

Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämispolitiikka

Selvittäjien Anita Kangas ja Kalevi Kivistö laatima raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:12

Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämispolitiikka

Selvittäjien Anita Kangas ja Kalevi Kivistö laatima raportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:12



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / *Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen*
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut>

Taitto: Erja Kankala, opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN 978-952-263-027-8 (PDF)
ISSN-L 1799-0327
ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:12

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
7.3.2011

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opetus- ja kulttuuriministeriö		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
Selvittäjät Ministeri Kalevi Kivistö ja Professori Anita Kangas, Jyväskylän yliopisto		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispvm 29.11.2010	Dnro 39/240/2010
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisselviö (De kommunala kulturverksamhetens stöd- och utvecklingspolitik)			
Julkaisun osat Muistio			
Tiivistelmä Selvityksessä ministeri Kalevi Kivistö ja professori Anita Kangas tarkastelevat kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisselviötä lainsäädännön, kulttuuripalveluiden saatavuuden, saavutettavuuden sekä kulttuuripalveluiden tuotantoedellytysten näkökulmista. Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisselviöön vaikuttavat monet muutokset, kuten kuntarakenteen muutos, ml. PARAS-hanke ja aluehallinnossa tapahtuneet uudistukset. Tilastokeskuksen mukaan alue-erot kulttuurin kulutuksessa ovat Suomessa EU-maiden suurimpia, kun verrataan tiheään ja harvaan asuttuja alueita. Pääkaupunkiseudun ja maakuntakeskusten ulkopuolella kulttuuripalveluiden tarjonta on niukkaa. Kulttuuripalveluiden käytön erilaistuminen näkyy paitsi alueellisissa, myös sosiaaliryhmien välisissä eroissa. Selvittäjien mukaan kulttuurin voimavarat vaihtelevat paljon kuntien välillä. Erityisen suuri haaste paikallisen kulttuuritoiminnan kehittämiselle on kuntien erilaistuminen. Kulttuuripalveluita voidaan järjestää mm. kuntien omana toimintana, kolmannen tai yksityisen sektorin toteuttamana. Perusongelmana paikallisen kulttuuritoiminnan edistämiseksi on selvittäjien mukaan kulttuurin marginaalinen asema paikallispolitiikassa. Strategioissa asetetaan tavoitteita, mutta ne eivät konkretisoidu käytännön politiikaksi. Haasteita on myös eri hallinnonalojen välisen yhteistyön kehittämisessä. Lisäksi valtion toimet paikallisen kulttuuritoiminnan edistämiseksi ovat kuntavaltio -suhteen muuttumisen myötä jääneet vaikutuksiltaan vähäisiksi. Selvittäjät esittävät useita toimenpiteitä kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisselviön vahvistamiselle. Toimenpideehdotukset pohjautuvat siihen, että kulttuuripalvelut ovat kuntalaisille perus- ja lähipalveluita ja niiden saavutettavuus olisi kunnissa mahdollistettava. Toimenpideehdotuksissa otetaan huomioon myös väestömuutokset, kuten ikääntyminen ja monikulttuurisuus. Toimenpideehdotukset keskittyvät yleisen kulttuuritoiminnan vahvistamiseen, luovien alojen edistämiseen, kuntien taidelaitosten kehittämiseen, taiteen perusopetukseen, kulttuurin aluepolitiikan kehittämiseen, alueellisten taidetoimikuntien kehittämiseen, kolmannen sektorin rooliin, osallisuuteen, osallistamiseen ja osallistamiseen, strategiatyöhön sekä tilastointiin ja tiedontuotantoon.			
Avainsanat Kulttuuri, kunnat, yleinen kulttuuritoiminta, kulttuuripalvelut, taiteen perusopetus, taide- ja kulttuurilaitokset, kolmas sektori, alueellinen taidetoimikunta, luovat alat, aluekehittäminen, aluepolitiikka, osallisuus, osallistaminen, osallistuminen, strategia, tilastointi			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:12		ISSN 1799-0335 (PDF) -L 1799-0327	ISBN 978-952-263-027-8 (PDF)
Kokonaissivumäärä 49	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
7.3.2011

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Utredare minister Kalevi Kivistö och professor Anita Kangas, Jyväskylä universitet	Typ av publication Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet		
	Datum för tillsättande av 29.11.2010	Dnro 39/240/2010	
Publikation (även den finska titeln) De kommunala kulturverksamhetens stöd- och utvecklingspolitik (Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämisspolitiikka)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag <p>I utredningen granskar minister Kalevi Kivistö och professor Anita Kangas stöd- och utvecklingspolitiken i kommunernas kulturverksamhet med hänsyn till lagstiftningen, kulturtjänsternas utbud och tillgänglighet samt till produktionsförutsättningarna för kulturtjänster. Stöd- och utvecklingspolitiken påverkas av många förändringar, såsom ändringen av kommunstrukturen, inkl. PARAS-projektet, och reformer i regionförvaltningen.</p> <p>Enligt Statistikcentralen hör de regionala skillnaderna i kulturkonsumtionen i Finland till de största i EU, när man jämför tätt och glest bosatta områden. Utanför Helsingforsregionen och landskapscentren är utbudet på kulturtjänster knappt. Differentieringen i användningen av kulturtjänster är synlig som skillnader mellan såväl olika regioner som olika sociala grupper.</p> <p>Enligt utredarna varierar kulturens resurser mycket mellan de olika kommunerna. Kommunernas differentiering är en synnerligen stor utmaning för utvecklingen av den lokala kulturverksamheten. Kulturtjänster kan bl.a. ordnas som kommunernas egen verksamhet eller genomföras av tredje eller privata sektorn. Enligt utredarna är kulturens marginella ställning i lokalpolitiken det grundläggande problemet i främjandet av den lokala kulturverksamheten. Strategierna presenterar mål, men de verkställs inte i den praktiska politiken. Utvecklingen av samarbetet mellan olika förvaltningsgrenar presenterar också utmaningar. Därtill har statliga åtgärder för att främja den lokala kulturverksamheten haft obetydliga verkningar i och med att förhållandet mellan kommunen och staten förändrats.</p> <p>Utredarna föreslår flera åtgärder för att stärka stöd- och utvecklingspolitiken i kommunernas kulturverksamhet. Åtgärdsförslagen utgår ifrån att kulturtjänsterna utgör bas- och närtjänster för kommuninvånarna och att de därför bör göras tillgängliga. Åtgärdsförslagen beaktar också befolkningsförändringar, såsom åldrande och mångkulturalitet.</p> <p>Åtgärdsförslagen fokuserar på stärkande av det allmänna kulturverksamhetens, främjande av de kreativa branscherna, utveckling av kommunala konstinstitutioner, den grundläggande undervisningen i konst, utveckling av den regionala kulturpolitiken, utveckling av regionala konstkommissioner, tredje sektorns roll, delaktighet, deltagande, främjande av deltagandet, strategiarbete samt på statistikföring och informationsproduktion.</p>			
Nyckelord Kultur, kommuner, allmän kulturverksamhet, kulturtjänster, grundläggande undervisning i konst, konst- och kulturinstitutioner, tredje sektorn, regional konstkommission, kreativa branscher, regionutveckling, regionpolitik, delaktighet, deltagande, främjande av deltagande, strategi, statistikföring			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:12	ISSN 1799-0335 (PDF) -L 1799-0327	ISBN 978-952-263-027-8 (PDF)	
Sidoantal 49	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution	Förlag Undervisnings- och kulturministeriet		

Description

Publisher
Ministry of Education and Culture

Date of publication
7.3.2011

<p>Authors</p> <p>Export reviewers Minister Kalevi Kivistö and professor Anita Kangas, University of Jyväskylä</p>	<p>Type of publication Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland</p>	
	<p>Contracted by</p>	
	<p>Committee appointed on 29.11.2010</p>	<p>Dnro 12/670/2010</p>
<p>Name of publication Cultural subsidy and development policy in the Finnish municipalities</p>		
<p>Parts of Publication Memorandum Report</p>		
<p>Abstract</p> <p>In the review, Minister Kalevi Kivistö and Professor Anita Kangas look at subsidy and development policy re-lating to local cultural provision in terms of legalisation, the availability and accessibility of cultural services, and resources for producing cultural services. The policy is affected by a number of changes, such as changes in the municipal structure and the reform of the regional administration.</p> <p>According to Statistics Finland, the regional differences in cultural consumption in Finland are among the largest in the EU in a comparison of densely and sparsely populated areas. Outside the Helsinki Metropolitan Area and regional centres, the supply of culture is scant. The differentiation in the use of cultural services manifests itself both as differences between social groups and as regional differences.</p> <p>According to the reviewers, there are great differences in the cultural resources of municipalities. The differentiation of municipalities is a challenge of a particular magnitude for the development of local cultural activities. Cultural services can be produced by a municipality alone, by a third sector organisation or a private sector organisation. The basic problem in the promotion of local cultural life is the marginal role given to culture in local politics. Objectives are set in strategies but they do not materialise in day-to-day politics. Challenges also abound in the development of cooperation between administrative sectors. Further, the Government's action in promoting local cultural provision has remained insignificant owing to a change in the relationship between local and central administration.</p> <p>The reviewers put forward a number of recommendations for achieving a stronger subsidy and development policy. The recommendations rest on the idea that cultural services are basic and local services and therefore should be made accessible in municipalities. The recommendations also take account of the ongoing demographic changes, notably ageing and multiculturalism.</p> <p>The recommended development measures relate to general cultural provision, the creative industries, local art institutions, basic education in the arts, regional policy in culture, regional arts councils, the role of the third sector, inclusion and participation, strategy, and statistics and the production of information.</p>		
<p>Key words Culture, municipality, general cultural provision, cultural services, basic art education, local art and culture institutions, third sector, regional art councils, creative industries, regional policy, regional development, inclusion and participation, strategy, statistics</p>		
<p>Other</p>		
<p>Name and number of series Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland 2011:12</p>	<p>ISSN 1799-0335 (Online) -L 1799-0327</p>	<p>ISBN 978-952-263-027-8 (Online)</p>
<p>Number of pages 49</p>	<p>Language Finnish</p>	<p>Price</p>
<p>Distributed -</p>		<p>Degree of confidentiality public</p>
<p>Published by Ministry of Education and Culture</p>		

Sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriölle	7
1 Valtion tukema paikallistason kulttuuritoiminta	8
1.1 Kulttuuritoiminnan tavoitteet paikallistasolla	8
<i>Yleinen kulttuuritoimi (728/1992)</i>	8
<i>Kirjasto (904/1998)</i>	8
<i>Museotoiminta (1166/1996)</i>	9
<i>Teatteri- ja orkesteritoiminta (730/1992)</i>	9
<i>Taiteen perusopetus (633/1998)</i>	9
<i>Liikunta (1054/1998)</i>	9
<i>Nuorisotyö (72/2006)</i>	9
1.2 Valtion tuki kuntien kulttuuritoiminnalle	10
1.3 Kustannusperusteisista laskennallisiin valtionosuuksiin	11
1.4 Kulttuurille osoitettujen valtionosuuksien ohjautuminen kunnissa	14
2 Muu kulttuuritoiminta	19
2.1 Muu kulttuuritoiminta paikallistasolla	19
2.2 Kulttuurin osuus koko taloudesta	19
3 Kuntarakenteen muutos	23
3.1 Suomen kuntarakenne	23
3.2 Kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke)	23
3.3 Kulttuurin toimiala uudistetussa aluehallinnossa	25
3.4 Alueellisen kulttuuripolitiikan tarve	27
3.5 Kulttuuripalvelujen järjestämisen haasteet paikallis- ja alueetasolla	31
4 Toimenpide-ehdotukset	34
4.1 Yleiset lähtökohdat	34
4.1.1 <i>Kulttuuria kaikille, kaikkien kulttuuri</i>	34
4.1.2 <i>Erilaiset kulttuuripolitiikat</i>	35
4.1.3 <i>Väestömuutokset: kansainvälinen Suomi ja ikääntyvä Suomi</i>	35
4.2 Toimenpiteet	36
4.2.1 <i>Kunnan yleisen kulttuuritoimen vahvistaminen ja tarkoitukseen osoitetun valtionosuuden lisääminen</i>	36
4.2.2 <i>Luovien alojen edistäminen</i>	37
4.2.3 <i>Kuntien taide- ja kulttuurilaitokset haasteiden edessä</i>	39
4.2.4 <i>Taiteen perusopetus</i>	40
4.2.5 <i>Kulttuurin aluepolitiikan kehittäminen</i>	41
4.2.6 <i>Alueellisten taidetoimikuntien kehittäminen</i>	42
4.2.7 <i>Kolmas sektori ja kuntien kulttuuritoiminta</i>	43
4.2.8 <i>Osallisuus, osallistaminen ja osallistuminen</i>	44
4.2.9 <i>Strategiatyö</i>	45
4.2.10 <i>Tilastointi ja tiedontuotanto</i>	46
4.2.11 <i>Ydintehtävät – koonnos</i>	48

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toimeksiantosopimuksella 29.11.2010 antanut professori Anita Kankaan ja ministeri Kalevi Kivistön tehtäväksi selvittää valtion kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämissäilytystä ja laatia esitykset kehittämistoimenpiteistä. Toimeksiannon mukaan ”toimittajien asiantuntijatehtävänä on tarkastella nykyistä kunnan kulttuuritoimea koskevaa lainsäädäntöä, kulttuuripalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta sekä kulttuuripalveluiden tuotantoedellytyksiä, ja sen pohjalta laatia ehdotukset kulttuuritoiminnan ja -palveluiden paikallistason kehittämisen edellytyksistä ja -tarpeista kiinnittäen erityisesti huomiota valtionosuuksien ohjautumiseen kuntien ylläpitämiin ja tukemiin palveluihin.”

Tehtävää suorittaessaan toimittajat ovat saaneet käyttöönsä ja perehtyneet opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmien muistioihin, valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon, erilaisiin selvityksiin, strategioihin sekä toiminta- ja taloussuunnitelmiin vuosilta 2008-2011. Alan tutkimukset ja tilastot ovat lisänneet tehtävän edellyttämää tietopohjaa. Työn kuluessa on lisäksi kuultu ylijohtaja Riitta Kaivosojaa, johtaja Paula Tuomikoskea, kulttuuriasiainneuvos Kirsi Kaunisharjaa, kulttuuriasiainneuvos Kimmo Aaltoa, ylitarkastaja Tiina Kaviloa, kulttuuriasiainneuvos Hannu Sulinia, ylitarkastaja Katri Santtilaa ja kulttuurisihteerin Lea Halttusta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, projektisihteerin Heli Talvitiestä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän kulttuuriteemaryhmästä, varatoimitusjohtaja Kari Nenosta, johtaja Anneli Kangasviertä ja erityisasiantuntija Ditte Winqvistiä Suomen Kuntaliitosta, yliaktuaari Aku Alasta Tilastokeskuksesta, toimitusjohtaja Raoul Grünsteiniä Kulttuuritehdas Korjaamosta, puheenjohtaja Leif Jakobsonia Taiteen keskustoimikunnasta, kulttuuritoimenjohtaja Jorma Rihtoa Wiitaunionista, rehtori Sari Savolaista Ala-Keiteleen musiikkiopistosta, johtaja Juha Heikkalaa SLU:sta, aluekehitysjohtaja Veijo Kavoniusta ja ylitarkastaja Petra Tarjannetta työ- ja elinkeinoministeriöstä, koordinaattori Saira Pulkista Jalostamo-palveluista, sivistystoimen talouspäällikkö Matti Piirtoa Jalasjärven kunnasta, yksikön päällikkö Juha Mäntyvaaraa Uudenmaan ELY-keskuksesta, sivistystoimien suunnittelija Lea Goyalia Keski-Suomen ELY-keskuksesta, vapaan sivistystyön tulosityksikön johtaja Piia Rantalaa Espoon kaupungista, osastopäällikkö Marianna Kajantietä Helsingin kaupungin kulttuurikeskuksesta sekä kulttuuritoimenjohtaja Elli Ojalaotoa Jyväskylän kaupungista. Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi toimittajat luovuttavat esityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 28.2.2011

Anita Kangas

Kalevi Kivistö

1 Valtion tukema paikallistason kulttuuritoiminta

Valtio edistää paikallistason kulttuuritoimintaa tukemalla kunnissa toimivia taide- ja kulttuurilaitoksia, kuntien yleistä kulttuuritoimintaa, kirjastojen toimintaa, kansalais- ja työväenopistojen toimintaa, nuorisotyötä ja liikuntaa. Valtion tuki ohjautuu kunnille pääasiassa kuntien yleisinä valtionosuuksina ja taide- ja kulttuurilaitoksille ja nuoriso- sekä liikuntatoimintaan osoitettuina valtionosuuksina sekä erityisavustuksina – mm. kirjasto- rakentamiseen ja kehittämistoimintaan. Tukea kuntatasolle ohjataan paikallistasolle myös aluehallinnosta mm. alueellisten taidetoimikuntien, ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kautta. Myös EU:n rakennerahoitusta voidaan tapauskohtaisesti ohjata kulttuurin projek- tikohtaiseen tukemiseen.

1.1 Kulttuuritoiminnan tavoitteet paikallistasolla

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan kulttuuritoimen edistämisen tavoitteina ovat tällä hetkellä voimassa olevien lakien mukaan seuraavat.

Yleinen kulttuuritoimi (728/1992)

Kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan teh- tävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.

Kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan tässä laissa taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä.

Kirjasto (904/1998)

Kirjastolaissa säädetään kuntien yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalveluista sekä näiden palvelujen valtakunnallisesta ja alueellisesta edistämisestä.

Yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen.

Kirjastotoiminnassa tavoitteena on edistää myös virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittymistä.

Museotoiminta (1166/1996)

Lain mukaan museotoiminnan tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa väestön ymmärrystä kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään.

Museoiden tulee edistää kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevan tiedon saatavuutta tallentamalla ja säilyttämällä aineellista ja visuaalista kulttuuriperintöä tuleville sukupolville, harjoittamalla siihen liittyvää tutkimusta, opetusta ja tiedonvälitystä sekä näyttely- ja julkaisutoimintaa.

Teatteri- ja orkesteritoiminta (730/1992)

Teatteri- ja orkesteritoimintaan myönnettävän valtionosuuden tavoitteena on taiteellisista lähtökohdista tuottaa teatteri- ja orkesteripalveluja ja edistää niiden alueellista saatavuutta sekä saavutettavuutta eri väestöryhmille.

Taiteen perusopetus (633/1998)

Taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen.

Taiteen perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää myös muuta taiteen edistämiseen liittyvää toimintaa.

Liikunta (1054/1998)

Liikuntalain tarkoituksena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla. Lisäksi lain tarkoituksena on liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävä kehitystä.

Julkinen valta vastaa yleisten edellytysten luomisesta liikunnalle. Liikuntatoiminnan organisoiminen on pääosin järjestöjen tehtävä. Kunnan tehtävänä on luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät. Valtio avustaa liikuntapaikkojen rakentamista.

Nuorisotyö (72/2006)

Nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat niinkään kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä.

Kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksiä

ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot.

Nuorisotyötä ja -politiikkaa toteutetaan monialaisena yhteistyönä sekä yhteistyönä nuorten, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen kanssa.

Laeissa määritellään sektoreitten edistämistoimien tavoitteet, jolloin samalla määritellään kyseisen sektorin kunnallisen palvelun yleinen muoto, erityispiirteet, toimijat ja toiminnan painopisteet. Erittäin selvä tavoite jokaisen palvelun kohdalla on palvelujen saatavuus kaikille kuntalaisille.

1.2 Valtion tuki kuntien kulttuuritoiminnalle

Valtion tukipolitiikka paikallistason kulttuuritoimintaan alkoi jäntevöityä 1970-luvulla, jolloin tapauskohtaisesti myönnetyille valtion rahoitusosuuksille alettiin rakentaa lainsäädännöllistä pohjaa. Merkittävänä avauksena paikallistason kulttuuritoiminnan tukemiseen voidaan pitää Arvo Salon johtaman Kulttuuritoimintakomitean (1974:2) työtä. Mietinnössä ehdotettiin kuntien kulttuuritoiminnan tukemiselle lakisääteistä perustaa. Ehdotettuja menettelyjä kokeiltiin Keski-Suomen kulttuuritoimintakokeilussa vuosina 1975-1978. Kokeilun tuloksiin perustuen säädettiin laki kuntien kulttuuritoiminnasta, joka tuli voimaan vuonna 1981. Lain tärkein tehtävä oli vakiinnuttaa kulttuuritoiminta osaksi kuntien tehtäviä. Kuntiin tuli perustaa hallinnollinen infrastruktuuri, kulttuurilautakunta ja muiden sektoreiden käytäntöjä noudattaen lähinnä hallinnolliset virat (kulttuuritoimenjohtaja ja -sihteeri) huolehtimaan kulttuuria koskevista tehtävistä. Myöntämällä lakisääteistä, kuntien taloudelliseen kantokykyyn suhteutettua kustannusperusteista valtionosuutta kuntien kulttuuritoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin pyrittiin kuntia motivoimaan tehtäväalueen hoitamiseen. Ennen oli vastaavalla tavalla pyritty lakisääteisesti tukemaan nuorisotoimintaa (1972) ja liikuntatoimintaa (1979) oman lain muodosssa. Tällä hetkellä kuntien kulttuuritoimintaan maksetaan laskennallista valtionosuutta. Valtionosuuden perustana on laskennallinen yksikköhinta, joka on 3,5 €/asukas. Siihen maksetaan valtionosuutta 29,7 % eli tällä hetkellä 1,04 €/asukas.

Vastaavalla tavalla maksetaan valtionosuudet kuntien liikuntatoimeen ja nuorisotyöhön. Liikuntatoimen valtionosuuden laskennallisena perustana on 12 €/asukas, josta valtionosuutta maksetaan 29,7 % eli 3,56 €/asukas. Nuorisotyön valtionosuuden perusteena on kunnan alle 29-vuotiaiden määrä. Valtionosuuden perusteena on 14 €/alle 29-vuotias asukas ja summasta maksetaan valtionosuutta 29,7 % eli 4,16 €/alle 29-vuotias asukas.

Taideopetuksen tukeminen perustuu myös lainsäädäntöön. Oman erillislakinsa saivat musiikkioppilaitokset jo vuonna 1969, ja myöhemmin vuonna 1998 tuli voimaan laki taiteen perusopetuksesta, jonka sisään kirjoitettiin aikaisemmat lakiin musiikkioppilaitosten valtionavusta kuuluneet säännökset. Valtionosuutta taiteen perusopetukseen maksetaan kahdella mekanismilla. Opetustuntimäärään perustuvana valtionosuuden perusteena on vahvistettu opetustuntin yksikköhinta, joka oli vuonna 2009 tuntia kohti 67,50 €. Siitä valtionosuutta maksettiin oppilaitoksen ylläpitäjälle 57 % (ja yksityiselle ylläpitäjälle arvonlisäveron kompensationsa 1,98 % lisäavustusta). Asukaskohtaista valtionosuutta taiteen perusopetukseen maksetaan siihen oikeutetuille kunnille 1,40 €/asukas, josta val-

tionosuutta maksetaan 29,7 %. Lisäksi kansalais- ja työväenopistoissa annettavan taiteen perusopetuksen kustannuksia sisältyy vapaan sivistystyön menoihin.

Kirjastojen lakisääteinen valtionohjaus ja -tuki on perustunut lakiin jo vuonna 1928 säädetyin kansankirjastolain myötä. Sen jälkeen lakia on useaan otteeseen uudistettu, viimeksi vuonna 1998. Tällä hetkellä kirjastojen valtiontuki perustuu asukasta kohti laskettuun yksikköhintaan. Yksikköhinnan perusteella laskettuun valtionosuuteen voi kunta saada korotusta asukastiheyden ja saaristo-olosuhteiden perusteella. Alueelliseen - ja kirjastojen osalta valtakunnalliseen - toimintaan voidaan osoittaa lisättyä valtionosuutta.

Valtion tuki taide- ja kulttuurilaitoksille oli pitkään harkinnanvaraista, kunnes teatteri-, orkesteri- ja museolait tulivat voimaan vuonna 1992. Lain mukaan valtion tuki perustuu laitoksissa työskentelevän henkilöstön henkilötyövuosien määrään, jonka yhteenlaskettu enimmäismäärä päätetään vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa. Tuki osoitetaan kulttuurilaitoksen ylläpitäjälle, kunnalle tai kuntayhtymälle, yksityiselle yhteisölle tai säätiölle. Henkilötyövuoden hinta, johon valtionosuus (37 %) suhteutetaan, tarkistetaan kustannuskehitystä vastaavaksi määräajoin.

Lain voimaantultua kunnat katsoivat voivansa supistaa omaa rahoitusosuuttaan taidelaitoksille uuden valtionosuuslainsäädännön lisäämien valtion tulonsiirtojen turvin. Näiden valtionosuuksien - mukaan lukien valtionosuudet kirjastoille ja kuntien kulttuuri-toiminnoille - reaaliarvo alkoi kuitenkin nopeasti laskea, ja vuonna 1995 kunnat joutuivat kääntämään suuntaa ja ottamaan itselleen kasvavaa kustannusvastuuta. 2000-luvulla valtionosuuksia on pyritty lisäämään teattereille, orkestereille ja museoille myöntämällä lisähenkilötyövuosia. Ratkaisevasti rahoitustilanne korjautui vuonna 2005 hyväksytyin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksen johdosta. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet kasvoivat vuosina 2008-2010 noin 50 miljoonaa euroa, eli lähes 80 %. Kolmen vuoden aikana toteutettu valtionosuuksien yksikköhinnan kasvattaminen on merkittävin järjestelmän käyttöönoton jälkeen toteutettu uudistus. Yksikköhinnan korotus palautti yksikköhinnan reaaliarvon lain voimaantulon ajankohdan (vuoden 1993) tasolle.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot. Valtionosuus määräytyy kullekin oppilaitostyypille määriteltujen suoritteiden perusteella määräosuutena suoritteen kokonaishinnasta. Esimerkiksi kansalaisopistoilla valtionosuus on 57 % ja liikunnan koulutuskeskuksissa 65 % valtionosuuden laskennallisesta perusteesta.

1.3 Kustannusperusteisista laskennallisiin valtionosuuksiin

Valtion paikallis- ja aluetason toimintojen tukemisessa on ollut erilaisia kehitysvaiheita. Alkuvaiheessa valtio tuli tukemaan aktiivisia kuntia, jotka järjestivät valtiovallankin intressissä olevaa toimintaa. Toisessa vaiheessa ryhdyttiin myöntämään tukea, joka edelleen määräytyi kunnan oman aktiivisuuden mukaan. Tällöin tuki mitoitettiin kunnan taloudellisten olosuhteiden mukaan sitä suuremmaksi, mitä vähäisemmät ovat kunnan omat voimavarat. Kolmannessa vaiheessa valtio määritteli kunnan tehtävät yhä tarkemmin pyrkien tiukalla normiohjauksella varmistamaan tiettyjen palvelujen järjestämisen maan eri osissa. Samalla valtio harjoitti resurssiohjausta kannustamalla kuntia järjestämään palveluja lupaamalla niiden järjestämiseen valtionosuuksia, ja niitä sitä suurempana osuutena kokonaiskustannuksista mitä heikommat ovat kunnan omat resurssit.

Kuntien saamat lakisääteiset valtionosuudet kulttuuripalvelujen järjestämiseen ajoittuvat yllämainituista vaiheista kolmanteen. Säättämällä kulttuuritoimintaa koskevia lakeja pyrittiin varmistumaan ennen muuta siitä, että kunta järjestää kyseistä palvelua. Kunnan tuli järjestää hallintonsa niin, että kyseisen palvelun järjestämistä valvomaan perustettiin oma lautakunta- ja viranomaisorganisaatio. Ja edelleen kunta sai taloudelliseen kantokykyynsä suhteutettua valtionosuutta palvelujen järjestämisen aiheuttamista kokonaiskustannuksista.

Yleisesti ottaen voi arvioida, että kulttuuri- ja vapaa-aika -alan lainsäädännön tavoitteissa onnistuttiin. Kuntiin luotiin kulttuurin, nuorisotoimen ja liikunnan alueille omat lautakunnat ja palkattiin niiden tehtäviä valmistelevaan ja päätöksiä toteuttamaan omat virkamiehet. Aktiivisimmissä kunnissa kehitystä oli jo ryhdytty ennakoimaan ennen lakien säättämistä. Esimerkiksi muutama kaupunkikuntaan perustettiin jo 1950-luvulla teatteri-, musiikki- ja museolautakuntia kunnallisiksi muuttuneiden taidelaitosten hallintoa varten.

Yleisenä johtopäätöksenä voi todeta, että lait legitimoivat kulttuuritoimintojen aseman kuntien toiminnassa. Kunnallisessa hyvinvointipolitiikassa pyrittiin kuntalaisten tasa-arvon lisäämiseen. Paikalliset erot kuntien hallinnossa vähenivät ja kunnille asetettiin niiden koosta riippumatta samankaltaisia lakisääteisiä velvoitteita. Vaikka tavoitteena oli tasa-arvoisen palvelujärjestelmän synnyttäminen, erilaistuminen näkyi kuitenkin varsinkin kuntatyypeittäin. Kaupungeissa differentioituminen oli maaseutukuntia voimakkaampaa ja niihin kehittyi luonnollisesti useampia sektorihallinnon osasia kulttuurinkin alueelle. Lainsäädännöstä johtuen kulttuurihallinnon kokonaisuudesta oli kuitenkin yhteneväinen käsitys, eli siitä, mitä toimintamuotoja siihen kuului ja miten toimintoja oli hallinnoitava (lautakunta, professiot).

Suomi kohtasi laman 1990-luvun alussa, minkä seuraukset yhdessä valtionosuusuudistuksen ja uusien, julkisen hallinnon johtamistyylien kanssa johtivat kuntien ja kaupunkien hallintorakenteiden voimakkaaseen muutokseen.

Niinpä edellä mainitut lait säädettiin ja ne tulivat voimaan ”yhdenkymmeneksi vuorokauden kuluessa”. 1980-luvun puolivälistä lähtien kunta-valtio -suhdetta arvioitiin uudelleen ja keskeisenä pyrkimyksenä oli vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tiukasta normiohjauksesta haluttiin luopua ja järjestettiin useita normien purkutalkoita. Tavoitepykälät muotoiltiin laeissa yleisluontoisiksi. Ennakoivan normiohjauksen korvasi jälkikäteen tapahtuva arviointi.

Myös resurssiohjaus muuttui ratkaisevasti yleisluontoisemmaksi, kun valtionosuusjärjestelmät uudistettiin luopumalla pääosin tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista. Valtionosuudet muutettiin kustannusperusteisista erilaisiin suoritteiden määrän laskennallisiin arvioihin perustuviksi, jolloin kokonaiskustannusten kontrolli jäi kuntien tehtäväksi ja niissä säästäminen kuntien intressiksi. Kuntien taloudellisen kantokyvyn eroja tasataan yleisen verontasausjärjestelmän avulla. Eri tehtävien valtionosuuksia koottiin yhteen suuremmiksi kokonaisuusiksi. Liikunnan ja nuorisotyön valtionosuudet samoin kuin suuri osa taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuuksista maksetaan veikkausvoittovaroista.

Kuntiin tulevan valtionosuuden kohdentamisesta kunnat päättävät itse. Taide- ja kulttuurilaitoksille maksettavat hyväksytyjen henkilötyövuosien perusteella määräytyvät valtionosuudet on tarkoitettu ohjattavaksi taidelaitoksen ylläpitäjälle, joka voi olla kunta tai yksityisoikeudellinen yhteisö. Henkilötyövuosiin perustuva valtionosuus on ohjaavampaa kuin yhtenä kokonaisuutena maksettava valtionosuus kunnille, mutta kun se maksetaan osana kunnan saamaa valtionosuutta, voi kunta päättää itse sen kohdentamisesta. Teatterit,

orkesterit ja museot ovat tässä tavallaan eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, onko ylläpitäjä kunta, joka voi käsitellä näitä valtionosuuksia suuren valtionosuudesta muodostuvan kokonaisuuden sisällä ja jyvittää sitä haluamallaan tavalla, vai onko ylläpitäjä yksityisoikeudellinen yhteisö, jolle valtionosuudet maksetaan suoraan.

Valtio on käytännössä luopunut normi- ja resurssiohjauksesta. Ne on korvattu peruspalvelujen arvioinnilla ja arvioinnista annettavalla palautteella. Kulttuurin toimialojen kannalta ongelmana on niiden jääminen arviointitoiminnan alkuvaiheessa – ainakin arviointitoiminnan yhteydessä – peruspalveluiksi määriteltyjen palvelujen ulkopuolelle. Näin siitakin huolimatta, että monissa eri toimijoiden (valtion, alueiden ja kuntien) ohjelmissa ja strategioissa korostetaan kulttuuriin liittyviä hyvinvointivaikutuksia ja esitetään hyvinvointipalvelujen (ml. kulttuuripalvelut) lisäämistä, uudelleenmuotoilua ja toiminnan resursointia. Uusimmassa peruspalveluohjelmassa vuosille 2011-2014 kulttuuripalvelut suositellaankin sisällytettäväksi peruspalvelubudjettiin.

Tämän kehityksen myötä kunnan kulttuurihallinnon ja alan virkamiesten toimenkuva on muuttunut. Kuulemistilaisuuksissa todettiin, että jos kunnan kulttuurihallinto oli 1980-luvulla eräänlainen 'ohjelmatoimisto', on kulttuurihallinnon tehtävä nykyisin toimia 'kokoonjuoksijana'. Tehtävänä on kartoittaa toiveita ja mahdollisuuksia, antaa neuvontaa ja hankkia rahoitusta, myöntää avustuksia, järjestää vuosittaisia kulttuuritapahtumia ja rakentaa kunnan imagoa kulttuurin avulla. Kunnan kulttuurihallinnon tehtävänä on toimia kulttuurin vahvana 'tuotantotalona'. Kulttuurihallinnon yhteydet kunnan eri sektoreihin (koulu-, sosiaali- ja terveys- ja elinkeinotoimi sekä muut vapaa-ajan yksiköt) ja kolmanteen sektoriin tai ns. vapaaseen kenttään ovat toimivat ja kulttuurihallinnon palvelujen kysyntä on lisääntynyt voimakkaasti. Yhteyksissä ja yhteistyössä on kuitenkin suurta vaihtelua; kuntalaisten palvelujen mahdollistuminen jää liian paljon riippumaan eri sektoreilla työskentelevien henkilökohtaisista suhteista, motivaatiosta ja resursseista. Esimerkiksi kulttuuripalvelusetelin käyttöönotto kunnissa edellyttäisi sitä, että kulttuuripalveluja on tarjolla. Jos palvelujen tarjontaa on riittävästi, tulee palvelujen tuottajien koordinoita ja hyväksyä palvelusetelit.

1.4 Kulttuurille osoitettujen valtionosuuksien ohjautuminen kunnissa

Kunnat käyttivät kulttuuritoiminnan eri osa-alueilla vuonna 2009 Kuntaliiton ja Opetushallituksen antamien tietojen mukaan varoja seuraavasti (taulukko 1):

Taulukko 1. Kunnallinen kulttuurirahoitus ja toimialan valtionosuudet (vos) vuonna 2009 (milj. euroa). Vasemmassa sarakkeessa (1) ovat kuntien nettokäyttökustannukset kuntien tilinpäätöstietojen mukaan. Seuraavassa (2) kuvataan yhteenlaskettuina kunnille maksettavien valtionosuuksien perusteet ja sen jälkeen (3) yksityisille ylläpitäjille maksettavien valtionosuuksien perusteet. Sarakkeissa 4 ja 5 kuvataan kunnille maksettujen valtionosuuksien yhteenlasketut määrät (4) ja sen jälkeen yksityisille ylläpitäjille maksettujen valtionosuuksien yhteenlasketut määrät (5). Sarakkeiden 2-5 tiedot Opetushallituksen mukaan.

Toimiala	Kunnan nettokäyttökustannus (1)	Vos-peruste kunnat (2)	Vos-peruste yksityiset (3)	Vos kunnat (4)	Vos yksityiset (5)
Kirjastot	292	284	-	121,2	-
Yleinen kulttuuritoiminta	118	18,7	-	5,6	-
Taiteen perusopetus	61	54,6	54,7	31,1	33,9
Museot ja näyttelyt	97	69,7	20,9	21,7	8,8
Teatteri ja sirkus	67	28,3	88,7	13,9	35,4
Orkesterit ja musiikki	65	40,6	7,7	15,3	3,1
Yhteensä	700	495,9	174,8	208,8	81,2

Kirjastotoimeen osoitettiin kunnissa v. 2009 kaikkiaan noin 292 milj. € (292 199 000 €). Valtionosuuden laskennallinen perusta oli opetushallituksen raportin mukaan - yksikköhinnan olosuhde- ja tehtäväkohtaiset korotukset huomioiden - 287,5 milj. €. Siitä laskettu valtionosuus kirjastoille on yhteensä 120,5 milj. €, joten kuntien osuudeksi jää lähes 172 milj. € ja valtion osuudeksi kirjastolaitoksen todellisista menoista 41,2 %. Asukasta kohti kirjastolaitokset menot olivat 54,6 €.

Taiteen perusopetuksen osalta valtionosuusperusteen ja kunnan tilinpäätöstietojen ero selittyy sillä, että kunnat avustavat myös yksityisiä oppilaitoksia, joista monet antavat yleisen oppimäärän mukaista opetusta saamatta siihen toimintaan valtionosuutta. Kansalaisopistojen antama taiteen perusopetus näkyy kunnan tilinpäätösluvuissa mutta ei näy opetushallituksen tiedoissa.

Taidelaitosten osalta valtionosuusperusteen ja kunnan tilinpäätöstietojen erotus selittyy sillä, että valtionosuuden piiriin hyväksytyjen ja tosiasiallisesti laitoksissa työskentelevien henkilötöyvuosissa on eroa, koska valtionosuus lasketaan vain valtion talousarviossa hyväksytyjen henkilötöyvuosien perusteella.

Kuntien kulttuuritoimen kokonaiskustannukset olivat vuonna 2009 kaikkiaan 700 milj. € eli 130,7 €/as. Valtio maksoi kunnille ja paikallisille taidelaitosten ylläpitäjille osuutenaan kaikkiaan 290 milj. €¹. Liikuntatoimen (18,8 milj. €) ja nuorisotoimen (7,5 milj. €) valtionosuudet huomioon ottaen valtion rahoitus tehtäväalueille nousee yhteensä 317 milj. euroon. Koska osa kokonaiskustannuksista aiheutuu yksityisten taidelaitosten

¹ Valtionosuudet jakautuivat: kirjastotoimi 121,2 me, yleinen kulttuuritoimi 5,6 me, taiteen perusopetus (tuntiperustein) 65 me ja asukaskohtainen 2,2 me, teatterit vos 46,1 me ja avustukset 3,2 me, orkesterit vos 17,9 me ja avustukset 0,5 me, museot 30,6 me.

toiminnasta, ei käsitystä toimialan kokonaiskustannuksista paikallistasolla voi tarkkaan eritellä. Taidelaitosten (teatterit, orkesterit ja museot) nettokustannukset kunnille valtionosuus vähennettynä ovat yhteensä 178 milj. € ja valtionosuus vastaaviin menoihin oli kunnille 51 milj. € ja yksityisille ylläpitäjille 47 milj. €. Yksityisen ylläpitäjän tosiasiallisena taustayhteisönä on usein kunta. Voidaan arvioida, että kunnat vastasivat näiden lukujen valossa noin kahdelta kolmasosalta laitosten kustannuksista. Kirjastojen kustannuksista kunnat vastaavat lähes 60 % osuudella ja yleisen kulttuuritoimen menoista lähes kokonaan (noin 95 %). Liikuntatoimen käyttömenot kunnissa olivat vuonna 2009 kaikkiaan 91 €/asukas ja investointimenot mukaan lukien 108 €/asukas². Toimintamenoihin maksettu 3,53 euron valtionosuus/asukas kattaa käyttömenoista marginaalisen osan. Investointimenoihin myönnetään harkinnanvaraista valtion tukea erikseen.

Toimialojen kokonaisrahoituksen kehitys kunnissa on vuodesta 1997 lähtien ollut varsin ripeää, joskaan kasvu ei ole ollut aivan yhtä voimakasta kuin kuntien kaikkien toimialojen menojen kasvu yhteensä. Indeksoituna tämä tarkoittaa sitä, että kun kunnan kaikkien menojen kasvu aikavälillä 1997-2009 on kasvanut luvusta 100 lukuun 180, on kasvuluku liikuntatoimessa ollut 165, kulttuuritoimessa 155 ja nuorisotoimessa 128.

Valtion luopuessa resurssiohjauksesta valtionosuusuudistusten myötä on ongelmaksi muodostunut sen varmistaminen, että valtionosuuden kokonaisuuden osana myönnettyt, kulttuuritoimen, taide- ja kulttuurilaitosten tai taiteen perusopetuksen tukemiseen tarkoitetut valtionosuudet todella ohjautuvat kulttuurille. On epäilty, että kunnan osuus jää tarkoitettua pienemmäksi tai että kulttuurille osoitetun kokonaisrahoituksen määrä jäisi jopa valtionosuuden laskennallista määrää pienemmäksi.

Seuraavat taulukot osoittavat, että ainakin kirjastojen ja valtaosin yleisen kulttuuritoimen osalta pelko on ylimitoitettu. Kuntaliiton keräämistä tiedoista ilmenee, että kaikissa kunnissa niin yleiseen kulttuuritoimeen kuin kirjastotoimeenkin osoitettu kokonaisrahoi-

²Kuntien liikuntatoimen talous- ja henkilöstötietoja vuosilta 2006-2009. Opetusministeriö 2010.

tus ylittää selvästi valtion laskennallisen osuuden määrän. Kuntien nettomenot yleiseen kulttuuritoimeen olivat v. 2009 yhteensä 118 milj. €, johon valtionosuuksia maksettiin yhteensä 5,58 milj. €. 14 pienessä kunnassa yleiseen kulttuuritoimeen suunnattu rahoitus alittaa valtionosuuden laskennallisen määrän.

Taulukko 2. Kuntien yleinen kulttuuritoimi vuonna 2009

Kustannukset keskimäärin 22 €/asukas

Laskennallinen yksikköhinta 3,50 €, josta valtionosuus on 29,70 %, eli 1,04 €/asukas

Nettokäyttökustannukset €/asukas	Kaupunkien lukumäärä	Kaupunkien koko	Huomautuksia
Alle 1 €/asukas	14 kuntaa	5 kpl alle 1000 asukasta 3 kpl 1000–2000 asukasta 4 kpl 2000–5000 asukasta 2 kpl 6000–10 000 asukasta	
1 €/asukas	19 kuntaa	15 kpl alle 5000 asukasta	
2 €/asukas	18 kuntaa	12 kpl alle 5000 asukasta	0-2 €/asukas koskee yhteensä noin 230 000 asukasta
3–5 €/asukas	60 kuntaa	39 kpl alle 5000 asukasta 12 kpl 5000–10 000 asukasta 8 kpl 11 000–20 000 asukasta 1 kpl 28 000 asukasta	3–5 €/asukas koskee yhteensä noin 330 000 asukasta
6–15 €/asukas,	163 kuntaa		Yhteensä noin 1 860 000 asukasta
16–70 €/asukas	74 kuntaa		Yhteensä noin 2 930 000 asukasta
Yhteensä	348 kuntaa		Suomen asukasluvu 5 351 427

Kuntien toiminta- ja taloustilastossa on eritelty musiikki-, teatteri- ja museotoiminta sekä muu kulttuuritoiminta (entinen yleinen kulttuuritoiminta). Yhtenäisen vertailun vuoksi on tässä yhteenvedossa katsottu ainoastaan yleistä kulttuuritoimintaa kuvaavaa lukua eikä kolmea muuta. Pienten kuntien avustukset esim. museotoimintaan, harrastajateatteri-toimintaan ja musiikkitoimintaan näkyvät siis eri kohdassa kuin vanha ”yleinen kulttuuritoimi”.

Esimerkiksi Ilmajoen satsaus oli tilaston mukaan 2 €/asukas mutta musiikkitoiminta mukaan lukien summa kohoaa 8 €/asukas. Samanlainen tilanne oli myös muutaman muun kunnan kohdalla, joten summat yllä ovat minimilukuja.

Taulukko 3. Kirjastot vuosi 2009, Kustannukset keskimäärin 55 €/asukas

Laskennallinen yksikköhinta 54,09 €/asukas, josta valtionosuus oli 41,89 %, eli 22,66 €/asukas

Nettokäyttökustannukset €/asukas	Kaupunkien lukumäärä	Kaupunkien koko	Huomautuksia
33 €/asukas	1 kunta	2.400 asukasta	Alin kustannus oli 33 €/asukas (1 kunta). Ei löytynyt yhtään kirjastoa, jota rahoitettaisiin ainoastaan valtion rahalla.
alle 40 €/asukas	20 kuntaa	12 kpl alle 10.000 asukasta	
40 - 54 €/asukas	159 kuntaa		
55 – 165 €/asukas	169 kuntaa		

Taidelaitosten kohdallakin luvut osoittavat samansuuntaista kehitystä, mutta siellä on esimerkiksi esiintynyt tilanteita, joissa kunta on valtionosuuden noustua korottanut sisäisiä kiinteistövuokriaan niin, että taiteelliseen toimintaan ei ole saatu sitä resurssilisäystä, jota valtionosuuden korottamisella on tavoiteltu. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan valtionosuuden korotuksen tulisi ohjautua kokonaisuudessaan valtionosuutta saaville taide- ja kulttuurilaitoksille. Teatterien tulojen kehitys tulonlähteiden mukaan eriteltynä valtionosuuslainsäädännön voimassa ollessa näkyy taulukosta 4.

Taulukko 4. Valtionosuutta saavien teattereiden tulot vuosina 1993 ja 2009 miljoonaa euroa (vuoden 2009 rahan arvossa)³

*kuntaosuudessa käytetty lukua, jossa vähennetty kunnan avustuksesta kiinteistömenot milj. €

	1993 VOS+ valtion- avustus	2009 VOS+ valtion- avustus	1993 kunta	2009 kunta	1993 oma	2009 oma
Yli 100 000 as.	20,3	32,4	19,5	19,6	17,8	33,2
60 000 - 99 999 asukasta	5,4	6,4	6,5	6,9	2,8	4,6
40 000 - 59 999 asukasta	4,6	6,5	6,1	7	3	4,1
alle 40 000 asukasta	3,3	3,7	3,1	4,2	1,2	2,8
Yhteensä VOS- teatterit	33,6	49,1	35,1	37,7	24,8	44,6

*kuntaosuudessa käytetty lukua, jossa kunnan avustus sisältää kiinteistömenot milj. €

	1993 VOS+ valtion- avustus	2009 VOS+ valtion- avustus	1993 kunta	2009 kunta	1993 oma	2009 oma
Yhteensä VOS- teatterit	33,6	49,1	56,8	59,9	24,8	44,6

³ Viitattu Vilja Ruokolaisen käsikirjoituksessa (2011) Valtionosuusjärjestelmä ja teatterit, joka sisältyy projektiin "Käyttäjälähtöisyys ja kulttuuri- ja liikuntapalvelujen haasteet muuttuvassa kuntarakenteessa".

Vuosien 1993 ja 2009 välisenä aikana teattereiden tuloja ovat kasvattaneet erityisesti valtionosuudet ja teattereiden omat tulot, kun taas kunnan tuki on pysynyt lähes lähtökohtavuoden tasolla.

Kokonaisuudessaan kunnat käyttävät kulttuuritoimen eri tehtäviin enemmän rahaa kuin valtionosuuden maksamisen perusteena olevat laskelmat edellyttäisivät. Yksityisten ylläpitäjien taide- ja kulttuurilaitosten sekä taiteen perusopetuksen yksityisten ylläpitäjien taustalla saattaa tosiasiallisesti olla myös kunta. Niiden osalta edellä esitetyt luvut eivät kuitenkaan sisälly enempää kuntien tilinpäätöstietoihin kuin kuntien saamien valtionosuuksienkaan lukuihin.

Merkittävää valtion osallistuminen on taiteen perusopetuksen rahoitukseen. Myös kirjastojen rahoitukseen valtio osallistuu noin kahdella viidenneksellä. Laskennallisin perustein tapahtuvan taide- ja kulttuurilaitosten valtion rahoitusosuutta rajoittaa valtion talousarviossa määritelty henkilötyövuosien enimmäismäärä. Asukasmääriin perustuvan valtionosuuden osuus kunnan liikuntatoimen, nuorisotoimen ja yleisen kulttuuritoimen rahoituksessa on vähäinen. Kun se on osa valtionosuuksien suurta kokonaisuutta, jää se ainakin osassa suurempia kuntia vaille vaikutusta kulttuuritoimintaan.

Toisaalta yleisen kulttuuritoimen osalta pientäkin valtionosuutta on pidetty tärkeänä, koska se on ainoa mahdollisuus kanavoida valtion tukea toimintaan, joka ei ole taidelaitosten toimintaa tai taiteen perusopetusta. Pienemmissä kunnissa se muodostaa kirjaston ja mahdollisesti taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön ohella ainoan valtion tuen kulttuurille. Myös erillisiä kohdennettuja avustuksia pidetään tärkeinä, koska ne motivoivat suunnittelemaan ja käynnistämään uusia toimintoja.

2 Muu kulttuuritoiminta

2.1 Muu kulttuuritoiminta paikallistasolla

Kuntien kulttuuritarjonnan kannalta erittäin tärkeitä ovat myös alan kaupalliset palvelut. Kattavimmat niistä ovat edelleen kirjakaupat ja elokuvateatterit. Molemmat palvelut ovat kuitenkin vähentyneet. Uusia palvelumuotoja ovat erilaiset luovien alojen yritykset ja keskuksat.

Aku Alasen (Kuntapuntari 1/2007) mukaan Suomessa oli vuosien 2006 ja 2007 vaihteessa 193 kunnassa vähintään yksi kirjakauppa. Kunnissa asui 83 prosenttia maamme väestöstä. 51 kunnassa oli kirjakaupan lisäksi yksi tai useampi marketti, jossa oli erillinen kirjaosasto. Sellaisia kuntia, joissa oli vain jonkin marketin kirjaosasto, oli 19. Täysin ilman mitään kirjamyyntipistettä oli tuolloin 204 kuntaa. - Sitä, missä kunnissa oli kirjakauppa, ei selittänyt pelkkä väkiluku. Eri puolilla Suomea oli 20 alle 3600 asukkaan kuntaa, joissa kirjakauppa vielä toimi. Kunnan sijainti ja kunnan henkinen ilmapiiri vaikuttavat asiaan. Esimerkiksi kuntien halu ja mahdollisuudet keskittää kirjaostot oppilaitoksille ja kirjastoille oman kunnan kirjakauppaan merkitsevät välillistä taloudellista tukea, joka ei luonnollisestikaan ole nykyisin niin merkittävä kuin aikaisemmin, mutta tukea kuitenkin. Osa kunnista on katsonut kilpailusäädösten rajoittavan mahdollisuutta suosia paikallista toimijaa.

Suomen elokuväsäätöön tilastojen mukaan Suomessa oli vuonna 2009 yhteensä 306 teat-terisalia, 179 elokuvateatteria 129:lla eri paikkakunnalla, ja näistä elokuvateattereista 70 % oli Finnkinon hallinnassa. Suomessa ei ole toista laajalle levittäytynyttä kilpailevaa eloku-vateatteriketjua, vaan loput elokuvateatterit ovat omistukseltaan hajaantuneet hyvin pieniin osiin. Mukana on myös kunnallisia elokuvateattereita (10-15 % teatterisaleista). Samoin kuin kirjakauppojen kohdalla, elokuvateatteritoimintaa on myös useissa pienissä kunnissa aktiivisten toimijoiden ansiosta.

Suomen elokuväsäätö tukee elokuvan esitystoimintaa ja levitystä Suomessa. Tuen tarkoituksena on edistää elokuvan esittämistä ja saatavuutta elokuvateattereissa sekä kehittää ohjelmiston ja toiminnan monipuolisuutta. Tukea myönnetään hakemuksesta elokuvateattereiden kunnostukseen ja laitehankintaan, elokuvateattereiden toiminnan kehittämiseen sekä menestyselokuvien lisäkopioihin pienempien paikkakuntien teattereita varten. Vuonna 2010 kunnostukseen ja laitehankintaan jaettiin 980 000 euroa, toimintatukea 355 000 euroa ja digitalisointiin ja kunnossapitoon 1 756 000 euroa.

2.2 Kulttuurin osuus koko taloudesta

Luovien alojen yritystoiminta on 2000-luvulla nähty maailmanlaajuisesti ja myös Suomessa kasvavana alueena. Usein viitataan Euroopan komission vuonna 2006 toimeksian-

nosta tehtyyn Economy of Culture -raporttiin, jonka mukaan luovien alojen ja kulttuurin on katsottu edistävän taloudellista ja sosiaalista kehitystä sekä innovaatioita ja koheesiota. Kun Suomessa puhutaan luovista aloista yritystoimintana, niihin luetaan kuuluvaksi muun muassa seuraavat alatoimialat: animaatiotuotanto, arkkitehtipalvelut, elokuva- ja tv-tuotanto, kuvataide ja taidegalleriat, käsityö, liikunta- ja elämyspalvelut, mainonta ja markkinointiviestintä, muotoilupalvelut, musiikki ja ohjelmapalvelut, peliala, radio- ja äänituotanto, taide- ja antiikkikauppa, tanssi ja teatteri sekä viestintäala. Useimpiin näistä liittyy myös tuotteiden ja palveluiden jakelu.

Vuonna 2007 kulttuurialojen liikevaihto oli 15 miljardia euroa ja kulttuurialojen arvonlisäys 3,2 % koko taloudesta⁴. Luovien alojen yritystoimintaan käytettiin rakennerahasto-ohjelmakaudella 2000–2006 erilaista EU:n hankerahoitusta kaikkiaan noin 65 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 lopussa rakennerahastohankkeiden EU:n ja valtion rahoituksen määrä kulttuurihankkeisiin oli lähes 150 miljoonaa euroa. Tästä luovien alojen hankkeiden rahoitus oli noin 62 miljoonaa euroa.

Aku Alasen⁵ mukaan kulttuurin talous on keskittynyt suuriin kaupunkeihin kokonaistaloutta selvemmin. Helsingin osuus kulttuurin taloudesta on reilusti yli kaksinkertainen sen kokonaistalouden osuuteen verrattuna. Myös Tampereen ja Turun sekä Lahden rooli kulttuurin taloudessa ylittää selvästi niiden kokonaistaloudellisen merkityksen.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen mukaan (Tilastoja 2009:15) vuonna 2007 Suomen kulttuurialan yritysten toimipaikoista 29 prosenttia sijaitsi Helsingissä ja 37,4 prosenttia pääkaupunkiseudulla. Kulttuurialojen liikevaihto pääkaupungissa oli yhteensä 6,1 miljardia euroa; se on 40,5 % koko maan kulttuurialojen liikevaihdosta. Luku on korkea, kun sitä vertaa Helsingin kaikkien alojen liikevaihdon osuuteen koko maan kaikkien alojen liikevaihdosta, joka on 17,8 %. Kulttuurialojen taloudellinen merkitys on siis suuri varsinkin pääkaupunkiseudulla.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2007 kulttuuriammateissa työskenteli 89 278 ihmistä. Helsingin osuus alojen henkilöstöstä on 38,2 prosenttia ja osuus toimipaikoista 29 prosenttia.

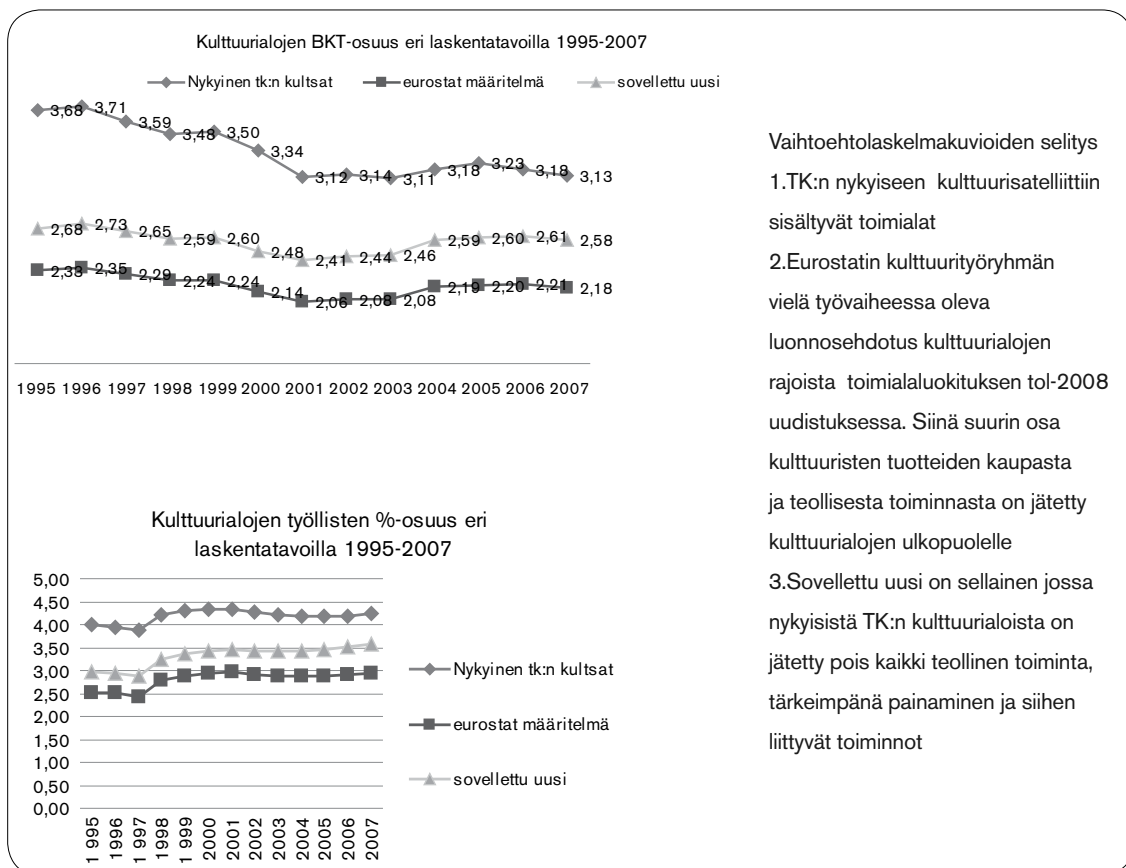
Eurostatin tilastojen mukaan vuonna 2005 Euroopan kulttuurityövoiman määrä oli 4,9 miljoonaa, 2,4 % työvoimasta. Suomen osalta vastaavat luvut Eurostatin tilastossa olivat: kulttuurityövoima 79 300, kulttuurin osuus koko työvoimasta 3,3 %. Suomi oli kulttuurialan työvoimaosuudessa kolmantena Hollannin (3,8 %) ja Ruotsin (3,5 %) jälkeen. EU-maissa yhteenlaskettuna kulttuurin osuus oli 2,4 prosenttia työvoimasta (Cultural Statistics 2007)

Aku Alanen on kuvannut kulttuurialojen BKT-osuuksia ja kulttuurialojen työllisten määrien kehitystä vuosina 1995–2007 käyttäen määritelmään Tilastokeskuksen nykyisiä luokitteluja, Eurostatin määritelmiä ja uutta sovellettua tapaa määritellä kulttuurialoja. Nämä kuviot osoittavat BKT-osuuden laskevaa suuntaa, jossa on kysymys joko varsin pienestä tai vähän suuremmasta notkahduksesta riippuen siitä mitä määritelmää sovelletaan. Kulttuurialojen työllisten %-osuus oli vuonna 2007 lievässä nousussa⁶.

4 Tilastokeskuksen kulttuuritilinpidon mukaan. Arvon lisäys oli suurempi kuin alkutuotannon, matkailun, majoitus- ja ravitsemisalalan ja massan ja paperinvalmistuksen arvonlisäys.

5 Tieto&trendit 4-5/2010. Tilastokeskus.

6 BKT-osuuksilla asioita tarkasteltaessa on syytä huomata, että BKT:n vaihtelut vaikuttavat voimakkaasti tunnuslukujen muodostumiseen; BKT:n laskiessa saattaa tunnusluku osoittaa nousevaa suuntaa vaikka tutkitun toimialan rahoitus ei muuttuisi. Vastaavasti BKT:n noustessa rahoitus saattaa näyttää laskevaa suuntaa, vaikka sen määrä pysyisi ennallaan.



Vaihtoehtolaskelmakuvioiden selitys

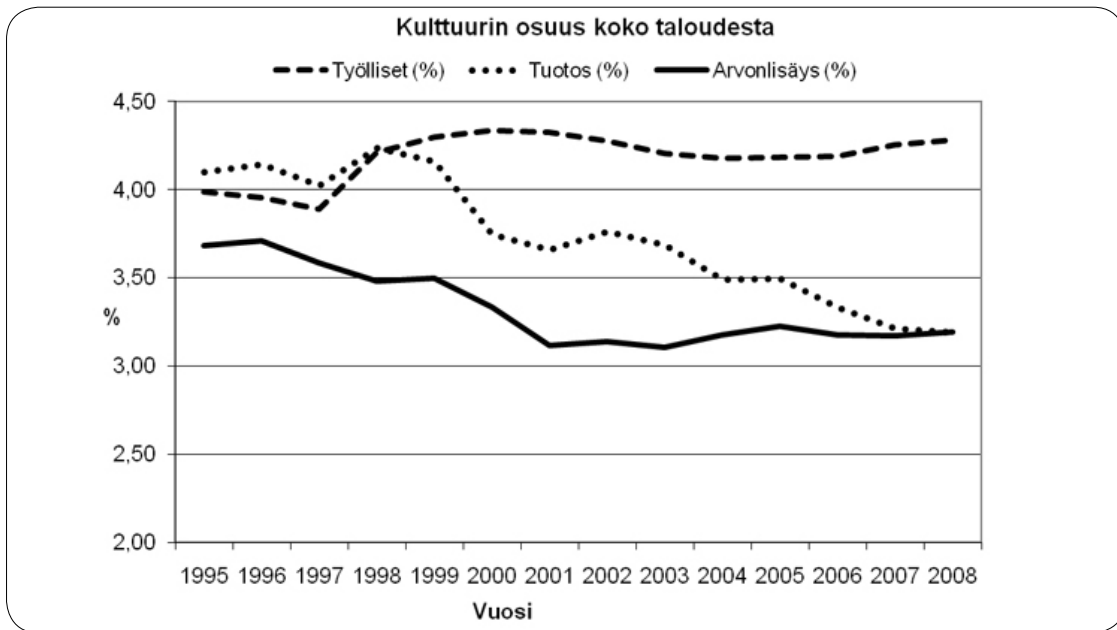
1. TK:n nykyiseen kulttuurisatelliittiin sisältyvät toimialat
2. Eurostatin kulttuuriyöryhmän vielä työvaiheessa oleva luonnosehdotus kulttuurialojen rajoista toimialaluokituksen tol-2008 uudistuksessa. Siinä suurin osa kulttuuristen tuotteiden kaupasta ja teollisesta toiminnasta on jätetty kulttuurialojen ulkopuolelle
3. Sovellettu uusi on sellainen jossa nykyisistä TK:n kulttuurialoista on jätetty pois kaikki teollinen toiminta, tärkeimpänä painaminen ja siihen liittyvät toiminnot

Kuvio 1. Kulttuurialojen BKT-osuudet ja työllisten määrät eri laskentatavoilla ilmaistuna vuosina 1995-2007.

Kulttuurialojen BKT-osuuksien laskeva suunnan tärkein yksittäinen rakenteellinen selittäjä on painetun sanan, ennen kaikkea painalojen suhteellisen roolin lasku. Kulttuurin työvoimaosuuden korkeampi taso BKT-osuuteen nähden johtuu ennen kaikkea siitä, että kulttuurialat ovat pääosin hyvin työvoimaintensiivisiä.

Suhdannepoliittisesti kulttuurin BKT-osuuden lasku saattaa johtua myös 2000-luvun alun varsin pitkään jatkuneen nousukauden nopeasta BKT:n kasvusta. Kulttuurin työvoimaintensiivisyys saattaa taas osin selittää sitä, että vaikka kulttuurialojen osuus kansantaloudessa näyttäisi laskevan, niin kulttuurialojen työllisten määrä osoittaa samaan aikaan hienoista nousua.

Vastaavanlainen kuva kulttuurialojen kehityksestä syntyy myös seuraavan kuvion (kuvio 2) tiedoista.



Kuvio 2. Kulttuurin osuus koko taloudesta⁷

Tässäkin kuviossa kulttuurialojen osuus tuotannosta ja arvonlisäyksestä näyttää 1990-luvun puolivälin jälkeen laskevan, kun taas osuus työllisistä nousee vuosituhannen vaihteessa ja pysyy sen jälkeen kohonneella tasolla. Tuotos- ja arvonlisäysosuuksien laskemisen ja ristiriidan työllisten osuuden kehityksen kanssa selittänee tässäkin tapauksessa talouden ja tuottavuuden suhteellisen riipeä kasvu.

Taulukko 5. Laajasti ja suppeasti määritellyn taiteen⁸ osuus bruttokansantuotteesta ja työllisyydestä ja osuus kulttuurin taloudesta ja työllisyydestä vuosina 1995 ja 2007.

Taiteen osuus bruttokansantuotteesta ja kulttuurin taloudesta

Vuosi	% bkt:sta, laaja	% kulttuurin taloudesta, laaja	% bkt:sta, suppea	% kulttuurin taloudesta, suppea
1995	0,21	5,84	0,09	2,54
2007	0,28	9,03	0,10	3,30

Taiteen osuus koko kansantalouden työllisyydestä ja kulttuurin toimialan työllisyydestä

Vuosi	% kaikista työllisistä, laaja	% kulttuurin työllisistä, laaja	% kaikista työllisistä, suppea	% kulttuurin työllisistä, suppea
1995	0,60	14,8	0,39	9,78
2007	0,90	21,1	0,47	11,12

Samaan aikaan kun kulttuurin koko toimialan osuus kansantalouden arvonlisäyksestä on supistunut ja työvoimaosuus pysynyt suunnilleen ennallaan, on varsinaiseen taiteellisen toiminnan osuus kansantaloudessa ja myös kulttuurin toimialan sisällä hieman kasvanut.

⁷ Tilastokeskus. Katri Soinne 24.2.2011.

⁸ Aku Alanen, Mikä on taiteen markkina-arvo kansantaloudessa? Tieto & Trendit 7/2010.

Laajempi määritelmä viittaa taiteen toimialojen koko toimintaan, suppeampi viittaa toimintaan, joka on kullakin toimialalla arvioitu varsinaisen taiteellisen toiminnan osuus. Taiteen toimialoja tässä asetelmassa ovat: elokuva, kuvataide (ml. mediataide), esittävät taiteet (teatteri, tanssi ja sirkus), kirjallisuus, rakennustaide, säveltaide, valokuva ja muotoilu.

3 Kuntarakenteen muutos

3.1 Suomen kuntarakenne

Palvelujen järjestämisestä kansalaisille vastaavat Suomessa pääosin kunnat. Edellisessä luvussa on käynyt ilmi, että lainsäädännöllä valtio asettaa yleisen tason tavoitteen palvelun järjestämiselle ja säättää valtion osallistumisesta palveluja järjestävän kunnan tai muun yhteisön rahoitukseen. Kunnan itsensä tehtäväksi jää päättää, millä tavalla se saamansa valtion rahoituksen kokonaisuuden allokoii eri tehtäväalueille. Kuntatalouden erityispiirteet näkyvät jännitteinä kuntien ja valtion sekä erityyppisten kuntien välillä, koska esimerkiksi kokonsa ja sosioekonomisen rakenteensa osalta hyvin erilaisilla kunnilla on erilaiset mahdollisuudet rahoittaa lähtökohtaisesti samanlaisia palveluvelvoitteita

Suomessa kuntien tehtäväalue on pohjoismaiseen tapaan laaja, kunta vastaa pääosin hyvinvointipalvelujen tarjoamisesta kansalaisille. Kunta voi kantaa vastuunsa joko tuottamalla palvelut itse tai hankkimalla ne muilta tuottajilta. Kulttuuripalvelujen tuottamisessa on useammanlaisia malleja; osan palveluista kunta tuottaa itse, osa tuotetaan ylikunnallisesti ja osan tuottamisesta vastaavat muut oikeushenkilöt joko sopimusperusteisesti tai kunnan avustamana. Kunta ja valtio vastaavat yhdessä niiden rahoituksesta siltä osin kuin palvelun tuottajan oma tulonhankinta ei kata rahoitustarvetta tai palvelu tarjotaan erityisesti syystä ilmaiseksi.

Tehtävien laajuuteen nähden Suomen kuntajako on ollut varsin tiheä ja Suomessa on suuri joukko kuntia, jotka eivät kykene yksin tuottamaan kaikkia niitä palveluja, joiden osalta vastuu palvelutarjonnasta on osoitettu kunnille. Perinteisesti tilanne on ollut tällainen varsinkin pitkälle erikoistuneiden palvelujen osalta, kuten erikoissairaanhoidossa, kehitysvammahuollossa ja ammatillisessa koulutuksessa. Niiden osalta kunnat ovatkin järjestäytyneet kuntayhtymiksi, jotka vastaavat palvelun tuottamisesta.

3.2 Kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke)

Viime aikoina ovat varsinkin sosiaali- ja terveystalouden palveluista vastuussa olevat viranomaiset kantaneet huolta tiheästä kuntarakenteesta johtuvasta monien kuntien voimavarojen rajallisuudesta myös peruspalvelujen tuottamisessa. Siksi maan hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS-hanke, L 169/2007), jonka tavoitteena on luoda edellytykset sille, että kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Tavoite on koettu erityisen akuutiksi perusterveydenhuollossa ja

siihen kiinteästi liittyvissä sosiaalitoimen tehtävissä sekä ammatillisen koulutuksen järjestämisessä siltä osin kuin sitä ei ole osoitettu kuntayhtymän hoidettavaksi. Uudistuksen periaatteiden mukaan perusterveydenhuollossa tarvitaan vähintään 20 000 asukkaan väestöpohja ja ammatillisessa koulutuksessa väestöpohjavaatimus on 50 000 asukasta. Kunnat voivat saavuttaa väestöpohjan joko kuntaliitoksilla tai muodostamalla yhteistoiminta-alueita, koska kaikki sellaiset kunnat, joiden väestöpohja ei täytä asetettua normia, eivät ole olleet valmiita kuntaliitoksiin. Uuden kunnan tai yhteistoiminta-alueen on muodostettava toiminnallinen kokonaisuus, jolla on riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä palveluja on pyritty myös hierarkisoimaan niin, että puhutaan (1) lähipalveluista, (2) etäämmällä sijaitsevista seudullisista palveluista ja (3) laajaa väestöpohjaa edellyttävistä keskitetyistä palveluista. Lähipalvelu ei aina ole maantieteellisesti lähellä sijaitseva palvelu, vaan keskeistä on kyseisen palvelun hyvä saavutettavuus, esimerkiksi sähköisesti.

Erikseen määritellyillä kaupunkiseuduilla on laissa nimettyjen kuntien yhdessä sovittava ja laadittava suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan. Laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetaan valtiolle ja kunnille tehtäväksi kehittää ja ottaa käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan rakentaa yhteispalveluja, jotka ylittävät organisaatio- ja hallintorajat.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä kuntajaon muutokset ovat nopeasti yleistyneet. Muutoksia on pyritty helpottamaan myös kuntajakolain muutoksella. Siinä asetetaan tavoitteeksi elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Valtioneuvosto/asianomainen ministeriö voi myös olla aloitteellinen kuntajakoselvityksen käynnistämässä. Valtioneuvosto voi myös määrätä selvittäjän esityksestä kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisen kunnassa, jonka valtuusto ei ole hyväksynyt selvittäjän tekemää liitosesitystä. Jos kuntalaisten enemmistö yhtyy selvittäjän kantaan, voi valtioneuvosto päättää liitoksesta kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta.

Erityisissä taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien osalta on vaikeuksien jatkuessa ja erikseen asetetun arviointiryhmän esityksestä erillisen lain perusteella mahdollista päättää kuntaliitoksesta valtioneuvoston yksipuolisella päätöksellä.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevan lain säätämisen jälkeen on suoritettu 52 kuntaliitosta, joista suurimmissa on ollut mukana 10 kuntaa. 2000-luvun alusta liitoksia on tehty kaikkiaan 68. Kun Suomessa vuonna 1977 oli 464 kuntaa, on kuntien lukumäärä vuoteen 2010 tultaessa vähentynyt 342:een. Kuntakoko on siis oleellisesti kasvanut ja yhteistyö on myös niiden kuntien kesken, jotka eivät ole päätyneet kuntaliitoksiin, lisääntynyt ja tiivistynyt. Kuntien toiminnan nopeaan tehostumiseen ei kuntaliitoksilla kuitenkaan ole aina päästy. Kokemukset niin meillä kuin esimerkiksi Tanskassa osoittavat, ettei kuntaliitoksilla aina ole saavutettu ainakaan välittömiä kustannussäästöjä.

Kuntarakenteen muutoksen takana on sekä globaaleja, kansallisia että paikallisia tekijöitä. Markkinoiden globalisaatio, väestön ikääntyminen, muuttoliike, kaupungistuminen, monikulttuuristuminen ja poliittishallinnolliset uudistamisopit muokkaavat kuntien toimintaympäristöä. Kaupunkiseudut pyrkivät kokoamaan voimavarojaan yhteistyöllä ja kuntaliitoksilla voidakseen parantaa seudun kilpailukykyä. Väestön ikääntymisen ja muut-

toliikkeen seurauksena etenkin pienimmät ja syrjäisimmät kunnat kohtaavat yhä useammin vaikeuksia selviytyä palveluvelvoitteistaan.

Muutosten seurauksena kuntien hallinnon ja palvelujen kehittäminen on tärkeää. Kehittämistoimenpiteiden organisointiperiaate voi olla joko alue tai tehtävä, sektori. Aluepohjaisessa organisoinnissa lähtökohtana on alueellinen kokonaisuus kuten kunta, seutu tai maakunta. Tehtävälähtöinen organisointi ei perustu alueyhteisölliseen merkitykseen vaan korostaa palvelujen organisoimista niiden omista lähtökohdista käsin. Tehtävälähtöisen lähtökohdan mukaan keskeistä on palvelujen väestöpohja ja professiot.

Uudenlaisten palvelumallien kehittäminen edellyttää kunnilta perinteisten yhteistyömuotojen jalostamista, sektoreitten ylittämistä, kaikkien ikäryhmien tarpeitten ja mahdollisuuksien huomioonottamista sekä avoimuutta uusien toimintatapojen rakentamisessa ja niihin liittyen kunnan asukkaiden kokemusten ja osallisuuden huomioonottamisessa.

Kuntakoon kasvu ja kuntien yhteistyön lisääntyminen vaikuttavat oleellisesti myös kulttuuripalvelujen tuotantoedellytyksiin. Kunnan kulttuuri- ja taidelaitoksilla on suuremmassa kunnassa yleensä vahvempi paikallinen rahoituspohja. Mahdollisuus käyttää yhteisiä virkoja yhteistoiminta-alueilla on antanut mahdollisuuden vahvistaa kulttuuritoimen hallinnollista infrastruktuuria myös niissä kunnissa, joissa ei (enää) ole ollut kulttuuritoimen virkamiehiä ja/tai luottamushenkilöhallintoa.

3.3 Kulttuurin toimiala uudistetussa aluehallinnossa

Koska Suomessa ei ole toteutettu ylemmänasteista itsehallintoa, on aluehallinto jakautunut yhtäältä valtion aluehallintoon ja toisaalta kuntapohjaiseen aluehallintoon. Valtion aluehallinto koostui alun perin lääninhallituksista, joiden tuli toimia erityislaeissa määriteltyjen tehtävien osalta myös valtion alueellisena yleishallintoviranomaisena. Lääninhallitusten ohella alueella toimi valtion erillisiä piirihallintoviranomaisia tavallisesti yhden ministeriön ja/tai keskusviraston alaisena yhden hallinnonalan tehtäviä hoitamassa.

Kuntapohjainen aluehallinto on koostunut kuntayhtymistä (alun perin kuntainliitoista), jollaisia kunnat ovat perustaneet tehtäväalueille, joiden hoitaminen yhden kunnan toimesta ei ole ollut tarkoituksenmukaista. Tällaisia tehtäviä ovat olleet mm. erikoissairaanhoito, ammatillinen koulutus ja kehitysvammahuolto. Kunnat ovat perustaneet alun perin alueellista edunvalvontaa hoitamaan maakuntaliittoja. Kun niiden yhteyteen liitettiin 1990-luvun alussa seutukaavaliitot tehtävineen, muodostettiin niistä maakunnan liittoja, jotka ovat saaneet EU-jäsenyyden myötä osaltaan tehtäviä mm. EU:n rakennerahastotukien jakamisessa. Maakuntien liitot ovat keskeisessä asemassa alueellisen kulttuuripolitiikan edistäjinä, mitä tehtävää ne hoitavat hyvin eri tavoin riippuen siitä, mikä rooli niiden strategioissa on kulttuurilla.

Valtion aluehallinto uudistettiin vuoden 2010 alusta. Pääosa valtion aluehallintoyksiköistä koottiin kahteen virastotyyppiin: kuuteen aluehallintovirastoon (AVI) ja 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus). Aluehallintovirastojen tehtävät muodostuivat pääosin lääninhallitusten tehtävistä lisättyinä työsuojelupiirien aikaisemmin hoitamilla tehtävillä. ELY-keskusten päätehtäväalueita kuvaa viraston nimike. Lääninhallitusten aikaisemmin hoitamista tehtävistä opetustoimi (esi-, perus- ja 2. asteen koulutus) sijoittuu aluehallintovirastoon. ELY-keskuksiin sijoittuu kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä mm. koulutuksen ennakointi, työelämän kehittäminen ja oppilaitosten perustamishankkeet. Peruspalveluiden arviointivastuu on aluehallintovirastoilla, joskin kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen osalta sen toteuttamisvastuu on ELY-keskuksilla. Kult-

tuuritoimen tehtäviä hoidetaan viidessätoista ELY-keskuksessa. Kulttuuritoimen tehtävät tulivat ELY-lainsäädäntöön uutena tehtävänä. Nuoriso- ja liikuntatoimen tehtäviä hoidetaan kuudessa ELY-keskuksessa ja virkamiehet, jotka hoitivat aikaisemmin niitä alueella, jonka ELY-keskukseen ei näiden toimialojen tehtäviä sijoitettu, jäivät hoitamaan tehtäviä entisellä alueellaan toisen alueen ELY-keskuksen virkamiehinä. Kun he eivät voineet ainakaan kaikissa tapauksissa sijoittua toimialueensa ELY-keskukseen, he jäivät toimimaan ilman luontevaa työyhteisöä. Alueellisen liikuntaneuvoston samoin kuin alueellisen taide-toimikunnan jäsenten nimityksistä vastaavat nykyisin maakunnan liitot, jolloin kuntapohjainen organisaatio vastaa valtionhallinnon toimielinten kokoonpanosta.

Valtion aluehallinnon jaon yhtenä perusteena oli tehtävien jako osoittamalla valvontatehtävät aluehallintovirastoihin ja kehittämistehtävät ELY-keskuksiin. Jaon tarkoituksenmukaisuutta voidaan pohtia. Kehittäminen, päätösten toimeenpanon valvonta ja toimeenpantujen päätösten vaikutusten arviointi kuuluvat samaan prosessiin. Yleiseksi ongelmaksi esimerkiksi organisaatioiden strategioiden tutkimuksissa on osoittautunut strategioiden ja käytännön toiminnan liian ohut yhteys. Kehittämisen ja käytännön yhteys katkeaa, elleivät päätösten toteuttamisen seuranta, valvonta ja arviointi anna jatkuvaa palautetta päätösten onnistuneisuudesta. Arvioinnin riippumattomuus päätösten tekijästä ja toimeenpanijasta on syytä organisaation sisällä varmistaa, mutta se ei edellytä organisaatorisen siteen katkaisemista. Kehittämisestä vastaavan viraston johdon on syytä olla koko ajan myös toimeenpanosta saatavan palautteen osalta ajan hermolla.

Uudessa aluehallinnon rakenteessa ongelma korostuu sivistystoimen – kulttuuri mukaan luettuna - osalta. Aluehallintovirastolla (AVI), jolle toimialan arviointitehtävä kuuluu, ei ole alan henkilöstöä, koska se siirrettiin uudistuksen yhteydessä ELY-keskuksiin. Aluehallintovirasto joutuu näin ollen tilaamaan arviointipalvelut ELY-keskukselta 'alihankintana'. Tilanne on mielenkiintoinen: AVI:n tehtävänä on arviointi, jonka se tilaa ELYiltä. ELYjen tuottamasta arvioinnista AVI:t sisällyttävät omaan arviointiinsa sellaiset asiat, jotka ministeriöt ovat heille ohjeistaneet. Arvioinnin riippumattomuus toimeenpanijoista ei siis käytännössä toteudukaan tehtävien jaolla eri organisaatioihin. Herää vielä kysymys, miten arvioinnin tulos palautuu alueille. Kenen vastuulla ja mahdollisuuksissa on ryhtyä toimiin, mikäli arviointi indikoi peruspalvelujen saavutettavuuteen liittyviä ongelmia? Edelleen voidaan kysyä, onko arvioinnissa varattu alueellisille taidetoimikunnille ja niiden asiantuntemukselle mitään roolia.

Kuulemistilaisuuksissa tuli esille myös muita ongelmia aluehallinnon toimivuudessa. Varsinkin nuorisotoimen ja liikunnan organisointitapa koetaan ongelmalliseksi. ELY-keskusten kautta kulkee mm. nuorten työpajatoiminnan, harrastustoiminnan ja toimialan alueellisen kehittämisen asioita. Kun kuntatasollakin nuorisolautakuntia on osapuilleen vain noin 10 kunnassa, jää alue- ja paikallistason infrastruktuuri toimialalla hyvin kapeaksi.

Alueelliset taidetoimikunnat, jotka toimivat aikaisemmin lääninhallitusten yhteydessä, olivat jo ennen aluehallintouudistusta sijoitettu hallinnollisesti taiteen keskustoimikunnan alaisuuteen. Uudelleenjärjestelyssä korostuu pyrkimys suoraan substanssiohjaukseen. Samalla se on irrottanut taiteen edistämisen muusta aluehallinnosta, mikä ei välttämättä edistä jätnevän alueellisen kulttuuripolitiikan luomista. Alueellisten taidetoimikuntien hallinnollista asemaa koskevia selvityksiä on niiden olemassaolon aikana tehty useita. Niiden rooliin onkin välttämättä tullut defensiivisiä piirteitä. Toisenlaista suuntautumista edustaa Art Hub -luovien alojen osaamisyhteisö, joka on alueellisten taidetoimikuntien kehittämisen pilottihanke ja vahvistaa alueellisia taidetoimikuntia kehittäjäorganisaatioiden verkostossa. Toimintaa koordinoivat Hämeen, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon

taidetoimikunnat. Hankkeessa haetaan välineitä edistää luovan alan, erityisesti taide- ja kulttuurialan toimijoiden työllisyyttä, elinkeinoja ja yrittäjyyttä tukevia palveluita alueilla. Aivan samalla tavalla alueelliset taidetoimikunnat voisivat yhteistyössä paikallisten kehittäjätahojen kanssa luoda malleja esimerkiksi kulttuurin hyvinvointiohjelman tavoitteiden suunnassa.

Alueella toimii vielä eri taiteenalojen aluekeskuksia, joita on kaikkiaan 38⁹. Lastenkulttuurin Taikalamppu-verkostossa on 11 toimijaa, tanssin aluekeskuksia on kuusi, elokuvan aluekeskuksia 11 ja valokuvan alalla 10. Elokuva- ja valokuvakeskukset ovat toimintoiltaan vakiintuneita, ja niiden toiminta-avustuksen myöntää taiteen keskustoimikunta; Taikalamppu ja tanssin aluekeskus ovat kehittämisprojekteja, joille vuosittaisen tuen myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Keskukset tekevät alueilla arvokasta työtä oman taiteenalansa edistämiseksi. Niillä saattaisi olla arvokasta annettavaa myös alueellisen kulttuuripolitiikan kehittämiseen, mikä edellyttäisi kiinteää yhteistyötä alueen muiden kulttuuritoimijoiden (alueellisten taidetoimikuntien, ELY-keskusten ja maakunnan liittojen) kanssa.

Kuulemistilaisuuksissa arvioitiin, että osaamisen ja kulttuurin tavoitteet ovat aluehallinnossa määrittelemättä. Aluehallinnon toimintaympäristö ja tehtävät muuttuvat myös PARAS-hankkeen edetessä ja kuntarakenteen muuttuessa. Toimialan tilannetta kuvattiin toteamalla, että kulttuurin tehtäväalue ajelehtii aluehallinnossa.

3.4 Alueellisen kulttuuripolitiikan tarve

Työ- ja elinkeinoministeriön aluekehittämisstrategia 2020 tunnistaa aluekehitysvissiossaan kulttuuripalvelujen merkityksen: ”Vuonna 2020 Suomi tarjoaa asukkailleen laadukkaat ja turvalliset elämän edellytykset, viihtyisän, ekotehokkaan ja toimivan, luovuuteen kannustavan elinympäristön sekä hyvät ja mielekkäät työ-, osallistumis- ja oppimismahdollisuudet. Ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on lisätty ja kulttuuripalveluita kehitetty. Suomi on monikulttuuristunut ja maahanmuuttajat ovat integroituneet tasavertaisina kansalaisina suomalaiseen yhteiskuntaan”.

Strategiassa taiteilijat, kulttuuriyrittäjyys, kulttuuritoiminta, kulttuuripalvelut, kulttuuriperintö, kulttuuri-instituutiot saavat roolin alueiden elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa, hyvinvointipolitiikassa ja alueellisten identiteettien määrittelyssä, kilpailukykytekijänä ja hyvinvoinnin lisääjänä. Myös eri ikäryhmien erilaiset tarpeet nähdään haastavana toimintojen kehittämisessä. Ratkaisevan tärkeä kysymys on, kyetäänkö strategian hyviin pyrkimykseen vastamaan kulttuuripalveluiltaan voimakkaasti erilaistuneilla alueilla.

Alueellisen kulttuuripolitiikan tarvetta korostaa se tosiasia, että kulttuurin alalla alueellinen keskittyminen on poikkeuksellisen voimakasta. Valtion kulttuuritoimeen osoittamista varoista pääkaupunkiseutu saa 3,5 kertaa maan keskiarvoa enemmän asukasta kohti lasketuna (vrt. luku 2.2).¹⁰ Tilastokeskuksen analysoimien tietojen mukaan alue-erot kulttuurin kulutuksessa ovat Suomessa EU-maiden suurimpia, kun verrataan tiheään ja harvaan asuttuja alueita. Asiantuntijan mukaan pääkaupunkiseudun ohella maakuntakeskukset ovat vielä ”kartalla” jotenkuten, mutta niitä pienemmissä yksiköissä on varsin hiljaista.

Kulttuurin voimavarat vaihtelevat suuresti myös kuntien välillä. Tilastokeskuksen tietojen mukaan kulttuurimenot asukasta kohti olivat alle 10 000 asukkaan kunnissa puolet suurempien kuntien menotasosta. 1990-luvun valtiosuosuuksien jälkeen alle 15 000

9 Alueellisten taiteen edistämisorganisaatioiden yhteistyön edut, haasteet ja mahdollisuudet. selvittäjä Vilja Ruokolainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:17.

10 Kulttuuripalvelut ja kulttuuriyö maakunnittain. Opetusministeriön politiikka-analyysija 2008:2.

asukkaan kunnista joka toisessa lakkautettiin kulttuurisihteerin virka. Samaan aikaan yhdistelmävirkoja, joihin liittyy kulttuuritoimi, on vähennetty pienissä kunnissa noin kolmanneksella¹¹. Itä-Suomen kunnista vain viidessä on kulttuurilautakunta. Maaseutukunnissa muodostuu pahimmillaan tilanne, jossa kunnan kulttuuritoimi koostuu kirjastosta, muutaman avustuksen jakamisesta ja itsenäisyyspäivän juhlan ja mahdollisesti paikallisen kulttuuritapahtuman järjestämisestä. Kulttuurin tarkoituksiin soveltuvien tilojen käyttömahdollisuudet ”tapetaan hinnalla” eli kunnan (tai muun omistajan) perimällä, kulttuuribudjetin mahdollisuudet ylittävällä vuokralla.

Palvelujen väheneminen ja niiden merkityksen aliarvostaminen muodostavat toisiaan vahvistavan kierteen. Kunnallisalan kehittämistätiön ilmapuntaritutkimuksessa 2009 ilmeni, että vain 33 % kuntalaisista pitää kulttuuripalveluja ja noin 60 % liikuntapalveluja kunnan tehtävänä. Yli puolet (57 %) on sitä mieltä, että kulttuuripalvelujen järjestämisestä voisi luopua ja runsas kolmannes (37 %) olisi valmis luopumaan liikuntapalveluista kunnan järjestäminä. Asenteet kuntien luottamushenkilöiden keskuudessa olivat vielä jyrkemmät.

Vuoden 2010 ilmapuntaritutkimuksen mukaan kansalaiset nimesivät varsin usein säästökohteikseen asuntotuotannon tukemisen (41 %). Sen jälkeen tulivat liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet ja -palvelut (31 %) sekä kirjastotoimi ja kulttuuripalvelut (29 %). Mielenkiintoista oli havaita, että valtuutetut asettivat kirjastoista ja kulttuurista säästämisen (37 %) liikunnasta ja urheilusta säästämisen (25 %) edelle.

Kulttuuripalvelujen käytön erilaistuminen näkyy paitsi alueellisissa myös sosiaaliryhmien välisissä eroissa. Ylimmän ja alimman tuloviidenneksen eroa kuvaava indeksi on Suomessa 2,6 kun se esimerkiksi Ruotsissa on 1,8. Ulkonakäymistä edellyttävien kulttuuripalvelujen osuus kulttuurin kulutuksesta on 5 % ja osuus on EU-maiden pienin.

Tilastokeskuksen vapaa-aika – ja ajankäyttötutkimusten mukaan 83 % yli 10-vuotiaista suomalaisista oli käynyt yhden kerran tai enemmän jossakin kulttuuritilaisuudessa vuoden 2009 aikana. Huomattavasti tarkkarajaisemmin selvitettiin ihmisten luovia taideharrastuksia: luovia taideharrastuksia (soittaminen, laulaminen, näytteleminen, kaukokirjallisten tekstien kirjoittaminen ja kuvataiteet) oli yli 30 %:lla. Kun tarkasteltiin alueellisesti ja tarkentaen kulttuuritilaisuuksien sisältöjä taiteenaloittain tulos osoittaa, että kaupunkimaisissa kunnissa asuvat osallistuvat kulttuuritoimintaan selkeästi muita enemmän. (Alueluokitus jakaa kunnat taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun perusteella kaupunkimaisiin (vuonna 2000 lukumäärä 67), taajaan asuttuihin (70) ja maaseutumaisiin (315) kuntiin.)

11 Kuntien kulttuuritoimen virat 1990-luvulla. Suomen Kuntaliitto, Pia Keltti 2001.

Taulukko 6. Kulttuuritoimintoihin osallistuminen aluetyypeittäin¹²

Elokuviissa käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 52 %, 2009 56 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 41 %, 2009 36 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 34 %, 2009 30 %

Teatterissa käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 42 %, 2009 46 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 31 %, 2009 35 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 30 %, 2009 37 %

Konserteissa käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 41 %, 2009, 55 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 28 %, 2009, 39 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 23 %, 2009, 38 %

Taidemuseoissa ja -näyttelyissä käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 51 %, 2009 47 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 35 %, 2009 37 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 34 %, 2009 30 %

Muissa museoissa käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 46 %, 2009, 44 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 40 %, 2009, 31 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 35 %, 2009, 30 %

Tanssiesityksissä käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1999, 22 %, 2009 20 %

Taajaan asutut kunnat 1999, 15 %, 2009 13 %

Maaseutumaiset kunnat 1999, 15 %, 2009 14 %

Oopperassa käyminen 12 kk aikana

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 6 %, 2009 8 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 2 %, 2009 2 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 2 %, 2009 3 %

Soittaa nykyisin

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 13 %, 2009, 14 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 12 %, 2009, 10 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 11 %, 2009, 10 %

Laulaa nykyisin

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 4 %, 2009, 7 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 3 %, 2009, 6 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 5 %, 2009, 5 %

12 Riitta Hanifi 28.2.2011, Tilastokeskuksen vapaa-aika – ja ajankäyttötutkimus

Harrastaa kuvataiteita

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 12 %, 2009, 14 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 10 %, 2009, 12 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 10 %, 2009, 12 %

Harrastaa kirjoittamista

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 9 %, 2009, 13 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 6 %, 2009, 10 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 6 %, 2009, 8 %

Harrastaa näyttelemistä

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 1 %, 2009, 2%

Taajaan asutut kunnat 1991, 1 %, 2009, 1 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 1 %, 2009, 1 %

Harrastaa tanssia

Kaupunkimaiset kunnat 1991, 8 %, 2009, 6 %

Taajaan asutut kunnat 1991, 8 %, 2009, 5 %

Maaseutumaiset kunnat 1991, 11 %, 2009, 3 %

Harrastaa valokuvausta

Kaupunkimaiset kunnat 1999, 20 %, 2009, 29 %

Taajaan asutut kunnat 1999, 17 %, 2009, 22 %

Maaseutumaiset kunnat 1999, 17 %, 2009, 26 %

Harrastaa videokuvausta

Kaupunkimaiset kunnat 1999, 7 %, 2009, 10 %

Taajaan asutut kunnat 1999, 6 %, 2009, 6 %

Maaseutumaiset kunnat 1999, 5 %, 2009, 8 %

Kulttuuripalvelujen käyttö on yleisintä kaupunkimaisissa kunnissa. Taajaan asuttujen kuntien ja maaseudun välillä erot ovat pienempiä eivätkä aivan yhtä systemaattisia edellisten hyväksi. Tulos vahvistaa edellä muodostunutta kuvaa, jonka mukaan pääkaupunkiseutu ja maakuntakeskukset erottuvat muuta maata aktiivisempina kulttuuripalvelujen tarjoajina. Teatterissa ja varsinkin konserteissa käynti on lisääntynyt, kun taas museokäyntejä ja elokuvissa käyntejä on edellistä mittauskertaa vähemmän. Elokuvien osalta kehitystä saattaa selittää elokuvateatteriverkon harveneminen.

Omakohtaisista harrastuksista suosituin on valokuvaus. Seuraavaksi suosituimpia ovat soittaminen sekä kirjoittaminen ja kuvataiteen harrastaminen, joista kummankin suosio on ollut kasvussa. Omakohtaisessa harrastamisessa kuntatyyppien erot eivät ole aivan yhtä systemaattisia kuin kulttuuripalveluihin osallistumisessa.

3.5 Kulttuuripalvelujen järjestämisen haasteet paikallis- ja aluetasolla

Kunnan tehtäväalue paikallisen kulttuuritoiminnan tukemisessa voidaan jäsentää kahdella ulottuvuudella. Yhtäältä voidaan erottaa kunnan oma toiminta, (kunnan tukema) kolmannen sektorin toiminta ja (kunnan tukema) yritystoiminta. Toisaalta kunnissa tuetaan ammattimaista toimintaa, harrastustoimintaa ja kulttuuripalvelujen käyttöä (osallistumista). Ulottuvuudet yhdistämällä voidaan kunnan kulttuuritoiminta jäsentää yhdeksänä eri tehtäväalueena.

Taulukko 7. Kunnan kulttuuritoimen järjestämistavat ja tehtäväalueet ristiintaulukoituna.

	Kunnan oma toiminta	Kolmas sektori	Yritykset
Ammattitaide ja -kulttuuri	1. Taidelaitosten ylläpitäminen, taiteen perusopetus, kirjastot	4. Vapaan kentän toimintaedellytykset, (yhdistysmuotoiset/ osuuskunnat ylläpitäjät), tilaaja-tuottajamallit, ostopalvelut	7. Luovan alan yritysten tukeminen, (yritysmuotoiset kulttuurilaitosten ylläpitäjät, yhteiskunnalliset yritykset), ostopalvelut, sopimukset
Harrastustoiminta	2. Harrastajien tukeminen (esimerkiksi harrastajateatterit, kuorot yms.)	5. Kansalaisjärjestöjen, osuuskuntien ylläpitämien kulttuurin harrastajaryhmien tukeminen, nuorisotyö, urheiluseurat	8. Luovan alan yhteiskunnalliset yritykset, tilaaja-tuottajamallit
Kulttuuripalvelujen käyttö (kulttuuridemokratia)	3. Osallistumisen esteiden madaltaminen (lippujen hinnat, palveluverkko, palveluseteli ym.). Kuntalaisten palaute ja osallistuminen toiminnan määrittelyihin	6. Kansalaistoiminnan organisoiman osallistumisen tukeminen. Sopimukset kunnan ja järjestö(je)n välillä.	9. Luovan alan yrityksiksi ja yhteiskunnallisiksi yrityksiksi organisoidun kulttuurituotannon tukeminen mm. lipun hintoja subventoimalla. Hankintasopimukset.

Kunnat voivat tuottaa kulttuuripalveluja oman tuotantonsa ohella tai vaihtoehtoisesti erilaisin yhteistyön muodoin kunnasta erillisten toimijoiden kanssa. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen käyttö taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitäjänä on perinteisesti kunnissa käytetty palvelutuotannon organisointitapa ja kunnat ovat usein näiden organisaatioiden primus motoreita ja/tai niiden pääomistajia.

Palveluja voidaan tuottaa myös mm. kehittelemällä tilaaja-tuottaja –malleja joko markkinapohjaisesti, jolloin tuottajia kilpailutetaan, tai sopimus pohjaisesti, jolloin kunta solmii (tietyksi ajaksi) sopimuksen palvelutuottajan kanssa. Jälkimmäistä mallia on sovellettu mm. taiteen perusopetuksen alalla.

Kolmantena mahdollisuutena on mm. Espoossa käyttöönotettu sopiminen ns. yhteistyölinjauksista, jossa ei sovita avustuksen suuruudesta, tuntimääristä tai hallinnosta yhtä sitovasti kuin sopimus pohjaisissa malleissa.

Kunta voi ulkoistaa palvelujaan myös kolmannen sektorin toimijoille. Tällöin ongelmaksi saattavat muodostua palvelun tuottajan ammattitaitovaatimukset. Järjestöjen roolia palvelujen tuottajana jarruttaa erityisesti rahoituksen epävarmuus sekä järjestöväen ikääntyminen ja aktiivisten toimijoiden vähäinen määrä. Järjestöt kokevat usein myös itselleen kuuluvana palvelutuotantoa laajemman roolin yhteisöllisyyden ja ihmisten monipuolisen hyvinvoinnin tukijana, jonka toiminnan vaikutukset on vaikea konkretisoida.

Uutena, kulttuurin alalla vähän käytettynä sovellutuksena, voi olla myös ns. yhteiskunnallinen yritys, jossa tuotetaan palveluja yritysmuodossa ja se toimii kuten muutkin yritykset. Erotuksena on se, että ne käyttävät toiminnasta kertyvän taloudellisen tuloksen palvelujen lisäämiseen tai yhteisön hyvinvoinnin lisäämiseen. Alaa koskevaa lainsäädäntöä ei vielä ole. Sen sijaan ns. sosiaalisia yrityksiä koskeva lainsäädäntö on olemassa ja sen nojalla on perustettu sosiaalisia yrityksiä alan järjestöjen toimesta.

Perusongelmana paikallisen kulttuuritoiminnan edistämiseksi on kulttuurin marginaalinen asema paikallispolitiikassa. Paikallisissa ja alueellisissa strategioissa asetetaan kulttuurin kehittämiseen hyviä tavoitteita. Tavoitteet eivät kuitenkaan konkretisoidu käytännön politiikaksi. Kulttuurin osuus kunnan voimavarojen käytössä on vähäinen, ja kulttuurin asemaa kunnan tehtävissä ei pidetä tärkeänä enempää kuntalaisten kuin etenkin kuntien päättäjien keskuudessa.

Valtion toimet paikallisen kulttuuritoiminnan edistämiseksi ovat kunta-valtio -suhteen muuttumisen myötä jääneet vaikutuksiltaan vähäisiksi. Yleiseen kulttuuritoimintaan osoitettujen valtionosuuksien samoin kuin liikunnan ja nuorisotoimenkin asukaslukuun suhteutettujen laskennallisten valtionosuuksien merkitys kuntakentän kokonaisuudessa on erittäin vähäinen. Kuntien hallinnossa asioita kulttuurin edistämisen näkökulmasta arvioivien, luottamushenkilöistä muodostettavien toimielinten harvinaisuus tekee ymmärrettäväksi luottamushenkilöiden kulttuurin edistämiseksi osoittaman penseän asenteen.

Ammattimaisesti hoidetun taiteen ja kulttuurin osalta vallitsee jyrkkä ero valtionosuuden piiriin hyväksytyjen laitosten ja muun ammattimaisen taiteen tukemisen välillä. Ns. vapaan kentän toimijoista noin viidennes on työttöminä ja alan ammatillisessa koulutuksessa koulutetaan enemmän ammattilaisia kuin työmarkkinat kykenevät työllistämään. Valtionosuuden piirissä olevien laitosten osalta taas ongelmana on voimavarojen suuntautuminen suurimmalta osalta kiinteistöjen ylläpitoon ja palkkoihin, jolloin uutta innovoivalle kehittämistyölle jää vähän mahdollisuuksia. Vapaan kentän ja taidelaitosten yhteistyö on vähäistä.

Haasteet ovat suuria myös yhteistyön kehittämisessä eri hallinnonalojen välillä. Yhteistyötä kulttuurilaitosten ja toisaalta koulutoimen ja varhaiskasvatuksen (päivähoidon) välillä pidetään luontevana, samoin yhteistyötä liikunta- ja nuorisotoimen ja kolmannen sektorin kanssa. Yhteistyöstä varhaiskasvatuksen ja koulutoimen ja toisaalta kulttuurilaitosten välillä on saatu erittäin myönteisiä kokemuksia mm. Espoon ns. kulttuuripolku-järjestelmästä, jota on sovellettu myös kirjastolaitoksen (kirjastopolku) ja liikuntalaitosten (liikuntapolku) toimialoilla. Myös Jyväskylässä yhteistyö varhaiskasvatuksen, koululaitokset ja kulttuurin toimijoiden välillä on monipuolista ja sillä on tukena laaja asiantuntijaverkosto.

Sen sijaan yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa jää esimerkiksi teatterikentän osalta asiaa koskevassa kyselyssä¹³ jokseenkin vaille mainintoja. Havainto on varsin yllättävä, koska alan strategioissa korostetaan kulttuurin hyvinvointivaikutuksia, ja asukkaiden hyvinvointi mainitaan useimmin perusteluna kulttuuriin suunnattujen voimavarojen käytölle. Hyviäkin käytäntöjä löytyy: esimerkiksi Jyväskylässä on kehitetty ns. Taideapteekki-toimintaa, jolla kulttuuria viedään iäkkäiden päiväkeskuksiin, hoiva- ja hoitolaitoksiin ja ikääntyneiden omien toimintaryhmien pariin. Vastaavanlaista kulttuuritarjontaa järjestetään myös vammaisten päiväkeskuksissa. Usein kuntien kulttuuristrategioista kuitenkin puuttuu käytännöllisiä sovelluksia esimerkiksi siitä, miten kulttuuri- ja sosiaali- ja terveyssektorin työntekijät motivoitetaan kuntalaisia palvelemaan yhteistyöhön. Molempien alojen hyvä asiantuntemus on tarpeen palvelujen muotoilussa.

Yhteistyötä eri kuntien välillä on kulttuuritoimessa harjoitettu jo ennen PARAS-hankkeen käynnistymistä. Yhteistyölle on kehitetty monia erilaisia malleja. Kuntayhtymiä ja isäntäkuntamallia on sovellettu mm. taiteen perusopetuksen alueella. Kunnat ovat voineet perustaa yhteisiä yhdistyksiä kulttuuritehtävien hoitamiseen ja ostaa palveluja yhteisesti perustamaltaan yritykseltä, johon ne ovat ohjanneet osan valtionosuudestaan. Ne ovat voineet perustaa esimerkiksi yhteisen virtuaalimuseon.

Joissakin tapauksissa ostopalveluja varten on perustettu oma yhdistys (esim. Someron Liikunta ry.). Kuntayhteistyön muotojen kehittämässä kunnilla on haasteita vielä kuntarakenteen muututtuakin.

Erityisen suuri haaste paikallisen kulttuuritoiminnan kehittämiseksi on kuntien erilaistuminen. Kuten edellä on todettu, alueellinen ja paikallinen erilaistuminen kulttuurin alalla on erityisen voimakasta. Pääkaupunkiseudun ja maakuntakeskusten ulkopuolella kulttuuripalvelujen tarjonta on niukkaa. Tämä asettaa alan lainsäädännön (kuntien kulttuuritoimintalain) kehittämiseksi haasteen. Pyrkimys parempaan alueelliseen tasa-arvoon myös kulttuuripalvelujen tarjonnassa asettaa myös alueellisesta kehittämisestä vastaavalle aluehallinnolle haastavan tehtävän.

Alueellisten kehittämisviranomaisten yhtenä keskeisenä tehtävänä on luovan talouden yritystoiminnan kehittäminen. Kulttuurialan yrittäjäyys yrittäjän elättävänä elinkeinona on vielä suhteellisen harvinaista. Luova talous sanan laajemmassa mielessä on puolestaan keskittynyt voimakkaasti erityisesti pääkaupunkiseudulle, suuriin kaupunkeihin ja maakuntakeskuksiin. Luovan talouden edistäminen esimerkiksi Jalostamo -toimintamallia kehittämällä onkin keskeinen alueellisen kehittämisen haaste.

13 Cuporen kysely 2006. Viitattu Vilja Ruokolaisen käsikirjoituksessa (2011) Valtionosuusjärjestelmä ja teatterit, joka sisältyy projektiin "Käyttäjälähtöisyys ja kulttuuri- ja liikuntapalvelujen haasteet muuttuvassa kuntarakenteessa". Vrt. myös Lovio, Maisa, Stürmer, Ditte ja Selkee, Johanna, Arjen kulttuuria – tietoa kuntien kulttuuritoiminnasta. Suomen Kuntaliitto 2004.

4 Toimenpide-ehdotukset

4.1 Yleiset lähtökohdat

4.1.1 Kulttuuria kaikille, kaikkien kulttuuri

Kulttuuria kaikille, kaikkien kulttuuri -teema on nykyisin esillä julkisissa keskusteluissa ja kulttuuripolitiikan tavoitteissa. Siihen sisältyy kulttuurin käsitteen määrittely negaation kautta eli kulttuuri ei ole elitististä eikä korkeakulttuuria vaan se on kaikkea. Niin hyvä kuin käsitteen sisällöllinen laajentaminen onkin, helposti unohtuu, että käsite joudutaan kuitenkin rajaamaan, ja rajaamistehtävä annetaan tai sen ottaa organisaatio, ryhmä tai yksityinen henkilö tilanteissa, jolloin kysymys on kulttuurin sisällyttämisestä strategioihin, kulttuurin julkista rahoitusta koskevista päätöksistä tai kulttuuria koskevista kulutusvalinnoista. Kysymys on määrittelyvallasta.

Mielenkiintoisella tavalla keskustelu kulttuurin sisällöllisistä määrittelytavoista palautuu 1970-luvulle, ns. uuteen kulttuuripolitiikkaan, jolloin vakiintuivat käsitteet kulttuurin demokratisointi ja kulttuuridemokratia. Kun nykyisin haetaan uuden kulttuuripolitiikan peruskäsitteitä, ne ovat kulttuurin demokratisointi (kulttuurin levittäminen) ja luovuus. Esimerkiksi Esa Pirnes analysoi väitöskirjassaan¹⁴ (2009) kulttuurin käsitettä kahden jännitekentän kautta; yksi niistä nousee käsitteistä hallinta ja luovuus ja toinen yksilöllisten ja yhteisöllisten toimintojen kautta. Näistä hän löytää kulttuurin erilaisia merkitysalueita ja toiminnan dimensioita, joihin liittyy erilaisia kulttuuripolitiikan toteuttamisen mahdollisuuksia.

Uudelleen kulttuuripolitiikan tavoitteeksi on nostettu ihmisen hyvinvoinnin lisääminen, johon pyrkimisessä kulttuuritoiminnoilla on oma vahva roolinsa. Tammikuussa 2011 opetus- ja kulttuuriministeriö julkisti Kulttuurin hyvinvointivaikutusten edistämisen toimintaohjelman vuosille 2010 - 2014. Ohjelma esittää 18 toimenpide-ehdotusta, joiden avulla taide ja kulttuuri edistäisivät terveyttä ja hyvinvointia. Toimintaohjelma keskittyy kolmeen painopistealueeseen, joita ovat: kulttuuri osallisuuden, yhteisöllisyyden, arjen toimintojen ja ympäristöjen edistäjänä; taide ja kulttuuri osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä työhyvinvoinnin tukeminen taiteen ja kulttuurin keinoin. Ohjelmassa todetaan, että esimerkiksi kulttuuri-, sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyö on voimavara vanhustyössä ja lastensuojelussa. Nähtäväksi jää, löytävätkö kulttuuri- ja sosiaali- ja terveyssektori toi-

¹⁴ Esa Pirnes, Merkityksellinen kulttuuri ja kulttuuripolitiikka. Laaja kulttuurin käsite kulttuuripolitiikan perusteluna. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 327. Jyväskylä 2008.

sensa vai muodostuuko molemmille sektoreille omat hallinnolliset ja ammatilliset menettelyt, joita sektorirajat suojaavat.

Toimintaohjelmassa esitetään myös, että taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutusten näkökulmaa olisi vahvistettava kaikilla koulutusasteilla. Taide- ja taitoaineita olisi lisättävä perusopetuksen tuntijaossa sekä ammatillisen peruskoulutuksen tutkintojen perusteissa.

1990-luvun lopulta lähtien kulttuuripolitiikassa on voimistunut taiteen välineellisyttä korostava keskustelu. Ajatellaan jopa, että kulttuuripolitiikassa taiteen ja kulttuurin arvo voidaan johtaa joko taiteen itseisarvosta ja korkeasta laadusta tai taiteen ja kulttuurin hyödyistä yksilön ja yhteisön kannalta. Tällainen dikotomisointi on kuitenkin hankala, koska ilman taiteellisen työn ja taiteen ominaisarvon tunnistavia edistämistoimia ja niiden kautta vahvistuvaa toimintaa, utilitaristinen hyötyfunktio on perusteeton.

4.1.2 Erilaiset kulttuuripolitiikat

Kun 1970–80-luvuilla luotiin kulttuuri- ja vapaa-aikasektorin lainsäädäntöä, lähtökohtana oli yhtenäinen näkemys kulttuuripalvelun sisällöstä, hallinnoinnin tavoista ja resursoinnin muodoista. Kuntiin vakiintui varsin homogeeninen palvelurakenne. Tuosta ajasta kunnat ovat erilaistuneet voimakkaasti, mutta palvelujen perustarve on edelleen sama. Se, miten palvelut mahdollistuvat kuntiin, edellyttää kuntien erilaisuuden tunnistamista sekä palvelujen muodon, hallinnoinnin ja resursoinnin tapojen erilaisuuden hyväksymistä, ja politiikan keinojen löytämistä siihen. Metropolialuetta koskevat kulttuuripolitiikan ratkaisut ovat toisenlaisia kuin keskikokoisten kaupunkien tai yli 10 000 asukkaan, alle 10 000 asukkaan tai alle 3 000 asukkaan kuntien. Lisäksi kunnat ovat ainakin alle 10 000 asukkaan kuntaluokissa polarisoituneet voimakkaasti alueiksi, jotka tarjoavat kuntalaisille monipuolisia kulttuuritoimintoja, ja joissa on aktiivisia kulttuurilaitoksia, toimijoita sekä aktiivista kansalaistoimintaa tai toisaalta alueiksi, joissa on tarjolla kirjaston ja kansalaisopiston perinteistä toimintaa, mahdollisesti taiteen perusopetusta sekä yksi perinteinen tapahtuma (itsenäisyyspäivän juhla). Tätä polarisoitumista voi konkretisoida ajatuskokeella: jos kunnassa halutaan tukea yli 70-vuotiaiden osallistumista kulttuuritoimintoihin, ja heille jaettaisiin esimerkiksi kunnan kirjastossa kulttuuripalveluseteleitä, mitä seteli kattaisi?

Kulttuuripalvelut ovat joka tapauksessa kuntalaisille peruspalveluja ja lähipalveluja, ja niiden saavutettavuus olisi kunnissa mahdollistettava.

4.1.3 Väestömuutokset: kansainvälinen Suomi ja ikääntyvä Suomi

Ne väestömuutokset, jotka tuovat uusia perusteluja kulttuuripolitiikan toimenpiteiden suuntaamiselle tulevaisuudessa liittyvät monikulttuurisuuden lisääntymiseen ja ikääntymiseen.

Suomessa on elänyt kulttuurivähemmistöjä jo vuosisatoja, esimerkiksi romanit ja saamelaiset, minkä lisäksi ihmisten lisääntynyt liikkuvuus ja uudet vähemmistöt, pakolaiset ja siirtolaiset tuovat monikulttuurisuuskysymykset ajankohtaisiksi joka päivä. Yhteiskunnan ja ihmisten asenteiden kehittäminen on keskeistä sitä silmälläpitäen, että suomalaisessa yhteiskunnassa tulee olemaan pysyvästi tai määräaikaaisesti nykyistä enemmän ulkomaalaistaustaan omaavia ihmisiä. Monikulttuurisuus on osa tämän päivän suomalaista todellisuutta.

Toinen tärkeä muutostekijä Suomessa on ikääntyminen. Ikääntyvän väestön hyvinvointiin, elämän laatuun ja itsenäiseen selviytymiseen liittyvät terveydelliset ja yhteiskunnalliset kysymykset ovat tärkeällä sijalla yhteiskunnassa. Väestön ikääntyminen ja siitä aiheutuva palvelutarpeen kasvu samaan aikaan, kun työssä käyvän väestön määrä vähenee

ja verotulot laskevat, on haaste erityyppisille kunnille. Suurilla seutukunnilla on yleensä paremmat mahdollisuudet selviytyä palvelujen tarpeen lisääntymisestä kuin sellaisilla heikoimmassa asemassa olevilla kunnilla ja seutukunnilla, joissa työikäisen väestön määrä on kääntynyt laskuun ja joissa on yksipuolinen elinkeinorakenne eli erityisesti syrjäisissä maaseutu- ja saaristokunnissa.

Kuntalaisille palvelujen mahdollistaminen lähtee liikkeelle erilaisten ryhmien tunnistamisesta, mutta ei sektoroimisesta asiakkaina. On löydettävä myös ryhmiä linkittäviä toiminnan muotoja.

4.2 Toimenpiteet

4.2.1 Kunnan yleisen kulttuuritoiminnan vahvistaminen ja tarkoitukseen osoitetun valtionosuuden lisääminen

Ydintehtävä: Lain kuntien kulttuuritoiminnasta mukainen tehtävä kristallisoidaan tehtäväksi huolehtia kuntien asukkaiden tasa-arvoisista mahdollisuuksista ilmaista itseään erilaisin taiteellisin ja kulttuurisin keinoin sekä vastata kulttuuripalvelujen tasa-arvoisesta saatavuudesta. Nostetaan kuntien kulttuuritoimintaan käytettävän valtionosuuden perusteena käytetty asukaskohtainen yksikköhinta nykyisestä 3,50 eurosta 12 euroon/asukas.

Toimenpiteet: Muutetaan lakia kuntien kulttuuritoiminnasta seuraavalla tavalla:

Kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa ja tukea taiteen perusopetusta sillä tavoin kuin laissa taiteen perusopetuksesta (1998/633) on säädetty, sekä tarjota harrastusta tukevaa opetusta taiteen eri aloilla.

Kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, opetusta, taidepalveluiden tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä.

Kulttuuritoiminnan tavoitteena on edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä, tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta, tukea kansalaistoimintaa ja luoda yleisiä edellytyksiä luovien alojen erimuotoiselle toiminnalle.

Kulttuurityötä ja -politiikkaa toteutetaan monialaisena yhteistyönä kunnan eri toimialojen ja alan järjestöjen kanssa.

Kunnat vahvistavat kulttuuritoimintoja ja järjestävät lain mukaisen toiminnan koordinoituvastuun kulttuurialojen asiantuntemuksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kuntakoko vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten tarkoituksenmukainen konkretisoidaan.

Esimerkiksi pienissä kunnissa se riippuu käytettävissä olevasta asiantuntemuksesta. Kirjastolaitos on kattavin kulttuuritoiminnan muoto, myös pienissä kunnissa. Tällöin koordinoituvastuu voi olla kirjastolla, joka oman toimintansa ohella ja lisäresurssien turvin vastaisi myös yleisen kulttuuritoimen tehtäväalueesta.

Kuntakoon kasvaessa tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet ja vaihtoehdot järjestää kulttuuritoimen hallinto ja koordinointi ovat moninaisemmat.

Yleisen kulttuuritoimen asukaskohtaisen valtionosuuden määrä tulisi lisätä vastaamaan esimerkiksi liikuntatoimen valtionosuutta. Asukasta kohti laskettava yksikköhinta tulee nostaa nykyisestä 3.50 eurosta 12,00 euroon, josta valtionosuutta maksetaan 29.7 % eli 3.56 €/asukas nykyisen 1.04 euron asemasta. Ehdotuksen toteuttaminen nostaisi valtion yleiseen kulttuuritoimeen myöntämän rahoituksen nykyisestä 5.6 milj. eurosta 18.8. milj.

euroon, jolloin kustannusvaikutus 13,2 milj. euroa. Valtionosuuden lisäksi kunnille tulisi myöntää myös harkinnanvaraista valtionavustusta (500 000 euroa) erikseen suunniteltujen projektien toteuttamiseen. Avustuksen myöntäisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Asukasta kohti laskettavan yksikköhinnan kautta määräytyvän valtionosuuden lisäys voidaan toteuttaa myös porrastaen niin, että liikkeelle lähdetäisiin kunnista, joissa palvelujen tarjonta on vähäistä.

Perustelu: Kuntien kulttuuritoimintaan kohdistuu paljon toiveita erityisesti taide-alojen toimijoilta, sosiaali- ja terveyssektoreilta, koulutuksen eri tasoilta ja elinkeinoelämästä. Toiveet konkretisoituvat taiteellisen työn mahdollistumiseen tai vahvistumiseen, kulttuuri-tapahtumiin, harrastustoiminnan järjestelyihin, kulttuurituotantoihin, yhteistyöhön yrityselämän ja elinkeinotoiminnan kanssa ja kulttuurialoja vahvistavaan avustustoimintaan. Haasteisiin vastaaminen edellyttää kulttuurialoja tuntevaa toimijaa, joka vastaa palvelujen tuottamisesta yhteistyössä erilaisten kumppaneiden kanssa. Kunnallinen toimija on myös linkki alueellisiin toimijoihin (taidetoimikunnat, maakuntien liitot, ELY-keskukset, AVIt sekä eri taidealojen aluekeskukset).

Vaikka kuntien kulttuuritoimintaan kohdistuu paljon odotuksia, on sen asema kuntien hallinnossa vaikea. Erilaiset kuntien yhteiset verkostot ja kuntarakenneuudistusten seuraukset sekä valtion rahoituksen reaaliarvon vähenevä suunta ovat hämärtäneet paikallisten toimijoiden innostusta ja vastuuta.

Kuntien kulttuuritoimen valtionosuudet ovat olleet lähes samansuuruiset 1990- ja 2000-luvuilla, siksi selkeä lisäys on välttämätöntä.

Kuntien kulttuuritoimen tukemiseen tulisi myöntää myös harkinnanvarainen määräraha erikseen suunniteltujen projektien toteuttamiseen. Tällä määrärahalla kunnat voisivat käynnistää erilaisia kokeiluja esimerkiksi ammattitaiteilijoiden työskentelyedellytysten parantamiseksi, hyvinvointitavoitteisten toimintojen sekä palvelutuotannon uusien mallien kehittämiseksi.

4.2.2 Luovien alojen edistäminen

Ydintehtävä: Vahvistetaan taiteellisen luovuuden edellytyksiä parantamalla taiteilijoiden toimeentuloa ja työskentelyolosuhteita sekä luovien alojen yritysten toimintaedellytyksiä.

Toimenpiteet: Opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty ja tehdään useita selvityksiä ja ehdotuksia luovien alojen alkutuottajien eli taiteilijoiden toimeentulon ja työskentelyolosuhteiden edistämiseksi. Erityisesti Tarja Cronbergin selvityksen¹⁵ ja vapaan kentän tilannetta kartoittavan ns. VARES-työryhmän (ynnä varjo-Vares ryhmien) kautta tulee tärkeitä informaatiota ja keskeisiä ehdotuksia taiteellisen luovuuden vahvistamisesta Suomessa. Työtä näiden asioiden parissa on jo toki tehty vuosia, joten on toivottavaa, että lähivuosina hallinnot löytävät konkreettisia ja yksiselitteisiä tapoja määritellä käsitteet 'työ', 'työpalkka', 'työsuhde', 'sosiaaliturva' ja 'eläke' myös taiteellista työtä tekeville yksittäisille taiteilijoille ja ryhmille laitosten ulkopuolella, jolloin myös toimenpiteitä ansiotulon ja verotuksen sekä eläkesäännöksistä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi voidaan tehdä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyön edelleen kehittäminen on keskeistä, kun tavoitteena on luovan alan yritystoiminnan vahvistaminen. Erittäin tärkeitä olisi, että ne yhdessä pyrkisivät arvioimaan suomalaista yrityspalvelujär-

¹⁵ Luova kasvu ja taiteilijan toimeentulo; Selvittäjä Tarja Cronbergin raportti (OKM) http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/Luova_kasvu_ja_taideilijan_toimeentulo.html

jestelmää pienten luovien alojen yritysten näkökulmasta. Miten järjestelmä kohtelee näitä yrityksiä hankehaussa, rahoitusohjeissa, hakemusten arvioinnissa ja päätöksenteossa; keitä käytetään asiantuntijoina arvioinneissa jne.

Liiketoimintaosaamisen lisääminen luovien alojen toimijoiden keskuudessa on välttämätöntä. Parhaiten se toteutuu tilanteissa, joissa toimijat voivat hyödyntää tiedon suoraan omaan toimintaansa matalan kynnyksen periaatteella. Jalostamo-toiminta on yksi hyvä toimintatapa luoville aloille; tosin luovat alat olisi saatava nykyistä selkeämmin ja monipuolisemmin sen asiakkaiksi. Olisi kehitettävä toimintamallit myös esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoille, taiteilijoille ja freelancereille, joilla ei välttämättä ole valmiina selkeää suunnitelmaa yrittäjäksi aikomisesta.

Jalostamo-toiminnan vahvistaminen edellyttäisi oman luovien alojen liiketoiminta-asiantuntijan palkkaamista ”sparraustehtäviin” sekä taide- ja kulttuurialan muiden toimijoiden verkostoutumista Jalostamo-toimintaan, ja tehtävän vakinaistamista määrittelemällä se ELYjen tehtäviksi. Toiminta on yksi konkreettinen toimenpide vahvistaa ELY-keskusten luovien alojen hanketoimintaa.

Perustelut: Luovien alojen työllisyyden ja yrittäjyyden edistäminen laajentaa kulttuurialojen palvelutarjontaa alueilla. Samalla tietysti on pidettävä huolta siitä, että taiteilijoiden asema alueilla vahvistuu ja että luovien alojen palveluille on riittävästi kysyntää.

Yksittäinen esimerkki osoittaa, että kysymys taiteilijoiden toimintaedellytyksistä on keskeinen alueilla. Raija-Leena Loisan¹⁶ tutkimuksen mukaan Keski-Suomessa ja Etelä-Savossa taiteilijoiden työn luonnetta kuvaa vakinaisten ja määräaikaisten työsuhteiden vähäisyys. Vastanneista 41 % toimi vapaina taiteilijoina. Yrittäjien ja freelancer-asemassa toimivien osuus oli lähes sama, eli noin 40 prosenttia. Vakinaisessa työsuhteessa taiteilijoista oli noin 20 %. Taiteilijoille tyypilliseen työmarkkina-asemaan liittyvä piirre on välttämättömyys tehdä varsinaisen taiteilija-ammatin ohella muuta työtä. Niinpä näistäkin taiteilijoista yli puolet, noin 60 prosenttia, ilmoitti työskentelevänsä yhdessä tai useammassa taiteeseen liittyvässä tehtävässä varsinaisen taiteilija-ammatin lisäksi. Tällaisia tehtäviä olivat: opetus, tuottaja, asiantuntijatyö, kustannustyö, konservointi, toimittaja, tekninen työ, sisustussuunnittelu. Tutkimuksen mukaan taiteilijoilla oli paljon yhteistyösuhteita ja he vaikuttivat alueiden kehitykseen. - Suomen Muusikkojen Liiton jäseniä koskevan tutkimuksen¹⁷ mukaan noin 33 prosenttia vastanneista ilmoitti pääasialliseksi tulonlähteekseen joko jonkin muun päätyön tai opetustyön. Freelancemuusikkona ansaitsi pääasiallisen toimeentulonsa 45 prosenttia vastanneista, 14 prosentilla vastanneista toimi valtionosuutta saavassa orkesterissa, 5 prosentilla oli toimi muussa kuukausipalkkaisessa yhtyeessä, kaksi prosenttia oli taiteilija-apurahalla ja prosentti sotilassoittokunnassa.

Esimerkiksi Taidemaalariiliiton tekemä eläkeselvitys osoittaa, että yrittäjäeläkejärjestelmä ei tuota taidemaalareille eläketurvaa. Yrittäjäeläkettä oli kuvataiteilijoille kertynyt keskimäärin vain 77 euroa/kk. Erityisen huono tilanne oli vuonna 1960 ja sen jälkeen syntyneillä, joilla kertynyt eläke jäi keskimäärin alle 25 euron/kk. Selvityksen mukaan taidemaalareiden kokonaiseläke ei yltänyt edes takueläkkeen suuruiseksi.¹⁸

Luovien alojen toimijoita on tutkittu paljon ja monissa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön selvityksissä alaa on kartoitettu ja erilaisia kehittämistarpeita esitetty. Luova Suomi -sivusto sisältää paljon tietoa tältä alueelta. Myös alueilla

16 Raija-Leena Loisa, Rajoista mahdollisuuksiin Luovan työn asema ja kerrannaisvaikutukset maakunnallisella alueella. Luovuuden barometri-tutkimushankkeen loppuraportti: <http://www.cupore.fi/documents/LuovuudenBarometri.pdf>

17 Anna-Maija Saarela, Tutkimusraportti 3.6.2010, <http://www.vaka-hanke.fi/wp/wp-content/uploads/2010/06/vakaportti06i.pdf>

18 Aaltonen, Ari (2011) Taidemaalariiliiton eläketutkimus. www.painters.fi/elaketutkimus

ja useissa kaupungeissa on erilaisia luovan alan kehittäjäryhmiä ja laaditaan luovan alan strategioita. Kun tähän vielä lisätään toiminta EU:n tasolla, voimme todeta, että tietopohja on laaja.

4.2.3 Kuntien taide- ja kulttuurilaitokset haasteiden edessä

Ydintehtävä: Edistetään taide- ja kulttuurilaitosten toimintaa taiteellisesti korkeatasoisten produktioiden tuottajina. Kehitetään niiden toimintaa kulttuuripalvelujen tarjoajana perus- ja lähipalveluina ja niiden yhteistyötä vapaan kentän kanssa. Taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan laatua arvioidaan säännöllisesti seitsemän vuoden välein.

Toimenpiteet: Taide- ja kulttuurilaitokset tarvitsevat vahvaa julkista rahoitusta. Ne tuottavat korkeatasoisia esityksiä/näyttelyjä kuntien asukkaille. Palvelujen saatavuus on tärkeää. Saatavuuteen liittyen jokaisen laitoksen tulisi suunnitelmissaan määritellä oman toimintansa vakiintunut väestöpohjatarve, jolloin toiminnan suunnittelussa voidaan käydä konkreettista saatavuuteen liittyvää keskustelua, tunnistaa ja ratkaista siihen liittyviä ongelmia.

Teattereiden ja orkestereiden suhde vapaaseen kenttään on mahdollisuus. Jos otetaan vakavasti palvelujen tarjonnan lisäämistä edellyttävät ehdotukset (liittyen esimerkiksi Kulttuurin hyvinvointivaikutusten edistämisen toimintaohjelmaan), laitokset tarvitsevat vapaan kentän toimijoita. Siksi on järkevää löytää ratkaisuja suhdetta kuormittavissa asioissa, joita ovat esimerkiksi korkeat tilakustannukset, teknisen henkilökunnan käyttö (esim. aika-, työsuhde) rajoitukset ja vähäinen produktiokohtainen yhteistyö vapaan kentän kanssa. Kiinteämpi yhteistyö vapaan kentän kanssa (open stage -malli) on perusteltua.

Museoiden kohdalla keskeistä on yhteistyö kunnan eri sektorien (koulu, sosiaali, terveys, ympäristö ja kaavoitus) sekä erikoismuseoiden, -kokoelmien ja paikallismuseotoiminnan kanssa. Erittäin tärkeä sidosryhmä museoille ovat kunnissa asuvat kuvataiteilijat, ja museoiden mahdollisuudet vaikuttaa suoraan tai välillisesti heidän työllistymiseensä ovat vielä kartoittamatta. Valtion taidemuseon KEHYS voisi käynnistää alueilla teemaan paneutuvan kehittämisprojektin.

Kaikkien laitosten keskeinen haaste on saavuttaa kaupungeissa ja alueilla sellainen laatua, sisältöä, saatavuutta ja vaikuttavuutta ilmaiseva asema, joka perustelee toiminnan rahoituksen sen ylläpitäjille.

Laitosten tulevaisuuden haasteet ovat innostavat ja niitä voitaisiin tukea käynnistämällä VOS-laitosten ja kriteerit täyttävien hakijoiden toiminnan laadun arviointi siitä, miten niiden toiminta vastaa erilaisissa ministeriön strategioissa ja valtioneuvoston selonteossa esitettyjä tavoitteita sekä laissa määriteltyä ydintehtävää. Arvioinnin tehtävänä olisi myös tarkastella VOS-järjestelmän sisäänpääsyyn liittyviä valinnan kriteereitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi valmistella ja käynnistää taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan laadun arviointi, ja yhdessä laitosten edustajien kanssa pohtia arvioinnin laatu-kriteerit ja laadunarvioinnin menettelyt. Laatu-kriteereitä muodostettaessa tulisi taiteellisen tason ohella ottaa huomioon yhteistyö muiden toimialojen kanssa, suhde vapaaseen kenttään ja laitosten alueellinen yleisötyö.

Arvioinnin perusteella tarkistettaisiin valtionosuuden määräytymisen perusteita ja kriteereitä päästä valtionosuuden piiriin. Vaikka valtionosuuden tarkoituksena on jo itsessään kannustavuuden lisääminen, arvioinnin pohjalta voitaisiin kehittää kannustinjärjestelmä, jolla laitoksia tuettaisiin tiettyihin kriteereihin pohjautuen. Myös laatupalkinto voitaisiin myöntää yhdelle taide- tai kulttuurilaitokselle.

Valmistelujen jälkeen ensimmäinen arviointi voitaneen toteuttaa keväällä 2012 ja sen jälkeen seitsemän vuoden välein.

Perustelu: Kuntien kulttuurimenoista suurin osa (80-90 %) käytetään taide- ja kulttuurilaitosten tukemiseen. Siksi toimenpiteet, jotka kohdistuvat laitoksiin, ovat kuntien kulttuuritoimen kannalta ratkaisevan tärkeitä.

Taide- ja kulttuurilaitoksille ohjataan valtionosuutta valtionosuuslainsäädännön mukaisesti. Lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 1993, jolloin rahoituslain perusteluissa todettiin, että valtionosuuden piiriin hyväksytään 50 teatteria (nyt 57), 23 orkesteria (nyt 29) ja 70 museota (nyt 126), joille maksetaan valtionosuutta lain piiriin hyväksytyjen henkilötyövuosien määrän ja henkilötyövuodelle määritellyn yksikköhinnan perusteella.

Teattereiden ja orkestereiden kohdalla luvuissa tapahtuneet muutokset ovat pieniä, ja myös VOSin piiriin hakevien ja kriteerit täyttävien uusien ryhmien määrät ovat vähäiset. Valtionosuutta saavien laitosten kenttä on siis varsin vakiintunut. Riskinä on tilanteen jähmettyminen, minkä vuoksi toiminnan kehittäminen ja arviointi on tärkeää. Yksi tapa vähentää riskiä on kiinteämpi yhteistyö laitosten kesken ja vapaan kentän kanssa.

Museoita on tullut VOSin piiriin enemmän kuin laitoksia muilla VOS-aloilla. Tämä on ollut mahdollista, koska museoita on Suomessa paljon, ja niiden toiminnan vahvistaminen ammatillisuutta korostamalla eli huolehtimalla siitä, että niissä on palkattuna kaksi museoammattilaista (mikä on valtionosuuden yksi kriteeri), on mahdollistunut kunnissa.

Taide- ja kulttuurilaitosten ongelmatikkaan kuuluu sekä samanlaisia että erilaisia piirteitä. Kaikkiin liittyy rakennus ja sitä kautta muodostuvat tilakustannukset. Kyse on kulttuuritiloista, joilla on kaupunkien kannalta myös kaupunkitilallista merkitystä. Omia erityispiirteitä on esimerkiksi museoiden (lisääntyvien) kokoelmien hoito ja varastointi.

4.2.4 Taiteen perusopetus

Ydintehtävä: Taiteen perusopetuksen keskeisenä tavoitteena tulee olla alueellisen, sosiaalisen ja taiteenaloittaisen tasa-arvon lisääminen taiteen perusopetukseen osallistumisessa. Lapsille ja nuorille taataan oikeus saada osallistua kykyjensä ja halujensa mukaan taideopetukseen. Tavoitteeseen päästään kehittämällä taideopetusta antavien yksiköiden yhteistyötä.

Toimenpiteet: Erilaisissa opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämisstrategioissa, työryhmämuistioissa ja valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa korostetaan taiteen perusopetuksen vahvistamista. Esitetty keino on oppilaspaiikkojen lisääminen, mikä on taloudellinen ja henkilöstöresursseihin liittyvä kysymys.

Taiteen perusopetuksen asema Suomen taidekasvatusjärjestelmässä on keskeinen. Koulujen taideopetus tavoittaa kaikki ikäluokat, mutta sen määrä on useiden koulu-uudistusten yhteydessä todettu liian vähäiseksi. Taiteen perusopetusta antavien yksikköjen ja koulujen taideopetuksen (ml. eheyttävän koulupäivä) välisen yhteistyön vahvistaminen on tärkeätä. Yhteistyön lähtökohta on opettajien erityisasiantuntemuksen tunnistava toiminta eli tavoitteena on löytää ratkaisut ammatillisesti pätevien pedagogien saamiseen taideopetuksen käyttöön. Esimerkiksi kokoamalla tunteja eri yksiköistä voidaan palkata taiteen pedagogeja maakuntien keskusten ulkopuolellakin olevilla alueilla.

Kun ajatellaan elinikäisen oppimisen periaatetta, eri instituutioiden (taiteen perusopetus, yleissivistävä koulu, kansalaisopisto jne.) yhteistyön kautta voidaan taata palveluja, jotka saavuttavat eri ikäryhmiä ja taideilmaisun lajien ja kykyjen mukaan eriytyviä ryhmiä. Esimerkiksi kansalaisopisto voisi olla väylä jatkaa harrastusta ja opintoja niille taiteen perusopetuksesta siirtyville, jotka eivät jatka taiteen ammattilaisuuteen. Eri yksikköjen

yhteistyön helpottaminen edellyttäisi uudenlaisten toimintamallien kehittämistä, johon liittyvien, yksikköjen yhteisten kokeilujen käynnistämistä ja seurantaan opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja kulttuuripolitiikasta vastaavat osastot voisivat yhdessä resursoida kokeilurahoituksella.

Taiteen perusopetuksen kehittäminen on nyky-yhteiskunnassa haastava tehtävä. Opetusta antavien yksikköjen on reagoitava riittävän ajoissa yhteiskunnan sekä lasten ja nuorten elämää koskeviin muutoksiin, joka käytännössä tarkoittaisi pedagogisia kokeiluja (esim. tietotekniikkaa soveltaen) ja yksikköjen yhteisöllisyyden voimistamista. Kuntien tulisi yhdessä taiteen perusopetuksessa yhteistyössä toimivien muiden kuntien kanssa arvioida taiteen perusopetuksen riittävyys alueellaan. Arvioinnin perusteella niiden tulisi laatia toimialuettaan koskeva taidekasvatuspalvelujen kehittämisohjelma.

Perustelu: Taiteen perusopetusjärjestelmä on lähtenyt liikkeelle musiikkioppilaitostoiminnan vakiintumisesta 1970-luvulla. Muut taiteenalat tulivat vähitellen mukaan 1980-luvulla ja laki taiteen perusopetuksesta säädettiin vuonna 1992. Toiminta laajeni ja monipuolistui noin 10 vuoden ajan, minkä jälkeen oppilasmäärät hieman laskivat muussa kuin musiikinopetuksessa. Lukuvuonna 2007-2008 oppilasmäärä oli lähes 134 000.

Mahdollisuuksissa osallistua taiteen perusopetukseen alueellinen eriarvoisuus on voimakkaasti lisääntynyt. Eriarvoisuus näkyy opiskelijamäärissä ja opetuksen taiteenaloittaisessa saatavuudessa. Koska lukukausimaksut ovat suhteellisen korkeat, toiminta on myös sosiaalisesti valikoivaa. Esimerkiksi musiikin perusopetukseen osallistuu ikäluokista vain noin 11 %, johon valikoitumiseen vaikuttaa myös sukupuoli niin, että opetukseen osallistuu tytöistä 17 % ja pojista vain 6 %. Pyrkimys sukupuolten tasa-arvon lisäämiseen on mahdollista monipuolistamalla opetustoiminnan sisältöjä.

4.2.5 Kulttuurin aluepolitiikan kehittäminen

Ydintehtävä: Vahvistetaan kulttuuripolitiikan tehtäväaluetta ja toimijoiden välistä yhteistyötä aluehallinnossa.

Toimenpiteet: Toteutetaan alueiden kehittämisstrategian tavoitteet, joissa korostetaan luovuuteen kannustamista, kulttuuripalvelujen kehittämistä, monikulttuurisuutta ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukemista. Tehtävien toteuttaminen edellyttää sitä, että toimijat – ELY-keskukset, aluehallintovirastot, alueelliset taidetoimikunnat, eri taiteenalojen aluekeskukset ja maakuntien liitot - laativat alueellisiin kulttuuristrategioihin perustuvat täsmälliset toimenpideohjelmat ja toteuttavat ne kiinteässä yhteistyössä. Yhteistyöhön kuuluu tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta ja arviointi. Riippuen alueen toimijoiden toiminnan painopisteistä yhteistyön koordinoituvastuu osoitetaan jollekin em. toimijoista.

Luovan talouden edellytysten vahvistamiseksi laajennetaan ja resursoidaan valtakunnallista luovien alojen liiketoimintaosaamisen asiantuntijatukea alueille vahvistamalla ELY-keskusten yhteydessä Jalostamotoimintaa koko maan käsittävänä. ELYt ja alueelliset taidetoimikunnat tuottavat yhteistyössä Jalostamotoimintaa tukevan viestintäkanavan, yhteisen alueellisen alustan, johon erilaiset muut toiminnot voidaan linkittää (taiteen keskustoimikunta ja taidetoimikunnat, art hub, Luova Suomi). Tärkeä on huomata, että Jalostamo on hanke, joka hankkeiden tavoin alkaa ja loppuu. Siksi ministeriöiden (OKM & TEM) tulisi päästä sopimukseen siitä, että luovien alojen toimintaa rahoitetaan hankkeen päätyttyä pysyvästi ELY-keskuksissa. ELY-keskusten kulttuuritoimen tehtäviä erityisesti luovien alojen kehittämisessä tulee edelleen vahvistaa.

Varmistetaan se, että alueella tapahtuvasta kulttuuritoimintaa koskevasta arvioinnista annetaan palaute arvioinnin kohteena oleville toimijoille toiminnan jatkuvaa kehittämistä varten. Erityisen tärkeää on, että tieto palautuisi myös kunnille kuntakohtaiseen arviointityöhön.

Perustelu: Kulttuurin alueella maan eri osien ja erilaisten kuntien väliset erot ovat poikkeuksellisen suuret. Kulttuurin aluepolitiikkaa tulee tehostaa. Asiantuntijakuulemisissa kulttuurin tilannetta aluehallinnossa kuvattiin ajelehtivaksi, mitä toiminnan jakautuminen useille erilaisiin perustein muodostetuille toimijoille kärjistää. Haasteita lisää aluejakojen erilaisuus: ELY-keskuksilla, aluehallintovirastoilla ja maakunnan liitoilla aluejaot eroavat. Osa ELY-keskuksista (6) on ns. täyden palvelun keskuksia, osasta (9) puuttuvat mm. kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen tehtävät. Alueellisten taidetoimikuntien ja taiteen aluekeskusten aluejaot ovat edellisistä poikkeavia ja keskenään erilaisia. Kun toimijoina on valtion aluehallinnon yksiköjä, keskushallinnon erillisiä alueyksiköjä ja kuntapohjaisia organisaatioita, ja kun toisistaan poikkeavat aluejaot tekevät myös aluekokonaisuuden hahmottamisen vaikeaksi, on koordinoitun alueellisen kulttuuripolitiikan tekeminen erityisen haastavaa¹⁹.

4.2.6 Alueellisten taidetoimikuntien kehittäminen

Ydintehtävä: Laajennetaan alueellisen taidetoimikunnan tehtäväkuva. Selvitetään läänintaiteilijan toimenkuva ja sen laajentamisen mahdollisuudet. Tiivistetään alueellisten taidetoimikuntien yhteistyötä taiteen aluekeskusten ja muiden kulttuurista vastaavien alueellisten viranomaisten välillä.

Toimenpiteet: Laajennetaan alueellisen taidetoimikunnan tehtäväkuva ammattitaiteen edistämisen ohella myös alueellisen kulttuuripolitiikan tehtäväalueelle. Lisätään alueellisten taidetoimikuntien yhteistyötä alueen muiden kulttuuripolitiikan ja aluekehittämistojen kanssa (vrt. kohta 4.2.5) ja eri taiteenalojen aluekeskusten kanssa.

Vahvistetaan läänintaiteilijajärjestelmää ja suositellaan läänintaiteilijan sijoittumista alueellisen taidetoimikunnan toimialueen eri osiin. Tavoitteena on, että läänintaiteilijan työ ja siihen liittyvät projektit eivät katkea taiteilijan lopettaessa tehtävänsä, vaan projektien jatkuminen mietittäisiin läänintaiteilijaa nimitettäessä.

Tavoitteeseen voidaan päästä siten, että läänintaiteilijan valinta olisi kaksivaiheinen:

- 1 Alueellinen taidetoimikunta käynnistää alueensa kunnille tai muille toimijoille call for tenders -tyyppisen haun, jolloin hakemukseen pitäisi sisältyä idea läänintaiteilijan projektista, sen verkostoista, toimintaideasta ja pohdinnoista, miten asiat vakiintuvat hankkeen päättymisen jälkeen.

¹⁹ Tilanne on ollut tällainen jo vuosia, eivätkä tehdyt ratkaisut ole sitä parantaneet. Suomen aluestrategia 2020 vastaa hyvin peruskysymykseen siitä, miten aluerakenne Suomessa ymmärretään: "Aluerakenne, joka perustuu vahvaan paikalliseen itsehallintoon, tukee tasapainoista alueellista kehitystä. Aluerakenteen ytimenä ovat elinvoimaiset maakunnat ja kattava kaupunkiverkosto sekä niiden välille luodut kehityskäytävät." Strategia täsmentää: "Aluetasolla maakuntien liittojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välinen yhteistyö on tehokasta ja joustavaa turvaten kokonaisvaltaisen, sektorirajat ja hallinnolliset aluerajat ylittävän alueellisen kehittämisen." Kuntien rooli korostuu: "Kuntien rooli aluekehittämisessä on tärkeä. Ne ovat avaintoimijoita yritysten toiminta- ja innovaatioympäristöjen luomisessa sekä ihmisten asuin- ja ympäristöjen ja -mahdollisuuksien kehittämisessä. Kunnat vastaavat myös palvelurakenteen kehittämisestä ja peruspalvelujen tarjoamisesta sekä yrityksille että asukkailleen." Lupauksena on hyvä tietopohja: "Suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän toiminta sekä aluekehitystoimenpiteet perustuvat hyvin aluetilastoihin ja muuhun tietopohjaan, jolla alueiden erityispiirteistä saadaan riittävän tarkkaa ja hallinnollisista rajoista riippumatonta tietoa."

- 2 Taidetoimikunta käsittelee kuntien (tai kuntaryhmien tai muiden toimijoiden) aloitteet ja valitsee kunnan/alueen, johon työsuhde tehdään ja sen jälkeen työsuhde laitetaan yleiseen hakuun.
- 3 Taidetoimikunta tekee valinnan kuntaa/muuta toimijaa kuultuaan.

Läänintaiteilijaksi valitaan ammattitaiteilija tai erityisin perusteluin animaattori²⁰ tai tuottaja.

Perustelu: Osana taiteen keskustoimikunnan organisaatiota alueellisten taidetoimikuntien substanssiohjaukselle ammattitaiteen edistämiseksi on luotu hyvät edellytykset. Samalla alueelliset taidetoimikunnat ovat entistä irrallisempia muusta aluehallinnosta, jonka tehtäviin kuuluu myös kulttuuripolitiikan ja luovien toimialojen kehittäminen. Ongelmallisimmillaan alueellisista taidetoimikunnista voi muodostua eräänlaisia ”taiteen keskustoimikunnan aluekonttoreita”. Jotta toimikunnat voisivat antaa tähänastista vahvemman panoksen alueellisen kulttuuripolitiikan muotoilemiseen, niiden tulisi toimia kiinteässä yhteistyössä muiden alueellista kulttuuripolitiikkaa toteuttavien toimijoiden, kuten ELY-keskusten, taiteen aluekeskusten ja maakunnan liittojen kanssa.

Läänintaiteilijajärjestelmä on osoittautunut erittäin toimivaksi järjestelmäksi. Ainoa ongelma on projektien katkeaminen ilman jälkihoitoa. Järjestelmän vahvistaminen on tärkeää.

4.2.7 Kolmas sektori ja kuntien kulttuuritoiminta

Ydintehtävä: Edistetään kulttuurialan kolmannen sektorin, yritystoiminnan ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä.

Toimenpiteet: Kuntien kulttuuritoimijoiden yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on mahdollisuus, jota olisi tuettava erilaisin kokeiluina. Yhteistyö edellyttäisi erilaisten sopimusmenettelyjen kehittämistä, mutta samalla myös tehtäväalueen tavoitteisiin ja sisältöihin liittyvän moninaisuuden tunnistamista ja sen tukemista. Nuoriso- ja liikuntasektorilla yhteistyö yhdistysten kanssa on vahvaa ja sieltä toiminta ulottuu usein myös kulttuurisektoreille. Siellä on myös monia yhteistoiminnan muotoja (tuotantosopimukset, yritykset), joiden soveltaminen olisi mahdollista myös kulttuurin alueella. Ajankohtaista materiaalia kehitysohjelmaan on jo paljon: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu²¹ kartoittaa kolmannen sektorin kenttää ja uusia kehittämistarpeita hyvin. Myös Ritva Pihjalan julkaisu²² konkretisoi ja hakee malleja kolmannen sektorin ja julkisen vallan suhteeseen. Oikeusministeriön julkaisu²³ kansalaisjärjestöjen taloudellisista toimintaedellytyksistä täsmentää esityksiä esimerkiksi verotuskäytännöistä. Lainsäädännöllisesti monissa selvityksissä nostetaan esiin tarve yhteiskunnallisen yrityksen määrittelyyn, ja rahoitus- sekä verotuskäytäntöjen kehittämiseen. Myös kulttuurisektori hyötyisi yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallien kehittämisestä. Monet kulttuurin hyvinvointivaikutuksiin liittyvän toimintaohjelman toimet hyötyisivät ylipäätään kolmannen sektorin toimijoiden ja kuntien kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveystoimen sektorien yhteistyöstä erilaisten sopimuskäytäntöjen kehittyessä.

²⁰ Animaattori toimijan nimikkeenä yleistyi 1970-luvulla Euroopan neuvoston kulttuuripolittisissa asiakirjoissa. Se suomennettiin mm. termillä 'elävoittaja'. Englanninkielinen vastine 'driving force' kuvaa myös sitä, mitä termillä tarkoitetaan. Tässä yhteydessä voitaisiin puhua alueellisen ja kunnallisen kulttuuritoiminnan elävöittäjästä tai - Kulttuuritoimintakomitean (1974:2) aikanaan lanseeraamalla nimikkeellä – kulttuuri/taideohjaajasta.

²¹ Kulttuurialan kolmas sektori. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2010:24 Diges ry (toim.)

²² Ritva Pihlaja. Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 61/2010

²³ Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset, Oikeusministeriön julkaisu 2/2011

Kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyöhön liittyy myös molempien yhteistyö yritys-
muotoisen toiminnan kanssa. Näiden kolmen toimintasektorin yhteistyön helpottaminen
erilaisten säännösten ja ”pelisääntöjen” selkiinnyttämisellä olisi paikallisille luovien alojen
toimijoille tärkeitä.

Perustelut: Kolmannen sektorin ja kulttuuritoimijoiden yhteistyöstä on olemassa paljon
tietopohjaa ja käytännön sovelluksia. Esimerkiksi koordinaatiohanke ”Kolmas lähde”,
joka koordinoi opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallista ESR-kehittämisohjelmaa
”Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalojen kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tarjoajana”, on
tuottanut ja tuottaa tietopohjaa ja käytäntöön sovelluksia kolmannelle sektorille. Hanke
määrittelee tavoitteekseen kouluttaa ja tukea yhdistyksiä, seuroja ja järjestöjä palvelutuo-
tannon kehittämisessä, vahvistaa niiden liiketoiminta- ja palveluosaamista ja tuottaa tietoa
kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalan hyvinvointipalvelujen erilaisista malleista.

4.2.8 Osallisuus, osallistaminen ja osallistuminen

Ydintehtävä: Kehitetään kansalaisten osallisuutta ja osallistumista kulttuuripalvelujen
tuottamisessa ja palvelujen toimintaa koskevan palautteen antamisessa sekä toiminnan
arvioinnissa.

Toimenpiteet: Kulttuurin voima on ihmisten itsensä tekemisessä ja kokemusten jaka-
misessa. Kun se muutetaan kunnalliseksi palveluksi, palvelujen tarjoajan olisi pystyttävä
hyödyntämään tämä palvelujen käyttäjien ainutlaatuinen voimavara ja pitämään sitä yllä
palvelun tarjoajan omalla toiminnalla. Kulttuuripalvelujen käyttö edellyttää hakeutumista
palvelujen äärelle. Kulttuurin omakohtainen harrastaminen ja tekeminen edellyttävät
aktiivista osallistumista. Kolmannen sektorin toiminnan tukeminen vahvistaa myös osallis-
tuvaa kulttuuritoimintaa.

Osallisuuden ja osallistamisen kehittäminen edellyttää osallistumisen kynnysten
alentamista. Se puolestaan edellyttää riittävän tiheää palveluverkkoa ja sellaista palvelujen
hintatasoa, joka ei johda asiakkaiden valikoitumiseen tulotason perusteella. Myös erilaisissa
hoitolaitoksissa olevien ja etäällä kunnan keskuksista olevien saaminen palvelujen piiriin
on tärkeitä. Se merkitsee esimerkiksi liikkuvien ja sähköisten palvelujen kehittämistä ja
kuljetusten järjestämistä. Näiden toimenpiteiden kehittäminen kuuluu hyvinvointitavoit-
teisen kulttuurin toimintaohjelman piiriin.

Kunnat ovat perinteisesti koonneet kyselyillä tietoja asukkaiden osallistumisesta kult-
tuuritoimintoihin. Taide- ja kulttuurilaitoksissa on asiakaspalautetta perinteisesti kerätty
”rasti ruutuun” -lomakkeilla. Tietoa siitä, miten paljon ja mihin koottu tieto on vaikut-
tanut, ei ole. Monipuolisemman ja myös laadullisen palautteen saamiseksi on kehitettävä
uusia menetelmiä. Keskustelujen, vuorovaikutuksen ja kuulemismenettelyjen kehittämi-
nen antaa mahdollisuuden monipuolisemman palautteen saamiseen. Myös uusien sähköis-
ten kanavien käyttö antaa uusia mahdollisuuksia palautteen hankkimiseen. Niiden kehit-
täminen vuorovaikutteisiksi kanaviksi on tärkeitä. Yleisön edustajien valitseminen taide- ja
kulttuurilaitosten toimielimiin on mahdollisuus, jonka kautta käyttäjien palautetta voi-
daan kanavoida laitosten hallintoon.

Lastenkulttuurin osallistamisessa ovat hyväksi käytännöiksi osoittautuneet esimer-
kiksi aikaisemmin (vrt. kohta 3.5.) mainitut kulttuuri-, kirjasto- ja liikuntapolku -mallit
ja kokemukset yhteistyöstä eri hallinnonalojen välillä. Ne ovat lisänneet huomattavasti
koululaisikäluokkien kulttuuripalvelujen käyttöä samalla kun ne ovat erittäin kustan-
nustehokas tapa aktivoida lastenkulttuurin palvelujen käyttöä. Eheytetyn koulupäivän ja

koululaisten iltapäivätoiminnan (vrt. kohta 4.2.4) sisältöihin tulee saada mukaan taiteen perusopetusta ja mahdollisuutta erilaisiin kulttuuriharrastuksiin.

Oman lukunsa muodostaa erityisryhmien huomioiminen. Taide- ja kulttuurilaitosten on hankittava apuvälineitä, joilla mahdollistetaan aistivammaisten osallistuminen palvelujen käyttöön. Myös muille erityisryhmille, esimerkiksi kehitysvammaisille, suunnattuja produktioita tulee suunnitella ja markkinoida näille ryhmille aktiivisesti ja viedä palveluja hoitolaitoksiin ja päiväkeskuksiin.

Maahanmuuttajien osallistumisen esteet varsinkin palveluissa, joiden ymmärtäminen perustuu puhuttuun ja/tai kirjoitettuun kieleen, voidaan poistaa tulkkauksella. Simultaanitulkkaus ja/tai tekstityslaitteiden käyttö saattaa olla monissa kunnissa taloudellisesti raskas. Sen ohella voidaan jakaa tai esittää suullisesti synopsis esityksestä maahanmuuttajien kielellä. Museoissa ja näyttelyissä voidaan käyttää kuulokkeista kuunneltavia nauhoitteita tarvittavilla kielillä.

Perustelu: Samaan aikaan, kun kansalaisten kritiikki peruspalvelujen järjestämistä kohtaan on lisääntynyt, on esimerkiksi äänestysprosentteina ilmenevä osallistumisaktiivisuus ollut tasaisessa laskussa. Kuntakoon suureneminen tulee entisestään etäännyttämään kansalaisia paikallisesta päätöksenteosta. Taide- ja kulttuuripalvelujen tilanne on erityisen ongelmallinen, koska erilaisissa ilmapuntarimittauksissa niiden kannatus peruspalveluna on pieni esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin verrattuna. Ne mainitaan useimmiten myös ensimmäisinä säästökohteina kunnan talouden kriisiytyessä (vrt. kohta 3.4.).

Sosiaali- ja terveystalouden organisoiminen kuntarakennemuutoksissa on lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti voimakkaasti ohjattua. Kulttuuripalvelujen kohdalla samanlaista ohjauksjärjestelmää ei ole, joten ne jäävät kuntien omaehtoisten ratkaisujen varaan.

Osallistumis- ja osallistamisjärjestelmien kehittäminen on välttämätöntä kulttuuri- ja taidepalvelujen kehittämiseksi. Niillä voidaan aktivoida palvelujen käyttöä, avata kuntalaisille mahdollisuuksia osallistua toiminnan suunnitteluun ja vahvistaa samalla palvelujen taloudellista pohjaa.

4.2.9 Strategiatyö

Ydintehtävä: Kehitetään kulttuurin strategiatyötä kunnissa. Strategioiden tulee perustua kunnan erityisolosuhteisiin. Strategioiden jälkeen toimenpideohjelmien laatiminen ja niiden toteutumisen seuranta on välttämätöntä.

Toimenpiteet: Monien kuntien strategioissa kulttuurilla on merkittävä osuus. Niissä käsitellään kulttuurin ohjattujen varojen käytön kannalta keskeisiä tehtäväalueita (kirjastot, taidelaitokset, taiteen perusopetus) yllättävän vähän. Strategiat tulee ankkuroida nykyistä paremmin toimintaympäristöönsä, jolloin kulttuuritoiminnan kullekin kunnalle ominainen omaleimaisuus tulee nykyistä paremmin esille. Strategioiden laadintaprosessiin tulee liittää konkreettisten toimenpideohjelmien laatiminen ja niiden toteutumisen seuranta.

Perustelut: Kulttuurin asema on ainakin kaupunkistrategioissa sanallisella tasolla varsin vahva²⁴. Vahva paikallinen kulttuuri nähdään niissä merkittävänä luovan talouden kehittämisen edellytyksenä. Kulttuurin merkitystä korostetaan myös kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistajana. Monissa kaupunkistrategioissa kiinnitetään huomiota myös monikulttuurisuuteen maahanmuuton lisääntymisen myötä ja kulttuuripalvelujen tarjoamiseen kohdistuvien haasteiden lisääntymiseen.

²⁴ Pasi Saukkonen ja Minna Ruusuvirta, Toiveet, tavoitteet ja todellisuus. Tutkimus kulttuuripolitiikasta 23 kaupungissa. Cupore 15/2009.

Keskeisenä sanallisesti ilmaistuna tavoitteena on myös kaupungin imagon ja omaleimaisuuden vahvistaminen kulttuurilla luodun profiilin avulla. Korostuksen taustalla on käsitys kaupunkikeskusten välillä voimistuvasta kilpailusta.

Strategiadokumenteista ei aina selviä, miltä kannalta kulttuuria lähestytään. Lähtökoh- tien ja käsitteiden kirkastaminen selkiinnyttäisi strategioita. Asiakirjoissa puhutaan taide- perusteisesta kulttuurista ja toisaalta kulttuurin välinearvosta luovan talouden moottorina ja/tai kuntalaisten hyvinvoinnin tuottajana. Painopiste on jälkimmäisissä tavoitteissa, kun taas taiteen ja kulttuurin itseisarvosta puhutaan vähän tai ei lainkaan. Lasten ja nuorten kulttuuripalvelujen painotus on myönteinen yhteinen piirre monissa strategioissa. Moni- kulttuurisuudesta puhuttaessa kulttuuria lähestytään sen sosiologis-antropologisen ymmär- tämisen kautta.

Käytännön toteutuksen tasolla kulttuuripolitiikan kannalta myönteiset painotukset eivät tule esille ainakaan yhtä korostetusti kuin ne ilmenevät strategiadokumenteissa. Asia- kirjoissa asetetaan harvoin selkeitä toiminnallisia tavoitteita. Dokumentit keskittyvät suu- relta osin uusiin tavoitteisiin, jotka kunnan käytännön kulttuuripolitiikassa saattavat olla hyvinkin marginaalisia. Monissa kunnissa kulttuurin toimialalle ohjatuista varoista menee 80-90 % taidelaitoksille ja kirjastoille, mutta niitä ei käsitellä strategiadokumenteissa juuri lainkaan. Suurimmissa kaupungeissa kulttuurin osuus talousarvioissa vaihtelee 2.2 – 5.2 %:n välillä. Strategioiden ja tulokorttien (BSC) laatiminen koetaankin työntekijöiden keskuudessa turhauttavaksi, koska käytännössä niiden vaikutus jää vähäiseksi.

Strategioiden tekstejä vaivaa myös omaperäisyyden puute, ne ovat eri kaupungeissa hyvin paljon toisiaan muistuttavia eivätkä ne ankkuroidu toimintaympäristöönsä. Koti- kaupungilleen ominaista, muista erottuvaa imagoa ja omaperäistä profilia on niiden avulla vaikea hahmottaa. Strategioita vaivaa myös dialogisen näkökulman puute.²⁵

Vaikuttaa siltä, että strategiat elävät omaa elämäänsä ja käytännön toiminta siitä eril- lään toisenlaista elämää. Strategioita laaditaan, koska niin on tapana, ja samalla katsotaan mitä muissa kunnissa on tehty ja otetaan niistä mallia. Aluetason tavoitteet ovat yleisluon- toisia, sinänsä tärkeää yhteistyötä korostavia, jolle aluehallinnossa tehdyt uudet rakennerat- kaisut asettavat uusia haasteita. Parempi vuoropuhelu strategioita koskevien sekä strategi- oiden ja käytännön politiikan välillä on siksi välttämätöntä.

4.2.10 Tilastointi ja tiedontuotanto

Ydintehtävä: Kehitetään toimialan tilastointia ja tiedontuotantoa. Otetaan kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus peruspalvelujen saatavuuden arvioinnin piiriin.

Toimenpiteet: Kulttuurin ja taide- ja kulttuurilaitosten talouden tilastoinnissa esiintyvien ongelmien korjaamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön tulee koota tilastotuotannosta vastaavat tahot sopimaan luotettavan tilastotiedon keräämisen edellyttämistä toimenpi- teistä. Tilastokeskuksen ohella taide- ja kulttuurialan järjestöt keräävät toimintaa ja talo- utta koskevia tilastoja. Tietolähteenä ovat useimmiten kunnan taloutta kuvaavat asiakirjat (tilinpäätöstiedot), joissa esimerkiksi taide- ja kulttuurilaitosten erilaisesta hallinnosta johtuen laitoksia koskevat tiedot ovat vaillinaiset. Osa laitoksista (kunnalliset) on tilastoissa mukana ja osasta (yksityisoikeudelliset yhteisöt) tiedot puuttuvat.

²⁵ Virpi Sorsa, Pekka Pälli, Eero Vaara ja Katja Peltola. Strategia mahdollisuutena ja rajoitteena kuntaorganisaatiossa. Forskningsrapporter från Svenska handelshögskolan 70/2010.
<http://dhanke.shh.fi/dspace/bitstream/10227/619/1/70-978-952-232-083-4.pdf>

Luotettava tilastotieto kulttuuripalvelujen toiminnasta, taloudesta ja palveluverkosta on peruspalvelujen arvioinnin välttämätön tietopohja. Asiaa koskevassa muistiossa²⁶ on kiinnitetty huomiota paikkatietojärjestelmien yhteentoimivuuteen, joka on olennainen tieto palveluverkon ja palvelujen alueellisen saavutettavuuden kannalta. Vähintään yhtä tärkeää on saada kulttuuripalvelujen toiminnalliset ja taloudelliset tiedot luotettaviksi, yhdenmukaisiksi ja ajantasaisiksi.

Luotettavan tiedon kokoaminen on siis tärkeää peruspalvelujen saatavuuden arvioinnin kannalta, joka on aluehallintovirastojen lakisääteinen tehtävä. Peruspalvelujen saatavuuden arviointiin tulee seuraavassa toteutettavassa arvioinnissa ottaa mukaan myös kulttuuripalvelut.

Yllämainitussa muistiossa määritellään arvioinnin tavoitteet ja toimijat ” Peruspalvelujen saatavuuden arvioinnilla pyritään osaltaan varmistamaan kansalaisten yhdenvertaisuus suhteessa peruspalvelujen saatavuuteen. Arviointi on aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten monipuolisten toimialojen vuoksi laaja-alaista arviointia, jota täydennetään poikkihallinnollisilla arviointikohteilla. Arviointia tehdään keskushallinnon, valtion paikallis- ja aluehallinnon sekä kuntien suunnittelun ja päätöksenteon tarpeisiin ja kansalaisten yleiseen tiedontarpeeseen. Aluehallintovirastoille niiden strategisissa tulossopimuksissa asetettujen vaikuttavuustavoitteiden saavutettavuuden arviointi edesauttaa virastojen oman toiminnan kehittämistä ja linkittyy kiinteästi peruspalvelujen saatavuuden arviointiin.”

Peruspalvelujen saatavuuden arviointi kuuluu ELY-keskusten lakisääteisiin tehtäviin liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen osalta.

Perustelut: Kuntien kulttuuritoiminnasta ja paikallisten taidelaitosten toiminnasta ja taloudesta on hyvin vaikea saada vertailukelpoista tietoa. Tilastokeskuksen Kuntien talous-tilaston pohjalta ei voi saada luotettavaa tietoa taidelaitosten taloudesta²⁷. Yhtenäistä tilastointia vaikeuttaa laitosten ja oppilaitosten erilainen hallinto. Tiedot kunnallisten laitosten toiminnasta kulkevat kunnan taloushallinnon kautta, sen sijaan yksityisoikeudellisten yhteisöjen luvut näkyvät parhaimmillaankin vain kunnan myöntämien avustusten ja vuokratulojen kautta. Mikäli kunnassa toimii vahvoja taidelaitoksia ja siellä annetaan aktiivisesti taiteen perusopetusta, ja mikäli toiminnot on järjestetty yksityisoikeudellisten yhteisöjen hallinnoimiksi, näkyy tilastoissa hyvin vähän tai ei lainkaan tietoja todellisesta toiminnasta. Museovirasto julkaisee museoalan tilastoja. Opetushallitus laatii taiteen perusopetusta koskevia tilastoja. Järjestöt, Teatterin tiedotuskeskus ja Suomen sinfoniaorkesterien liitto ry. julkaisevat alkuvuodesta teatterien ja orkesterien edellisen vuoden toiminta- ja taloustilastot ennen kuin kuntien tilinpäätökset ovat valmistuneet, minkä vuoksi tietopohja on epävarma. Järjestöjen tilastojen perusteella viranomaiset eivät muutoinkaan voi tehdä omia päätöksiään. Kulttuurialojen tilastoinnissa tarvitaan ehdottomasti tiedontuotannon kehittämistä niin, että alan toiminnasta ja kehityksestä voidaan saada luotettavat ja kuntien ja muun paikallisen kulttuuritoiminnan toimintaa ja taloutta koskevat keskeiset tiedot.

²⁶ Peruspalvelujen arvioinnin kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 8/2011.

²⁷ Heikki Helin, Orkesterien talous 2000-2006. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 8/2007.

4.2.11 Ydintehtävät – koonnos

1. Kunnan yleisen kulttuuritoimen vahvistaminen ja tarkoitukseen osoitetun valtionosuuden lisääminen

Ydintehtävä: Lain kuntien kulttuuritoiminnasta mukainen tehtävä kristallisoidaan tehtäväksi huolehtia kuntien asukkaiden tasa-arvoisista mahdollisuuksista ilmaista itseään erilaisin taiteellisin ja kulttuurisin keinoin sekä vastata kulttuuripalvelujen tasa-arvoisesta saatavuudesta. Nostetaan kuntien kulttuuritoimintaan käytettävän valtionosuuden perusteena käytetty asukaskohtainen yksikköhinta nykyisestä 3,50 eurosta 12 euroon/asukas.

2. Luovien alojen edistäminen

Ydintehtävä: Vahvistetaan taiteellisen luovuuden edellytyksiä parantamalla taiteilijoiden toimeentuloa ja työskentelyolosuhteita sekä luovien alojen yritysten toimintaedellytyksiä.

3. Kuntien taide- ja kulttuurilaitokset haasteiden edessä

Ydintehtävä: Edistetään taide- ja kulttuurilaitosten toimintaa taiteellisesti korkeatasoisten produktioiden tuottajina. Kehitetään niiden toimintaa kulttuuripalvelujen tarjoajana perus- ja lähipalveluina ja niiden yhteistyötä vapaan kentän kanssa. Taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan laatua arvioidaan säännöllisesti seitsemän vuoden välein.

4. Taiteen perusopetus

Ydintehtävä: Taiteen perusopetuksen keskeisenä tavoitteena tulee olla alueellisen, sosiaalisen ja taiteenaloittaisen tasa-arvon lisääminen taiteen perusopetukseen osallistumisessa. Lapsille ja nuorille taataan oikeus saada osallistua kykyjensä ja halujensa mukaan taideopetukseen. Tavoitteeseen päästään kehittämällä taideopetusta antavien yksiköiden yhteistyötä.

5. Kulttuurin aluepolitiikan kehittäminen

Ydintehtävä: Vahvistetaan kulttuuripolitiikan tehtäväaluetta ja toimijoiden välistä yhteistyötä aluehallinnossa.

6. Alueellisten taidetoimikuntien kehittäminen

Ydintehtävä: Laajennetaan alueellisen taidetoimikunnan tehtäväkuvaa. Selvitetään läänintaiteilijan toimenkuva ja sen laajentamisen mahdollisuudet. Tiivistetään alueellisten taidetoimikuntien yhteistyötä taiteen aluekeskusten ja muiden kulttuurista vastaavien alueellisten viranomaisten välillä.

7. Kolmas sektori ja kuntien kulttuuritoiminta

Ydintehtävä: Edistetään kulttuurialan kolmannen sektorin, yritystoiminnan ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä.

8. Osallisuus, osallistaminen ja osallistuminen

Ydintehtävä: Kehitetään kansalaisten osallisuutta ja osallistumista kulttuuripalvelujen tuottamisessa ja palvelujen toimintaa koskevan palautteen antamisessa sekä toiminnan arvioinnissa.

9. Strategiatyö

Ydintehtävä: Kehitetään kulttuurin strategiatyötä kunnissa. Strategioiden tulee perustua kunnan erityisolosuhteisiin. Strategioiden jälkeen toimenpideohjelmien laatiminen ja niiden toteutumisen seuranta on välttämätöntä.

10. Tilastointi ja tiedontuotanto

Ydintehtävä: Kehitetään toimialan tilastointia ja tiedontuotantoa. Otetaan kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus peruspalvelujen saatavuuden arvioinnin piiriin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2011 ilmestyneet

- 1 Taideyliopistoselvitystyöryhmän muistio
- 2 Korkeakoulujen kansainvälistymiseen liittyvät asumispalvelut
- 3 Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit; Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen
- 4 Visuaalisten taiteiden kansainvälisen yhteistyön ja viennin organisoimista koskeva selvitys
- 5 Culture in development cooperation; Cultural sectors in sustainable development policy
- 6 Yhdessä enemmän - selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta
- 7 Oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmän kehittäminen
- 8 Oppisopimuskoulutuksen laadun kehittäminen
- 9 Ammatillisen koulutuksen laatustrategia 2011–2020
- 11 Selvitys koulutus- ja osaamistarpeiden kehittämisestä sekä ennakkoinnin tilasta ja kehittämistarpeista 2010
- 14 Vapaan kentän ammattilaisryhmien toimintaedellytysten parantaminen



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-027-8 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)