

€/asukas, n=297

20 tai yli	(72)
15 - 19	(30)
10 - 14	(66)
5 - 9	(67)
Alle 5	(62)

Maakuntaraja
Maakuntakeskus



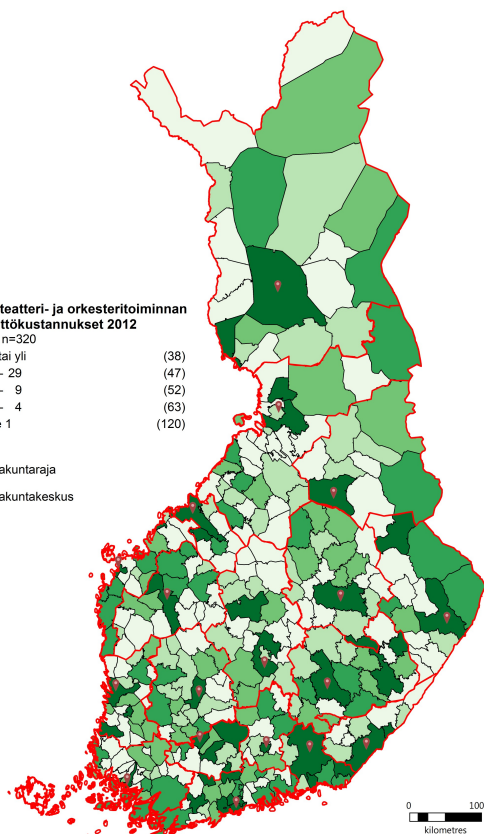
Kartat 3 ja 4. Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset (€/asukas) Manner-Suomen kunnissa vuosina 2012 ja 2016. Lähde: Tilastokeskus.

Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset 2012

€/asukas, n=320

30 tai yli	(38)
10 - 29	(47)
5 - 9	(52)
1 - 4	(63)
Alle 1	(120)

Maakuntaraja
Maakuntakeskus

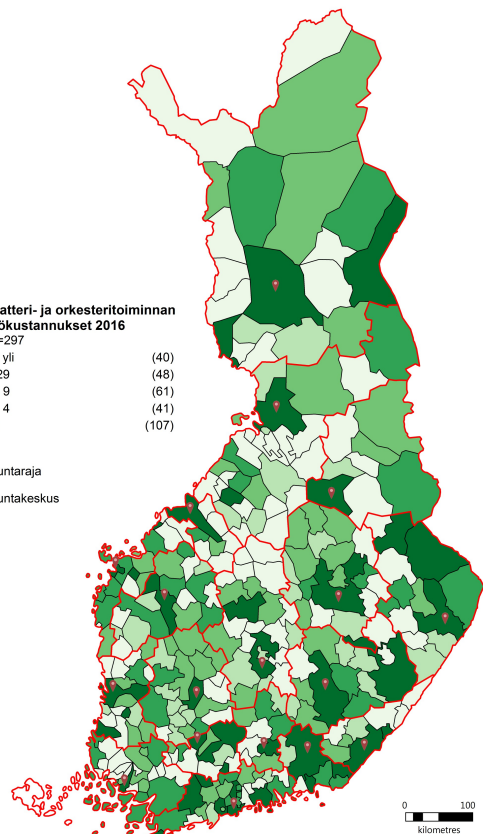


Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset 2016

€/asukas, n=297

30 tai yli	(40)
10 - 29	(48)
5 - 9	(61)
1 - 4	(41)
Alle 1	(107)

Maakuntaraja
Maakuntakeskus



Kulttuurin kustannukset kuntatyypiltään ja poliittiselta rakenteeltaan erilaisissa kunnissa

Täsmennämme karttapohjaisen tarkastelun tuloksia ristiintaulukoimalla kustannusten keskiarvoja¹⁶ tilastolliselta kuntaryhmykseltään erilaisissa kunnissa (Taulukko 2).

Yleisen kulttuuritoiminnan kohdalla kustannusten keskiarvo oli kaikkina tarkasteluvuosina huomattavasti korkeampi asukasluvultaan suurimmissa kaupungeissa kuin muissa kaupunkimaisissa, taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa Manner-Suomen kunnissa. Vuodesta 2012 vuoteen 2016 kustannusten keskiarvojen väliset erot erityyppisissä kunnissa ovat hieman tasoittuneet. Tämä voi osaltaan johtua kuntaliitoksista aiheutuneesta maaseutumaisten kuntien lukumäärän vähenemisestä Manner-Suomessa (maaseutumaisia kuntia oli 195 vuonna 2012 ja 177 vuonna 2016). Kaikkina tarkasteluvuosina keskiarvot ovat kuitenkin selkeästi korkeimpia asukasluvultaan suurimmissa kunnissa ja selkeästi matalimpia maaseutumaisissa kunnissa. Sen sijaan muita kuin asukasluvultaan suurimpia kaupunkimaisia kuntia ja taajaan asuttuja kuntia yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten keskiarvo ei juuri erottele. (Taulukko 2.)

Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kohdalla keskiarvojen väliset erot erityyppisten kuntien välillä ovat yleisen kulttuuritoiminnan kustannuksiakin selkeämpiä. Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten keskiarvo oli vuosina 2012, 2014 ja 2016 korkein asukasluvultaan maan suurimmissa kaupungeissa, joissa keskiarvo oli yli kaksinkertainen verrattuna keskiarvoon muissa kaupunkimaisissa kunnissa. Keskiarvo oli matalin maaseutumaisissa kunnissa. Toisin kuin yleisen kulttuuritoiminnan kohdalla, museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten keskiarvot muissa kuin suurimmissa kaupunkimaisissa kunnissa ja taajaan asutuissa kunnissa eroavat tarkasteluvuosina selkeästi toisistaan. Kaupunkimaisuus näyttää siten erottavan kuntia voimakkaammin museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kuin yleisen kulttuuritoiminnan nettokustannusten keskiarvojen kohdalla. (Taulukko 2.) Koska museo-, teatteri- ja orkesteritoiminta on keskittynyt asukasluvultaan suurimpiin kaupunkeihin ja maakuntakeskuksiin, toiminnan korkeat asukaskohtaiset nettokustannukset heijastavat palvelutarjonnan keskittymistä.

Tarkastelu osoittaa, että asukasluvultaan maan suurimmissa kunnissa kulttuuritoiminnan rahoituksen osoittama panostus on huomattavasti muita kuntia suurempaa. Yhteenlaskettujen asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten keskiarvot ovat kaikkina tarkasteluvuosina korkeimpia asukasluvultaan suurimmissa kaupunkimaisissa kunnissa ja matalimpia maaseutumaisissa kunnissa. Yhteys tilastollisen kuntaryhmyksen ja kustannusten välillä näyttää suoraviivaiselta: mitä kaupunkimaisempi kunta, sitä korkeampi kustannusten keskiarvo. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Yleisen kulttuuritoiminnan, museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan sekä yhteenlaskettujen asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten keskiarvot ja vaihteluvälit tilastolliselta kuntaryhmykseltään erilaisissa Manner-Suomen kunnissa vuosina 2012, 2014 ja 2016.

¹⁶ Keskiarvo on muodostettu laskemalla yhteen kuntien asukaskohtaiset nettokustannukset ja jakamalla summa kuntien lukumäärällä.

2012	Suurimmat kaupungit	Muut kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutumaiset kunnat
	(N=11)	(N=49)	(N=65)	(N=195)
Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	27,3 (13,0–52,0)	15,4 (1,0–66,0)	17,3 (2,0–196,0)	10,4 (0,0–54,0)
Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	89,4 (30,0–162,0)	39,5 (1,0–158,0)	11,5 (1,0–42,0)	8,8 (-2,0–112,0)
Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas	116,6 (54,0–181,0)	51,7 (2,0–171,0)	25,1 (2,0–196,0)	14,7 (0,0–145,0)

2014	Suurimmat kaupungit	Muut kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutumaiset kunnat
	(N=11)	(N=46)	(N=64)	(N=183)
Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	23,5 (9,0–57,0)	15,5 (1,0–59,0)	16,5 (0,0–207,0)	11,1 (0,0–50,0)
Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	89,1 (30,0–166,0)	40,2 (0,0–148,0)	11,1 (1,0–42,0)	8,0 (0,0–125,0)
Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas	112,6 (46,0–175,0)	53,9 (2,0–159,0)	24,3 (1,0–207,0)	15,5 (0,0–149,0)

2016	Suurimmat kaupungit	Muut kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutumaiset kunnat
	(N=11)	(N=46)	(N=63)	(N=177)
Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	22,6 (8,5–48,1)	15,3 (1,7–57,0)	15,4 (0,0–64,8)	12,5 (0,0–62,9)
Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	82,7 (29,8–142,3)	40,4 (0,0–153,1)	9,6 (0,0–59,1)	5,1 (0,0–122,9)
Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas	105,3 (47,1–164,5)	55,7 (3,9–167,6)	24,9 (0,0–108,1)	17,5 (0,0–144,1)

Onko poliittisella rakenteella yhteyttä kulttuuritoiminnan kustannuksiin tässä tarkastelemissamme kunnissa? Taulukko 3 kuvaa yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten keskiarvoja vuosina 2012, 2014 ja 2016 valtuuston kunakin vuonna suurimman puolueen mukaan¹⁷. Mukana ovat tulokset, jotka koskevat vähintään kahtakymmentä kuntaa.¹⁸

Yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten keskiarvo oli vuosina 2012, 2014 ja 2016 korkein kunnissa, joissa valtuustoryhmältään suurin oli RKP (Suomen ruotsalainen kansanpuolue). Palveluiden järjestäminen usealla kielellä voi nostaa kustannuksia. Yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten keskiarvojen erot eri puolueiden kohdalla olivat kuitenkin varsin pieniä (Taulukko 3.)

Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten keskiarvo oli vuosina 2012, 2014 ja 2016 korkein kunnissa, joissa valtuustoryhmältään suurin puolue oli SDP ja toiseksi korkein kunnissa, joissa valtuustoryhmältään suurin puolue oli kokoomus. Matalin keskiarvo oli kunnissa, joissa valtuustoryhmältään suurin puolue oli keskusta. Tulosta voi selittää keskustan

¹⁷ Kuntien edellinen valtuustokausi oli vuosina 2013–2017. Siten vuonna 2012 toimi vuoden 2008 kunnallisvaaleissa valittu valtuusto ja vuosina 2014 ja 2016 vuoden 2012 kunnallisvaaleissa valittu valtuusto.

¹⁸ Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaiset nettokustannukset olivat vuosina 2012, 2014 ja 2016 huomattavasti muita korkeammat kunnissa, joissa valtuustoryhmältään suurin puolue oli VAS (Vasemmistoliitto). Näitä kuntia oli kuitenkin vuonna 2012 vain kaksi ja vuosina 2014 ja 2016 kolme.

kannatuksen painottuminen etenkin asukasluvultaan pienempiin maaseutukuntiin, joissa taide- ja kulttuurilaitoksia toimii vähän.

Kustannusten tarkastelu suurimmalta valtuustoryhmältään erilaisissa kunnissa kuvaa puoluepolitiikan ja kulttuuripolitiikan moniselitteistä yhteyttä. Yleisen kulttuuritoiminnan kustannusten kohdalla keskiarvojen erot kunnissa olivat pieniä. Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kohdalla jakolinja kulki kokoomuksen ja SDP:n sekä muiden puolueiden välillä. Yhteenlasketut yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kustannusten keskiarvot olivat korkeimpia kunnissa, joissa valtuustoryhmältään suurin puolue oli SDP, mutta erot kokoomusvetoisiin kuntiin olivat pieniä. (Taulukko 3.) Vaikuttaa siltä, että esimerkiksi kunnan koko vaikuttaa kustannuksiin puoluekantoja enemmän.

Taulukko 3. Yleisen kulttuuritoiminnan, museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten sekä yhteenlasketut keskiarvot ja vaihteluvälit suurimmalta valtuustoryhmältään erilaisissa Manner-Suomen kunnissa vuosina 2012, 2014 ja 2016.

2012*	KOK (N=44)	SDP (N=34)	KESK (N=215)	RKP (N=23)
Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	15,3 (1,0–52,0)	14,3 (0,0–30,0)	12,3 (1,0–196,0)	17,8 (4,0–66,0)
Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	30,8 (1,0–162,0)	39,4 (1,0–117,0)	11,5 (-2,0–112,0)	24,3 (0,0–158,0)
Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas	40,5 (2,0–181,0)	46,7 (0,0–142,0)	18,2 (0,0–196,0)	36,8 (4,0–171,0)

2014**	KOK (N=39)	SDP (N=28)	KESK (N=209)	RKP (N=23)
Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	14,9 (1,0–57,0)	14,8 (0,0–46,0)	12,9 (0,0–207,0)	14,9 (1,0–59,0)
Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	33,6 (0,0–166,0)	35,9 (2,0–86,0)	11,9 (0,0–125,0)	24,2 (0,0–146,0)
Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas	44,2 (2,0–175,0)	45,6 (0,0–112,0)	19,9 (0,0–207,0)	32,8 (0,0–207,0)

2016**	KOK (N=39)	SDP (N=27)	KESK (N=203)	RKP (N=23)
Yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	14,1 (0,0–48,1)	14,2 (0,2–32,7)	13,6 (0,0–64,8)	17,2 (2,2–57,0)
Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokäyttökustannukset, €/asukas	28,6 (0,0–142,3)	33,0 (0,0–89,4)	8,1 (0,0–122,9)	18,5 (0,0–153,1)
Yhteenlasketut nettokäyttökustannukset, €/asukas	42,7 (2,9–164,5)	47,2 (0,2–97,8)	21,6 (0,0–144,1)	35,7 (2,2–167,6)

* Lisäksi kahdessa kunnassa valtuustoryhmältään suurin puolue VAS, kahdessa kunnassa valitsijayhdistys

** Lisäksi kahdessa kunnassa valtuustoryhmältään suurin puolue PS, kolmessa VAS

Kulttuurin kustannusten yhteys kuntien ominaisuuksiin

Regressioanalyysi tarkentaa kuvaa alueellisesta erilaistumisesta kuvaamalla kuntien erilaisten rakenteellisten ominaisuuksien ja taloudellisten voimavarojen yhteyttä kulttuuritoiminnan asukaskohtaisiin nettokäyttökustannuksiin vuosina 2012, 2014 ja 2016.

Kunnan korkea asukasluku oli kaikkina tarkasteluvuosina keskeinen korkeiden yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten selittäjä. Asukasluku on ainoana muuttujana mukana kaikissa askeltavissa malleissa, ja parhaiten selittävässä mallissa asukasluku on vuonna 2014 ainoa tilastollisesti erittäin merkitsevä muuttuja. Esimerkiksi vuonna 2016 yhden prosentin kasvu asukasmäärässä lisäisi yleisen kulttuuritoiminnan kustannuksia 0,20 prosenttia kun muiden kuntien ominaisuuksia kuvaavien muuttujien vaikutus on vakioitu. (Taulukko 4.)

Asukasluvun lisäksi kunnan korkeisiin yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisiin nettokustannuksiin olivat yhteydessä korkeat työttömien, yli 64-vuotiaiden ja ruotsinkielisen väestön osuudet ja taloudellinen huoltosuhde sekä matala alle 15-vuotiaiden osuus. (Taulukko 4.) Vuoden 2012 kohdalla taloudellinen huoltosuhde pudottaa parhaiten selittävässä mallissa pois yli 64-vuotiaiden osuutta kuvaavan muuttujan: tämä kuvaa näiden muuttujien voimakasta keskinäistä korrelaatiota.

Kaikkiaan kunnan asukasluku selittää kaikkina tarkasteluvuosina korkeita yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisia nettokustannuksia huomattavasti muita kunnan ominaisuuksia kuvaavia muuttujia paremmin. Asukasluvun merkitys korkeiden asukaskohtaisten kustannusten selittäjänä kertoo asukasluvultaan suurten kuntien rahallisesta panostuksesta. Näin kustannukset seuraavat yleistä alueellisen keskittymisen kehitystä. Tämä tukee myös aiemman tutkimuksen havaintoja kunnan matalan asukasluvun yhteydestä heikentyneeseen kulttuuri- ja muiden sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen (Lavapuro ym. 2016, 104).

Taulukko 4. Yleisen kulttuuritoiminnan kustannuksia selittäviä tekijöitä Manner-Suomessa.

Regressioanalyysi logaritmisoiduille muuttujille. Standardoimattomat regressiokertoimet, selityasteet ja tilastolliset merkitsevyydet. Lähtötilanteessa mukana kaikki jatkuvat selittävät muuttujat (Taulukko 1).

	2012	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4	Malli 5
	<i>Selityaste, %</i>	12,8	16,7	17,8	18,9	20,3
Asukasluku		,223 (0,00)***	,227 (0,00)***	,218 (0,00)***	,245 (0,00)***	,241 (0,00)***
Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä			,234 (0,00)***	,224 (0,00)***	,394 (0,00)***	
Ruotsinkielisen väestön osuus				,090 (0,03)*	,099 (0,02)*	,123 (0,003)**
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä					-,247 (0,03)*	-,561 (0,001)**
Taloudellinen huoltosuhde						,389 (0,00)***
	2014	Malli 1	Malli 2	Malli 3		

	<i>Selitysaste, %</i>	9,9	10,9	11,9
Asukasluku		,195 (0,00)***	,193 (0,00)***	,211 (0,00)***
Työttömien osuus väestöstä			,244 (0,04)*	,297 (0,02)*
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä				-,280 (0,04)*

	2016	Malli 1	Malli 2
	<i>Selitysaste, %</i>	5,3	11,1
Asukasluku		,148 (0,00)***	,204 (0,00)***
Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä			,607 (0,00)***

*Tilastollinen merkitsevyys: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001*

Yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan tarkastelu yhteenlaskettuna selitettävänä muuttujana vahvistaa asukasluvun yhteyttä kustannuksiin. Samoin kuin edellä yleisen kulttuuritoiminnan kohdalla, kunnan korkea asukasluku oli tarkasteluvuosina keskeinen kunnan korkeiden yhteenlaskettujen asukaskohtaisten nettokustannusten selittäjä. Asukasluku on tilastollisesti erittäin merkitsevä muuttujana mukana kaikissa askeltavissa malleissa. Yhteenlaskettujen kustannusten tarkastelussa parhaiten selittävien mallien selitysasteet olivat huomattavasti korkeampia kuin pelkkien yleisen kulttuuritoiminnan kustannusten kohdalla. (Taulukko 5.) Tämä kertoo jo karttapohjaisen tarkastelun osoittamasta museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan keskittymisestä asukasluvultaan suurimpiin kuntiin.

Asukasluvun lisäksi korkeisiin yhteenlaskettuihin yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan asukaskohtaisiin nettokustannuksiin oli tarkasteluvuosina yhteydessä matala alle 15-vuotiaiden osuus. Yksittäisinä vuosina yhteys korkeisiin yhteenlaskettuihin asukaskohtaisiin nettokustannuksiin oli myös korkeilla yli 64-vuotiaiden osuudella, ruotsinkielisen väestön osuudella ja taloudellisella huoltosuhteella sekä matalalla SDP:n äänestysprosentilla kunnallisvaaleissa. Äänestysprosenttia kuvaavan muuttujan tilastollinen merkitsevyys on kuitenkin heikko verrattuna kunnan asukasrakennetta kuvaaviin muuttujiin ja etenkin kunnan asukaslukuun korkeiden yhteenlaskettujen asukaskohtaisten nettokustannusten selittäjinä.

On mahdollista, että asukasluvun vaikutus kuntien kulttuurimenoihin on epälineaarinen. Kustannusten ja asukasluvun yhteyden suoraviivaisuutta testattiin lisäämällä muuttujajoukkoon asukaslukumuuttuja korotettuna toiseen potenssiin. Tarkastelu osoitti, että asukasluvun ja yleisen kulttuuritoiminnan kustannusten yhteys on varsin suoraviivainen. Yhteenlaskettujen kustannusten yhteys asukaslukuun ei ole aivan suoraviivainen, mutta ei voimakkaasti epälineaarinenkaan. Esitettyihin tuloksiin ei ole otettu mukaan näitä kokeiluja, sillä ne eivät merkittävästi muuta päätelmiä.

Taulukko 5. Yhteenlaskettuja yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kustannuksia selittäviä tekijöitä Manner-Suomessa. Regressioanalyysi logaritmisoiduille muuttujille.

Standardoimattomat regressiokertoimet, selityksasteet ja tilastolliset merkitsevyydet. Lähtötilanteessa mukana kaikki selittävät muuttujat (Taulukko 1).

	2012	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4	Malli 5
	Selityksaste, %	36,2	39,8	42,9	44,2	45,7
Asukasluku		,500 (0,00)***	,506 (0,00)***	,564 (0,00)***	,556 (0,00)***	,547 (0,00)***
Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä			,301 (0,00)***	,662 (0,00)***	,674 (0,00)***	
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä				-,522 (0,00)***	-,558 (0,02)*	-1,054 (0,00)***
Ruotsinkielisen väestön osuus					,125 (0,007)**	,163 (0,00)***
Taloudellinen huoltosuhte						,642 (0,00)***

	2014	Malli 1	Malli 2	Malli 3
	Selityksaste, %	34,2	36,3	40,0
Asukasluku		,470 (0,00)***	,502 (0,00)***	,553 (0,00)***
Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä			,429 (0,001)**	,572 (0,00)***
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä				-,632 (0,00)***

	2016	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4
	Selityksaste, %	31,0	35,5	40,0	41,0
Asukasluku		,428 (0,00)***	,488 (0,00)***	,530 (0,00)***	,575 (0,00)***
Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä			,663 (0,00)***	,716 (0,00)***	,751 (0,00)***
Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä				-,709 (0,00)***	-,785 (0,00)***
Äänestysprosentti kunnallisvaaleissa, SDP					-,170 (0,02)*

Tilastollinen merkitsevyys: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Korkean asukasluvun yhteys korkeisiin kustannuksiin vahvistaa aiempia tuloksia kulttuuripalvelujen keskittymisestä suuriin kaupunkeihin ja maakuntien keskuspaikkakunnille, joissa on suurin asukas pohja palveluiden käyttämiseen (mm. Alanen 2010; Kangas & Ruokolainen 2012). Asukasrakenteella on myös vaikutusta. Kunnan kaksikielisyys ja korkea työttömien osuus voivat aiemman tutkimuksen mukaan lisätä palveluiden tarvetta (esim. Benito ym. 2013, 9) ja siten kulttuuritoiminnan kustannuksia. Korkea työttömyysaste heijastuu osaltaan myös korkeaan taloudelliseen huoltosuhteeseen. Analyysin mukaan korkeisiin kustannuksiin on yhteys matalalla alle 15-vuotiaiden osuudella ja korkealla yli 64-vuotiaiden osuudella. Tämä voi heijastaa väestön yleistä ikääntymistä. Poliittisen rakenteen yhteys kustannuksiin oli heikko. Kiinnostavaa on, että taloudellista rakennetta kuvaavien muuttujien sijaan korkeita kustannuksia selittivät erityisesti rakenteellisia ominaisuuksia kuvaavat muuttujat.

5 Johtopäätökset ja pohdinta

Suomen kunnat ja niiden toimintamahdollisuudet ovat erilaistuneet 2000-luvulle tultaessa enenevässä määrin esimerkiksi hyvinvoinnin, muuttoliikkeen, tuotannon ja työpaikkojen näkökulmista. Tässä artikkelissa tarkastelimme Manner-Suomen kuntia kulttuuritoiminnan rahoituksen näkökulmasta. Analyysimme osoittaa, että yleisen kulttuuritoiminnan sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan rahoituksessa voidaan puhua alueellisesta erilaistumisesta 2000-luvun Suomessa.

Kuntien yleistä kulttuuritoimintaa on kehitetty hyvinvointivaltion lähtökohdista osana kaikille saatavissa olevia, hyvinvointia tuottavia palveluja. Tämä näkyy esimerkiksi laissa kuntien kulttuuritoiminnasta, jonka taustalla oli 1980-luvun alussa voimakas pyrkimys alueelliseen tasa-arvoon kulttuuripalvelujen mahdollistumisessa. Lähtökohta on erilainen kuin museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnassa, joka keskittyy etenkin asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin. Erilaisista lähtökohdista huolimatta tilanne on kustannusten näkökulmasta sama: kunnan asukasluku oli kaikkina tarkasteluvuosina keskeinen sekä yleisen kulttuuritoiminnan että museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan korkeita asukaskohtaisia nettokustannuksia osoittava tekijä. Asukasluvultaan suurten kaupunkien muita suurempi rahallinen panostus vahvistaa aiempien tutkimusten havaintoja (esim. Kangas 1991, Ruusuvirta ym. 2008).

Suomen alueellinen keskittymis- ja kaupungistumiskehitys on todettu monissa tutkimuksissa. Kehityskulut ovat samansuuntaisia: taloudellisesti hyvin menestyville alueille keskittyvät väestö ja työpaikat. Työpaikka- ja väestönkasvu ruokkivat toisiaan: ihmiset ovat yleisesti seuranneet työpaikkoja (kysyntäjohteisuus) mutta etenkin talouskasvun aikana työpaikat ovat seuranneet ihmisiä suurille ja dynaamisille kaupunkialueille (tarjontajohteisuus). Asukasluvultaan suurten kaupunkien merkitys kasvun moottorina on 2000-luvulla korostunut ja aluekehityksen vetovastuu on ollut etenkin suurilla ja monipuolisilla yliopistoseuduilla. Analyysimme perusteella näille asukasluvultaan suurille kaupunkialueille on 2010-luvulla keskittynyt myös kulttuuritoiminnan rahoitus.

Analyysimme osoittama korkean asukasluvun ja korkeiden kustannusten yhteys kuvaa osaltaan kulttuurin kasvanutta roolia kaupunkien kehitystekijänä. Suuret kaupungit panostavat kulttuuritoimintaan osana kilpailukyvyn ja vetovoiman lisäämistä sekä sosiaalista kehittämistä. Tätä korostaa, että kulttuuritoiminnan kustannusten jakolinja kulkee asukasluvultaan suurimpien kaupunkikeskusten ja muiden kuntien välillä riippumatta siitä, millainen on kunnan taloudellinen tilanne tai kuka valtaa käyttää: kiinnostavaa on, että analyysimme ei osoita kunnan taloudellisia voimavaroja tai poliittista rakennetta kuvaaville muuttujille vahvaa roolia kulttuurikustannusten määrän selittäjinä.

Asukasluvultaan pienempien kuntien toimintaympäristöä leimaa keskittymis- ja kaupungistumiskehityksen käänköpuoli: väestön ja työpaikkojen väheneminen. Kulttuurin kustannusten näkökulmasta matala asukasluku oli yhteydessä mataliin asukaskohtaisiin nettokustannuksiin. Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kohdalla kuntien erot olivat suoraviivaisia: mitä pienempi ja maaseutumaisempi kunta, sitä matalammat olivat museo-, teatteri-

ja orkesteritoiminnan asukaskohtaiset kustannukset. Yleisen kulttuuritoiminnan kustannusten kohdalla muiden kuin maan suurimpien kaupunkien erot olivat pienempiä. Kuitenkin asukaskohtaisten kustannusten keskiarvot olivat selkeästi muita matalammat maaseutumaisissa kunnissa, joita on maan kunnista selkeästi eniten. Myös aiemmassa tutkimuksessa on todettu syrjäisten ja asukasluvultaan pienten kuntien heikompi tilanne kulttuuri- ja sivistyspalveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa (Lavapuro ym. 2016). Tämä asettaa eri puolilla maata ja erikokoisissa kunnissa asuvat kuntalaiset eriarvoiseen asemaan.

Artikkelissa tarkastelimme kulttuuritoimintaa kustannusten kautta. Vaikka kustannustiedot muodostavat ainoan kaikista kunnista saatavilla olevan, vertailukelpoisen kuntien kulttuuritoimintaa koskevan aineiston, niihin liittyy useita aiemmassa tutkimuksessa todettuja ongelmia (mm. Karttunen 2003; Saukkonen & Ruusuvirta 2008). Tämä korostaa kulttuuritoimintaa koskevan tietopohjan kehittämisen ja syventämisen tarvetta kaikkien kuntien osalta. Esimerkiksi kuntien toiminnallisten erojen on todettu vaikuttavan kustannuksiin, mutta näistä eroista ei ole tietoa kaikista kunnista. Jatkotutkimus edellyttää tiedontuotannon kehittämistä. Ongelmista huolimatta kustannusten vertailu tässä artikkelissa ja aiemmassa tutkimuksessa (mm. Aluehallintovirasto 2016, 2018) osoittaa, että asukaskohtainen rahoitus on muita suurempaa kaupunkikunnissa, joissa myös palvelutarjonta on monipuolista. Siten selvää on, että kulttuuritoiminnan rahoitus kuvaa yleisellä tasolla kuntien siihen käyttämää panostusta. Erilaisten järjestämistapojen vuoksi kunnat saattavat samalla rahalla tuottaa hyvin vaihtelevia palveluja, joiden tarkasteluun aineistomme ei anna mahdollisuuksia.

Jatkotutkimuksessa myös tarkastelumenetelmä edellyttää syventämistä. Regressioanalyysin tulokset ovat herkkiä muuttujajoukon vaihtelulle ja etenkin yleisen kulttuuritoiminnan kustannusten kohdalla mallien selitysasteet jäivät mataliksi. Muuttujien keskinäistä korrelaatiota esiintyi muuttujajoukon tiivistämisestä huolimatta.

Kulttuuritoiminnan tukeminen, edistäminen ja järjestäminen on kaikkien kuntien tehtävä, joka kytkeytyy hyvinvointivaltion kulttuuripoliittisiin lähtökohtiin. Vaikka kulttuuripolitiikan tavoitteet ovat 2000-luvulle tultaessa laajentuneet, alueellisen tasaamisen lähtökohta on säilynyt. Kustannusten näkökulmasta kunnat kuitenkin toteuttavat tehtävänsä hyvin eri tavoin. Kuntien oman rahoituksen merkitys kulttuuritoiminnan järjestämisessä on keskeinen. Asukasluvultaan suuret kaupunkiseudut ovat kustannusten näkökulmasta panostaneet kulttuuripalveluihin. Muissa kunnissa näkökulma kulttuuripanostuksiin on kustannusten perusteella kapeampi. Kulttuuritoiminnalla julkisesti rahoitettuna toimintana on kuitenkin rooli hyvinvoinnin turvaamisessa ja elinkeinotoiminnan elävöittämisessä kaikenkokoisissa kunnissa.

Lähteet

Ahponen, Pirkkoliisa (1991). *Kulttuuripolitiikka ja sen representaatiot. Tutkimus ylevän maallistumisesta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Alanen, Aku (2010). Suuret kaupungit hallitsevat kulttuurin taloutta. *Tieto & Trendit*, 4-5/2010.

Aluehallintovirasto (2016). *Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2015*. Patio-tietokanta.

- Aluehallintovirasto (2018). *Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2017*. Patio-tietokanta.
- Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (2012). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Ashworth, John & Geys, Benny & Heyndels, Bruno (2005). Government weakness and local public debt development in Flemish municipalities. *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 4, s. 395–422.
- Benito, Bernardino & Bastida, Francisco & Vicente, Cristina (2013). Municipal elections and cultural expenditure. *Journal of Cultural Economics*, Vol. 37, No. 1, s. 3–32.
- Bille Hansen, Trine (1997). The willingness-to-pay for the Royal Theatre in Copenhagen as a public good. *Journal of Cultural Economics*, Vol. 21, No 1, s. 1–28.
- Blomgren, Jenni (2005). *Huono-osaisuus Suomen kaupunkiseutukunnissa: alue-erot ja sosiaalisen ympäristön vaikutukset 1990-luvulla*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Böckerman, Petri (2000). *Suomen työttömyys – alueellinen näkökulma*. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 164.
- Florida, Richard (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Getzner, Michael (2002). Determinants of public cultural expenditures: an exploratory time series analysis for Austria. *Journal of Cultural Economics*, Vol. 26, No. 4, s. 287–306.
- Heiskanen, Ilkka (1994). Kulttuuripolitiikan pitkät linjat. Kansallisen kulttuurin prototyypistä hyvinvointivaltioillisen kulttuuripolitiikan kautta kohti uutta – kenties monikansallista kulttuuria. *Hyvinvointikatsaus*, 2/1994, s. 6–9.
- Heiskanen, Ilkka (2000). *Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus*. Helsinki: TaiLa-projektin julkaisuja.
- Heiskanen, Ilkka (2001). *Muuttuivatko laitokset, miksi ja miten? Taide- ja kulttuurilaitosten institutionaalinen muutos 1990-luvulla*. TaiLa-projektin julkaisuja. Taiteen keskustoimikunnan tutkimusyksikkö, Tilastotietoa taiteesta nro 28. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos Tutkimustietoa politiikasta ja hallinnosta nro 20.
- Heiskanen, Ilkka (2015). Taiteen ja kulttuurin uusi asemointi talouteen: kulttuuriteollisuus, luovat alat ja luova talous. S. 109-190. Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.): *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet*. Helsinki: Tietosanoma.
- Heiskanen, Ilkka & Ahonen, Pertti & Oulasvirta, Lasse (2005). *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot*. Helsinki: Cuporen julkaisuja 6.
- Helin, Heikki (2004). *Teattereiden talous ja toiminta 1997–2003*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2004:28. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helin, Heikki (2008). *Kunnat jonoon - Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2006*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 5.

- Helin, Heikki (2012). *Suuruuden ekonomiaa? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2010*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2012.
- Jokivuori, Pertti & Hietala, Risto (2007). *Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta*. Helsinki: WSOY.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: SoPhi 137.
- Kangas, Anita (1983). *Kunta ja kulttuuri kulttuuritoimintalain valossa*. Valtion taidehallinnon julkaisuja 21. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kangas, Anita (1991). *Kunta, taide ja markat*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kangas, Anita & Pirnes, Esa (2015). Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus. S. 23-103. Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.): *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet*. Helsinki: Tietosanoma.
- Kangas, Anita & Ruokolainen, Vilja (2012). *Toimintamalli muutoksessa. Tutkimus kuntien kulttuuripalveluista*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämisseätiö Cupore.
- Karttunen, Sari (2003). Kuntien kulttuuritoiminta ja sen kustannukset. *Kulttuuri ja viestintä*, 1/2003.
- Karvonen, Sakari & Kauppinen, Timo (2009). Kuinka Suomi jakautuu 2000-luvulla? Hyvinvoinnin muuttuvat alue-erot. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 74, No. 5, s. 467–486.
- Karvonen, Sakari & Rintala, Taina (2003). Suomi pirstaleina? – Hyvinvoinnin alueelliset erot 2000-luvulla. *Maaseudun uusi aika*, 2/2003, s. 26–35.
- Karvonen, Sakari & Rintala, Taina (2004). Alueellisten hyvinvointierojen kasvu jatkuu. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 69, No. 2, s. 159–170.
- Lavapuro, Juha & Ojanen, Tuomas & Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve (2016). *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. Sastamala: Kunnallisan alan kehittämisseätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu 97.
- Liikkanen, Mirja & Hanifi, Riitta & Hannula, Ulla (toim.) (2005). Yksilöllisiä valintoja, kulttuurien pysyvyyttä: vapaa-ajan muutokset 1981-2002. Helsinki: Tilastokeskus.
- Lovio, Maisa & Stürmer, Ditte & Selkee, Johanna (2004). *Arjen kulttuuria – tietoa kuntien kulttuuritoiminnasta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pertti (toim.) (2010). *Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5
- Meklin, Pentti & Pukki, Heikki (2016). *Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino, osa II*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2016. Suomen Kuntaliitto.

Moisio, Sami (2012). *Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Tampere: Vastapaino.

Mäkelä, Pertti (2002). *Kunnan kultainen kirjasto II. Matka multimediaan jatkuu*. KuntaSuomi - tutkimuksia nro 33. Suomen Kuntaliitto.

Oksanen, Anne (1988). Taide ja taloustiede. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1988:1, s. 43–51.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012). *Kulttuuria kartalla. Valtion osarahoittamien kulttuuripalvelujen sijainti ja kulttuurin kustannukset Suomen kunnissa*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:32.

Østbye, Stein & Moilanen, Mikko & Tervo, Hannu & Westerlund, Olle (2017). The Creative Class: do Jobs follow People or do People follow Jobs? *Regional Studies*, Vol. 52, No. 6, s. 745–755.

Pikkala, Sari (2011). *Parasta naisille? Kuntaliitokset ja naisten edustus kuntien johdossa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 7. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Renko, Vappu & Ruusuvirta, Minna (2018). *Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa. Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2016*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ruusuvirta, Minna & Saukkonen, Pasi & Selkee, Johanna & Winqvist, Ditte (2008). *Kulttuuritoiminnan kustannukset 14 kaupungissa vuonna 2006. Raportti tiedonkeruun pilottihankkeen tuloksista*. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.

Saukkonen, Pasi & Ruusuvirta, Minna (2008). *Kuntien kulttuuritoiminnan menojen ja tulojen tiedonkeruu. Raportti tiedonkeruun pilottihankkeen toteutuksesta, siitä saaduista kokemuksista ja toiminnan kehittämismahdollisuuksista*. Helsinki: Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

SKR = Suomen Kulttuurirahasto. 2013. Laaja kysely suomalaisten suhteesta kulttuuriin. <https://skr.fi/hankkeet/kulttuuritutkimus>

Suomen Kuntaliitto (2012). *Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2012*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto (2018). Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 26.11.2018, dnro 872/03/2018, Johanna Selkee. <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2018/he-1952018-vp-hallituksen-esitys-eduskunnalle-kuntien-kulttuuritoiminnasta> (Luettu 12.12.2018)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Ajankäyttö [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-5639. Kulttuuri- ja liikuntaharrastukset 1981 - 2009 2009, 3. Kulttuuriharrastukset. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.8.2019]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/akay/2009/03/akay_2009_03_2011-05-17_kat_003_fi.html

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-1092. Ennakkotieto 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 18.12.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kvaa/2017/03/kvaa_2017_03_2017-04-21_tie_001_fi.html

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-5528. pääasiallinen toiminta ja ammattiasema 2017, 1. Taloudellinen huoltosuhte oli 137 vuonna 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 31.7.2019]. Päivitetty 12.2.2019. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/tyokay/2017/01/tyokay_2017_01_2019-02-12_kat_001_fi.html

Tervo, Hannu (2000). Suomen aluerakenne ja siihen vaikuttavat tekijät. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 3/2000, s. 398–415.

Tervo, Hannu (2010). Alueellisen kehityksen visio 2020. Teoksessa Mella, Ilkka (toim.): *Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 18/2010. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Tervo, Hannu (2016). Do People Follow Jobs or Do Jobs Follow People? The Case of Finland in an International Context. *Journal of Regional Analysis and Policy*, Vol. 46, No. 1, s. 95–109.

Throsby, David (2010). *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge: University Press.

Throsby, David & Withers, Glenn (1986). Strategic bias and demand for public goods: Theory and an application to the arts. *Journal of Public Economics*, Vol. 31, No. 3, s. 307–327.

Tilastokeskus (2018). Käsitteet, Tilastollinen kuntaryhmitys.
https://www.stat.fi/meta/kas/til_kuntaryhmit.html (Luettu 18.12.2018)

Tolkki, Ville & Ritvanen, Kari & Niemi, Erkki & Alanen, Aku & Tamminen, Pekka (2002). Alueiden taloudellista kehitystä vauhdittivat tieto- ja viestintätoimiala, palveluala ja rakentaminen. Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/v2002/070kans.html> (luettu 7.4.2018)

Towse, Ruth (2003, toim.). *A Handbook of Cultural Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Werck, Kristien & Heyndels, Bruno & Geys, Benny (2008). The impact of ‘central places’ on spatial spending patterns: Evidence from Flemish local government cultural expenditures. *Journal of Cultural Economics*, Vol. 32, No. 1, s. 35–58.