

ILKKA HEISKANEN

Muuttuivatko laitokset, miksi ja miten?

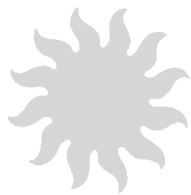
Taide- ja kulttuurilaitosten
institutionaalinen muutos 1990-luvulla

Performing to the Tunes of Institutional Change
Strategies of Finnish Cultural and Arts Institutions
under the New Conditions of the Late 1990s

TaiLa - projektin julkaisuja

Taiteen keskustoimikunnan tutkimusyksikkö
Tilastotietoa taiteesta nro 28

Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos
Tutkimustietoa politiikasta ja hallinnosta nro 20



© Ilkka Heiskanen ja Taiteen keskustoimikunta, 2001

Kansi: Kari Piippo
ISBN 952-5253-36-8
ISSN 0788-0278
ISSN 0784-0632

Nykypaino Oy
Helsinki 2001

Esipuhe

Taiteen keskustoimikunta ja Helsingin yliopiston valtio-opin laitos aloittivat toukokuussa 1999 TaiLa-yhteistyöprojektin, jonka tavoitteena oli kartoittaa taide- ja kulttuurilaitosten tilaa 1990-luvun laman ja hallinnollisten uudistusten jälkeen.

Hankkeen ensimmäisenä tehtävänä oli selvittää laitosten rahoitustilanne, josta julkaistiin laajahko selvitys syksyllä 2000. Se loi tilastollisen perustan koko projektille. Se luotasi myös mahdollisuuksia lähtä kehittämään kansallisia ja kansainvälisiä kulttuuritilastoja siten, että ne palvelisivat nykyistä paremmin kulttuuripoliittista päätöksentekoa yleensä ja laitostason suunnittelua, johtamista ja hallintoa erityisesti.

Tämä julkaisu tiivistää varsinaisen laitoskartoituksen tulokset. Siinä hankittu laaja dokumentti- ja haastatteluaineisto esitetään instituutioanalyysia käyttäen tiiviissä ja kulttuuripoliittisesti relevantissa muodossa. Laitosten haastatteluaineisto esitetään julkaisun liitteessä yksinkertaisemmassa muodossa, eräänlaisena ”lamatarinana”. Liitteen on kirjoittanut Tuija Kurvinen. Kiitän häntä ja Tero Erkkilää siitä tehokkuudesta, jolla he keräsivät laitossaineiston ja tarmosta, jolla he pitivät minua sen parissa.

Tämä nyt liikkeelle lähtevä julkaisu kuvaa ja tulkitsee lähimenneisyyttä ja kysyy, miten nykyiseen tilanteeseen on tultu ja miten taide- ja kulttuurilaitokset ovat siihen sopeutuneet. Projektin kolmas raportti luotaa tulevaisuuteen. Sen kiintopisteenä on 1990-luvun puolivälistä kulttuuripoliitiikan ohjelma-arsenaalissa etualalle nostettu tietoyhteiskunta-ajattelu ja sen seuraukset maamme taide- ja kulttuurielämän tuen, ohjauksen ja toimintojen uudelleen suuntaamiseen.

Kiitän Risto Ruohosta, Pirkko Rainesaloa ja Ismo Pornaa, jotka ovat projektin ohjausryhmässä lisätiedoillaan ja tulkinnoillaan pitäneet huolta siitä, ettei akateeminen ajatteluni ole päässyt erkanemaan liian kauas kulttuuritoiminnan ja -hallinnon todellisuudesta. Opetusministeriössä Kalevi Kivistö ja Esa Pirnes ovat lukeneet tekstiä sen eri vaiheissa ja tehneet tärkeitä korjaus- ja tarkennusehdotuksia. Keskustelut Rauno Anttilan kanssa ovat valaiseet minulle eräiden tärkeiden laitoshallinnon organisaatoratkaisujen mieltä – ja myös eräiden ratkaisujen mielettömyyttä.

Äskettäin julkaistu vertaileva euroopalainen tutkimus osoittaa, miten taide- ja kulttuurilaitokset feminisoituvat: miten naisvaltaisuus leviää perustoiminnoista johtoportaita kohden. Näin ilmeisesti tapahtuu Suomessakin. TaiLa:n kannalta tässä ei ole ollut mitään valittamista. Laajimmat ja yksityiskohtaisimmat kuvaukset ja tulkinnat maamme taide- ja kulttuurilaitosten tilasta ja kehityssuunnista on saatu laitosten naisjohtajilta. Erityisesti haluan kiittää kuuden naismanagerin ryhmää, jonka jäseniä minulla oli ilo haastatella pariinkin otteeseen valtakunnallisten laitosten talouden, tilinpidon, hallinnon ja johtamisen ongelmista. Samaan ryhmään voidaan liittää Anita Kangas, joka on ollut luotettava tietopankki kunnallista kulttuuripoliittikkaa ja alueellista kulttuurikehitystä koskevissa kysymyksissä.

Seuraavat kiitokset hieman kauemmas. TaiLa-projektin kanssa samanaikaisesti on toiminut Euroopan neuvoston yksi ns. transversal cultural policy

review, jonka kohteena ovat olleet eurooppalaiset kansalliset taide- ja kulttuurilaitokset. Tämä vertaileva hanke, jossa Suomikin oli mukana, antoi syksyllä 1998 sysäyksen aloittaa laajempi maamme koko laitoskentää koskeva tutkimus. Eurooppalainen tutkimus on omalta osaltaan auttanut TaiLa-projektia, ja haluan erityisesti kiittää sen johtajista ja raportoijista Theodoor Adamsia (Hollanti), John Myerscoughia (Englanti) ja Vesna Copicia (Slovenia) – sekä myös Pirkko Rainesaloa ja Kalevi Kivistöä tässäkin ominaisuudessa. Vertailevaa aineistoa ja asiantuntijatietoa on tullut myös Suomenlahden eteläpuolelta, lähiyhteistyörahoituksella tehdystä Latvian ja Liettuan laitosjärjestelmien kehittämishankkeesta. Kiitän erityisesti Baltic Task Force’in jäseniä Arunas Bekstaa (Liettua), Viktoras Liutkusta (Liettua), Solvita Kreseä (Latvia) ja Gundega Cerbereä (Latvia).

Lopuksi kiitän Ritva Mitchellii, joka pani alulle TaiLa projektin jatkeeksi Euroopan neuvoston kansallisten kulttuurilaitosten tutkimukselle ja tässäkin tapauksessa kytki taitavasti suomalaista tutkimusta eurooppalaisen kulttuuritutkimuksen ja kehittämistyön yhteyteen. Hän ja Eija Ristimäki ovat aikaisemmin lukeneet kaikki taide- ja kulttuuripolitiikkaa ja -hallintoa koskeneet käsikirjoitukseni ja korjanneet ja editoineet niitä suurella ammattitaidolla sekä asiasisällön että ilmaisutavan suhteen. Tässäkin julkaisussa näkyy vielä heidän tietojensa ja arviointikykyjensä jälki. Koska tämä viisitoista vuotta kestänyt yhteistyö kulttuuripolitiikan ja -hallinnon tutkimuksen ja kehittämisen ja tiedonvälitystyön osalta on nyt päättynyt, kiitän heitä molempia pitkästä yhteisestä työrupeamasta.

Lopuksi vanha totuus: tulkinnoista ja virheistä vastaa vain kirjoittaja.

Helsingissä tammikuussa 2001

Ilkka Heiskanen
TaiLa-projektin johtaja

Sisällys

I TUTKIMUKSEN TAVOITTEET	9
II ANALYYTTINEN JA METODINEN OSA	
Instituutioanalyysi: lähtökohdat, ongelmat, käsitteet	11
Institutionaalinen muutos, ulkoinen muutos, toimijoiden sopeutuminen	18
Muutokseen sopeutumisen strategioista	23
Julkisen politiikan muutos osana institutionaalista muutosta.	26
Institutionaalisen muutoksen tutkimusmenetelmistä	29
Tutkimuksen tavoitteet ja ongelmat instituutioanalyysin kehikossa	
Tutkimuksen tavoitteet	32
Tutkimuksen aineistot ja menetelmät	34
Tulosten raportointi	38
III TAIDE-JA KULTTUURIELÄMÄN TOIMINTAOLOSUHTEIDEN MUUTOS 1990-LUVUN LOPULLA	
Julkisten ohjausjärjestelmien muutos	41
Julkisten kulttuurimenojen kehitys	43
Yhteisohjautuvuus (governance): mitä se on?	47
Taiteen ja kulttuurin ohjausalttius	48
Hallintajärjestelmän ristikkäistrendit: uusi julkishallinto vs. informaatioyhteiskunta	50
Pitkäjänteiset muutostekijät: alueellinen kehitys, yleisön, koulutuksen ja työmarkkinoiden uusiutuminen	56
Olosuhteiden muutos, laitosten muutosherkkyys ja ohjausalttius	61
IV TAIDE-JA KULTTUURILAITOKSET 1990-LUVUN TOIMINTATILANTEESSA	
Laitosten menestyminen ja toimintastrategiat 1994-1997	63
Laitosten reaktiot lamaan ja julkisen sektorin muutoksiin	70

Paikanvaihdon tuottamat hyödyt, ulkoisen ohjauksen ja johdon organisointi.....	74
Laitosten voimavarojen ja uusien toimintamahdollisuuksien hyväksikäyttö.....	81
Laitosten menestyksen ja modernisoitumisen paradoksit	90

V JOHTOPÄÄTÖKSET: KEHITYSODOTUKSET JA KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET

Odotettavissa olevat ongelmat ja kehittämismahdollisuudet.....	93
Laitosjärjestelmää uhkaava pattitilanne	95
Eräiden laitosryhmien ”mahdottomat kehittämissyhtälöt”	96
Perusrahoituksen uudistaminen	98
Kehittämismääräraahajärjestelmän luominen.....	100
Yhteishallinnan ja laitosrakenteiden säätelyn korjaaminen ..	102
Omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausmekanismien kehittäminen	106
Laitosten organisaation ja johdon uudistaminen	110
Millä keinoilla ja millä ehdoilla kehittämissongelmat voidaan ratkoa?	113
Epilogi.....	115
Taulukko- ja kuvioluettelo.....	7
Lähteet	117
English Summary	121
Liitteet.....	137
Liitteet 1: Kyselylomakkeet.....	137
Liitteet 2: Taidelaitoskyselyn yhteenveto	149

Taulukko- ja kuvioluettelo

Taulukot:

- Taulukko 1. Institutionaalisen muutoksen muodot luokiteltuna muutoksen syiden ja muutosulottuvuuksien mukaan
- Taulukko 2. Laitosotoksen jakautuma hallinnollisen ja alueellisen hierarkia-asteikon ja omistuksellisen, oikeudellisen ja toiminnallisen muodon mukaan
- Taulukko 3 A. Valtion osuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1994, miljoonina markkoina
- Taulukko 3.B. Valtionosuuksjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1997, miljoonina markkoina
- Taulukko 3 C. Keskeisten kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten rahoitusrakenne tulolähteiden mukaan ja koko laitosjärjestelmän talouteen verrattuna 1994 ja 1997 (Mmk, käyppiin hintoihin)
- Taulukko 4. Laitosten asema ja ohjausalttius
- Taulukko 5. Laitosotoksen (N=30, yksi laitos kahdessa laitosluokassa) vuosien 1994-1997 taloudellisen menestyksen ja taustamuuttujien mukaan
- Taulukko 6. Voimavarojen ja mahdollisuuksien kehittäminen ja hyväksikäyttö laitosten ”menestymisryhmissä”
- Taulukko 7 A. Laitosjärjestelmän kehittämisiongelmat ja -mahdollisuudet
- Taulukko 7 B. Laitosjärjestelmän kehittämisiongelmat ja -mahdollisuudet

Kuviot:

- Kuvio 1. Instituutioiden muodostus leviämisen-, alistus-, neuvottelu-, sosialisointi ja identiteetinmuodostusprosessien tuloksena
- Kuvio 2. Voimat, jotka yhteishallinnallaan (governance) ylläpitävät ja muuttavat taiteen ja kulttuurin institutionalisoitumista
- Kuvio 3. Laitosten johdon ja tuotantotavan eriytyminen

I. TUTKIMUKSEN TAVOITEET

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten maamme kulttuurielämän institutionaalinen perusrakenne muuttui viime vuosikymmenellä, ja mitä seurauksia muutoksilla on ollut taidetoimintojen ja kulttuuripalvelujen kannalta. Tutkimus kohdistuu lähinnä maamme taide- ja kulttuurilaitosten kenttään, teatteri-, orkesteri- ja museolaitoksiin, joskin se laajenee usein koskemaan myös muita taide- ja kulttuurielämän alueita.

Tämän julkaisun tulokset limittyvät saman projektin kahden muun tulosryppään väliin. Ensimmäinen näistä on jo julkaistu. Se selvitteli, miten kulttuurin julkista rahoitusta koskevia tilastoja voidaan käyttää taide- ja kulttuurikentän toimijoiden – erityisesti laitosten – toimintamahdollisuuksien ja toimintatilanteen kuvaukseen ja arviointiin¹. Se loi myös tilastollisen yleiskuvan maassamme 1990-luvulla tapahtuneisiin kulttuurin julkisen rahoituksen muutoksiin. Myöhemmin tullaan julkaisemaan projektin kolmannen tutkimuslohkon tulokset, jotka koskevat taide- ja kulttuurilaitosten integroitumista ns. ”tietoyhteiskuntaan”².

Näiden kolmen tulosryppään perustana olevat aineistot on koottu siten, että ne tukevat järjestelmällisesti toisiaan. Tulokset on myös pyritty rakentamaan ja esittämään siten, että sen aineistojen avulla syntyy myös mahdollisimman yhtenäinen skenaario maamme taide- ja kulttuurielämän tulevista kehitysmahdollisuuksista.

Edellä mainitussa tilastojulkaisussa todetaan, ettei taiteiden ja kulttuurin nykyistä toimintatilannetta ja siihen liittyviä vaikeuksia voida ymmärtää, jos pidättäydytään perinteiseen kulttuuripolitiikkaa ja sen valtion ja kuntien rahoitusvelvollisuutta korostavaan tarkastelukulmaan. On paneuduttava syvemmälle taiteen ja kulttuurin – ja myös niiden julkisen ja yksityisen tuen ja ohjailun – institutionaalisiin ongelmiin.

Seuraava jakso pyrkiikin avaamaan uutta instituutioanalyysiin perustuvaa näkökulmaa maamme taide- ja kulttuurielämässä viime vuosikymmenellä tapahtuneisiin muutoksiin. Lukija voi kuitenkin halutessaan siirtyä suoraan teoreettisten ja metodologisten osien ohi Luvussa III alkavaan kuvaavaan, erittelevään ja arvioivaan tekstiin.

¹ Ilkka Heiskanen, Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus. Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta, TaiLa-projektin julkaisuja, *Taiteen keskus toimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö, Tilastotietoa taiteesta nro 25/Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Tutkimustietoa politiikasta ja hallinnosta nro 14, 2000.*

² Ilkka Heiskanen, *Uusmedia tuli, tuleeko uskulttuuri? Taide- ja kulttuurilaitosten tie informaatioyhteiskuntaan*, TaiLa-projektin käsikirjoitus.

II ANALYYTTINEN JA METODINEN OSA

Instituutioanalyysi: lähtökohdat, ongelmat, käsitteet

Viime vuosina ns. uusi instituutioanalyysi on noussut yhteiskuntatieteissä tutkimuksen eturintamaan. Monella tutkimuksen lohkollla se on työntänyt syrjään perinteiset sosiologian teoriat ja rationaalisen päätöksenteon mallit. Edellisissä yhteiskunnallisia ilmiöitä selitettiin sellaisilla abstrakteilla yhteiskunnan perustekijöillä kuten työnjako, yhteiskunnallinen kiinteys, kapitalismin henki tai postmateriaaliset arvot. Jälkimmäisissä yhteiskunnan rakentajina pidettiin preferenssejään toteuttavia, vaihtoehtoja valitsevia, koalitioita muodostavia ja kustannus- ja hyötyseurauksia arvioivia toimijoita.

Instituutioanalyysin mukaan yhteiskunnallinen toiminta on välittömästi vaikuttavien yhteiskunnallisten pidäkkeiden säätelemää. Toiminnan pidäkkeet voivat olla joko sisä- tai ulkosyntyisiä. Toimijat itse luovat sisäsyntyiset pidäkkeet vakiinnuttaessaan toimintojaan ja organisoidessaan keskinäisiä työnjako- valta- ja resurssiriippuvuussuhteitaan. Ulkosyntyiset pidäkkeet hyväksytään yleisemmän yhteiskunnallisen ”pakon” edessä. Rationaalisissa päätöksentekoteorioissa tämä pakko nähdään tietoisena sanktioihin perustuvana säätelynä, jota pidetään yllä kollektiivisten hyötyjen saavuttamiseksi. Instituutioanalyysissa taas pakko on seurausta yhteiskunnallisesta organisoitumisesta, jonka piiriin kaikki toimijat ja toiminnot joutuvat riippumatta siitä, mitä sisäsyntyisiä järjestyksiä ne itse ylläpitävät.

Tämän tutkimuksen perspektiivi ja käsitteistö nojaa organisaatiotutkimuksen piirissä kehitettyyn uuteen instituutioanalyysiin, lähinnä sellaisena kuin W. Richard Scott on sen esittänyt¹. Tässä ei ole tarpeen tarkastella lähemmin uusinstitutionaalisen tutkimuksen nousua ja kehitystä. Eräs sen kehittäjistä on Paul DiMaggio, jonka teoreettiset pohdiskelut perustuvat paljolti hänen taide- maailmaa, taiteen kolmatta sektoria ja taide- ja kulttuurilaitoksia koskeviin empiirisiin tutkimuksiinsa.²

¹ W. Richard Scott, *Institutions and Organisations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1995.

² Vrt. Paul DiMaggio, ”Introduction”, teoksessa (DiMaggio, Paul & Walter W. Powell (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991, 1-38. Di Maggion laajasta taidemaailmaa ja kulttuuripalveluja käsittelevästä tuotannosta voidaan ottaa seuraavat esimerkit: ”Sociological Perspectives on Museums”, yhdessä Deborah Kaple’n kanssa teoksessa Michael Kelly (toim.), *Encyclopedia of Aesthetics*, New York: Oxford University Press, 1998; yhdessä Sigmund Rivkin-Fish’in, Hugh Louch’in ja Lori Morrisin kanssa ”Comparing Sample Frames for Research on Arts Organizations: Results of a Study in Three Metropolitan Areas.” *Journal of Arts Management, Law and Society* 28: 41-66, 1998; yhdessä Becky Pettit’in kanssa ”Surveys of Public Attitudes towards the Arts: What Surveys Tell Us about the Arts’ Political Trials – and How They Might Tell us Even More”, *Grantmakers in the Arts* 9: 26-31, 1998; ”Cultural boundaries and structural change: The extension of the high-culture model to theatre, opera and the dance, 1900-1940.”, teoksessa Michèle Lamont ja Marcel Fournier (toim.), *Cultivating Differences: Symbolic Boundaries and the Making of Inequality*, University of Chicago Press, 1992.

Tarkennan seuraavassa niitä analyttisiä lähtökohtia ja käsitteitä, joita tässä tutkimuksessa käytetään. Vaikka lähtökohtanani on institutionaalinen organisaatiotutkimus, muunnan sitä eräiltä osin käytännönläheisemmiksi. Pyrin aseisiin, joista käsin voin järjestelmällisesti tarkastella taide- ja kulttuurielämän institutionaalista muutosta sekä niitä pidäkkeitä ja mahdollisuuksia, joita se toimijoille tarjoaa.

Instituutioanalyysi siis kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten institutionaaliset järjestelmät kehittyvät ja millä tavoin ja missä määrin ne säätelevät toimijoita. W. Richard Scott esittää kattavan luokittelun niistä muodoista, joita institutionaalinen säätelevä voi yhteiskunnassa saada. Hän puhuu institutionalisoinnin kolmesta peruspilarista, *säatelevästä*, *normatiivisesta* ja *kognitiivisesta*, joiden varaan toimintoja ohjaavat instituutiot rakentuvat. Scottin analyysia yksinkertaistaen voidaan sanoa, että:

- toimintoja *säatelevä institutionalisoituminen* perustuu pakkoon ja ilmenee yleispätevinä sääntöinä, lakeina ja sanktioina,
- toimintojen *normatiivinen institutionalisoituminen* perustuu toisaalta toimijoiden *moraaliseen sitomiseen* (missiot, sisäinen velvollisuuden tunne), toisaalta *aseman toimijoille asettamiin velvoitteisiin* (velvollisuus viran/yhteiskunnallisen aseman tai koulutuksen ja kokemuksen kautta saavutetun kompetenssin ”toteuttamiseen”),
- toimintojen *kognitiivinen institutionalisoituminen* perustuu toimintojen yhdensuuntaistumiseen, jonka perustana on tieto siitä, mitkä toimintojen lähtökohdat ja muodot ovat yleisimpiä, menestyvimpiä tai kulttuurisesti, poliittisesti ja moraalisesti sopivimpina pidettyjä.³

Säatelevä institutionalisoituminen on tavallisesti perimmiltään ulkosyntyistä (yhden toimintasektorin toisen suuntaan harjoittaman kontrollin luomaa ja ylläpitämää), *normatiivinen* kollektiivista sisäsyntyistä (toimintakentän oman sisäisen kehitysdynamiikan synnyttämää) ja *kognitiivinen* toimijakohtaista sisäsyntyistä (toimintakentän toimijoiden omaan ja keskinäiseen tietoon ja logiikkaan perustuvaa)⁴.

Institutionaalisessa analyysissa tarkastelun kohteena ovat siis prosessit, jotka luovat toimijoille järjestyneen, suhteellisen sitovan ja toimintojen jatkuvuuden takaavan yhteiskunnallisen ympäristön. Lopputulos ”instituutio” (tiede, taide, uskonto, talous jne.) nähdään niin tutkimuksessa kuin arkielämän käytännöissäkin *abstraktina järjestyksenä*, jonka rakennetta voidaan periaatteessa eritellä riippumatta toimintojen erityispiirteistä. Kuitenkin jokaisessa instituutiossa on oma sisältönsä, ”perusolemuksensa” sekä omat toi-

³ Vrt. Scott, *mt.*, 35-45

⁴ Säatelevää institutionalisoitumista ylläpitävä ”yhteiskunnallinen kontrolli” kattaa julkisen yhteiskunnan sisäisen vallankäytön ja ohjailun lisäksi myös kansainvälisiin sopimuksiin ja sanktioihin perustuvan kontrollin. Periaatteessa kaikissa institutionalisoitumisen muodoissa tulisi erikseen eritellä toisaalta yksittäisten yhteiskuntien sisällä tapahtuvat prosessit, toisaalta kansainväliset prosessit. Tällaisten erittelyjen pohjalta on syntynyt erilaisia taidetarjonnan ja kulttuuripolitiikan muotojen kansainvälisiä vertailevia luokituksia, ks. esim. Hillman H. Chartrand ja Claire McCaughey, ”The Arm’s Length Principle and the Arts. An International Perspective – Past, Present and Future”, teoksessa M.C. Cummings, M. Schuster ja J.M. Davidson (toim.), *Who’s to pay for the arts*, New York, 1989 ja John W. O’Hagan, *The State and the Arts. An Analysis of Key Economic Policy Issues in Europe and in the United States*, Edward Elgar, Northampton, Mass 1997.

mintaprosessinsa, jotka väistämättä luovat oman leimansa sen toimintoihin ja rakenteisiin.

Vaikka periaatteessa ymmärtäisimme jonkin instituution, esimerkiksi tieteen tai taiteen ”perusolemuksen”, meidän on usein vaikeaa määrittää yksiselitteisesti sen alaa, toisin sanoen niitä yhteiskunnallisen toiminnan pää- ja alasektoreita, joiden muodostumista instituutioiksi ja muutoksia instituutioina haluamme tarkastella. Joudumme väistämättä turvautumaan niihin käytännön tapoihin, joilla yhteiskunnassamme sektoriluokituksia on tehty ja edelleen tehdään. Periaatteessa instituutioanalyysiin soveltuvia määrittäytapoja on kolme:

Ensimmäinen kohdistaa huomion toimijoiden organisaatiomuotoihin, niiden ”oikeudelliseen” järjestäytymiseen *yrityksiksi, julkishallinnon yksiköiksi tai järjestöiksi* ja edelleen siihen, mitä toimintaperiaatteita, markkinavaihdantaa, hierarkkista valtaa tai erilaisia sopimusjärjestelyjä ne käyttävät keskinäisessä vuorovaikutuksessaan.⁵

Toinen tapa on tarkastella julkisen pakkovallan avulla tapahtuvaa julkisen vallan ohjaustoimintaa tai julkisen ja yksityisen vallankäytön valtasuhteisiin ja sopimukseen perustuvaa yhteisohjausta (governance) sekä sitä tapaa, jolla nämä ohjausmuodot jakavat ohjaamiaan yhteiskunnallisia toimintoja sektoreiksi ja alasektoriksi⁶. Siten tämä määrittäminen heijastaa toisaalta valtion päätöksenteon ja hallinnon jakautumista *politiikkalohkoiksi ja hallinnonaloiksi*, toisaalta teollisen tuotannon ja palvelujen järjestymistä *toimialoiksi ja ammattiryhmiksi*. Poliitiikkalohkojen ja hallinnonalojen muotoutumisen voidaan katsoa heijastavan ”julkista kysyntää”, jota julkisyhteisöt toteuttavat pakkovallan ja verotulojen avulla, toimialat ja ammattiryhmät taas yksityistä kysyntää ja sen lohkoontumista teknisen ja teollisen kehityksen myötä.

Kolmas perustuu yhteiskunnan kollektiiviseen tietoon ja sen ohjausvoimaan: tapaan jolla yhteiskunnassa ”virallisesti” luokitellaan ja tilastoidaan toimijoita ja toimintoja. Tämä tieto on sekin irrottanut arkielämästä ja institutionalisoitunut ja vakiintunut erilaisiksi teknisiksi terminologioiksi ja tiedonhaun ja tilastoinnin järjestelmiksi. Nämä vakiinnuttavat, täydentävät ja tarkentavat käytännössä syntyneitä luokituksia (koulutus, ammattiasema, jne.) ja antavat niille virallisen aseman instituutioiden toiminnoissa (esim. verotuksessa, julkisten palvelujärjestelmien toiminnoissa, työmarkkinaneuvotteluissa jne.).

Kaikkein selvimmät sektoriluokitukset länsimaisissa nyky-yhteiskunnissa ovatkin syntyneet kollektiivista tietoa luovan, luokittelevan ja tilastojärjestelmiä kehittävän toiminnan kautta. Tätä toimintaa on voimistanut tarve tuottaa kansainvälistä vertailevaa tietoa. Täten syntyneet luokitukset toimivat myös kohdettaan toteuttavina ja vakauttavina. Kansainvälisellä tasolla onkin kehittynyt suhteellisen laaja ja monipuolinen yhteiskunnallisten toimintojen tilastollisten sektoriluokitusten järjestelmä, jota eri maissa sovelletaan⁷. Niiden

⁵ Tähän suuntaan on pyritty esimerkiksi uusissa tieteen ja tutkimustyön sektoriluokituksissa, vrt. esim. Yhdysvaltain kansallisen tiedesäätiön (NSF) tapaan ”klusteroida” yhteiskuntatietoita, vrt. <http://www.nsf.gov/nsf/nsfpubs/nsf9491/nsf94911j.htm#Internat>.

⁶ Yhteisohjauksesta voidaan myös puhua EU:n kaltaisen ylikansallisen yhdentymisen sekä yhteissopimukseen perustuvien ylikansallisten säätelyjärjestelmien (regimes) yhteydessä.

⁷ Vrt. Eivin Hoffman&Mary Chamie, ”Standard Statistical Classifications: Basic Principles, United Nations Statistical Commission, Thirtieth Session, New York 1999, *Paper for Agenda Item 8*. Sektoriluokituksen, erityisesti toimijatyypiperusteisen sektoroinnin ongelmia taide- ja kulttuuritoimintojen luokittelussa käsitellään myös TaiLa:n aikaisemmassa tutkimuksessa, Ilkka Heiskanen, *mt.*, 2000, 24-33.

käyttö johtaa toimijoiden lisääntyvään tietoisuuteen omasta yhteiskunnallisesta asemastaan ja tätä kautta myös itse tilastojen ja niiden kuvaamien ilmiöiden järjestelmälliseen institutionalisoitumiseen. Luokitusten kansainvälinen harmonisointi yhtenäistää institutionalisoitumisprosesseja kaikkialla maailmassa – ja vauhdittaa omalta osaltaan käynnissä olevaa globalisoitumiskehitystä.

Jos tarkastelemme vakiintuneita institutionaalisten sektoreiden ja niiden alasektoreiden luokituksia, huomaamme niiden ilmentävän useita eri ulottuvuuksia. Niinpä voidaan puhua:

- *sisällöllisestä luokituksesta* (domains, esimerkiksi politiikka, talous, tiede ja teknologia; elinkeino- ja ammattitoimintojen erilaiset sektori- ja alasektoriluokitukset);
- *toiminnallisesta luokituksesta* (functions, esimerkiksi tuotanto, jakelu, mainonta jne.),
- *pätevyys- ja laatuluokituksesta* (qualifications, esimerkiksi ammatti-/amatööritoiminta; koulutus- ja ammattitaitoluokitukset);
- *hierarkia-asteisesta ja alueellisesta luokituksesta* (levels of decision-making, hallinnon tasot, valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen toiminta);
- *omistus- ja oikeudellisen muodon ja/tai toiminnallisen perustan mukaisesta luokituksesta* (institutional sector classification, esim. julkinen/yksityinen, yritys/säätiö, voittoa tavoitteleva ja tavoittelematon yritystoiminta).

Toimijoiden institutionaalisten ympäristöjen luokittelussa rajojen vetäminen sisällöllisten sektoreiden välille on usein vaikeaa. Tästä tarjoavat hyvän esimerkin ne vaikeudet, joita tutkijat ja tilastojat ovat kohdanneet yrittäessään sopia siitä, mitä taiteiden ja kulttuurin piiriin tulisi kuulua. Vaikka julkinen valta omilla tukitoimillaan ja ohjauksellaan määrittäisikin politiikkalohkoja ja täten helpottaisi sektoreiden välisiä rajanvetoja, silti jonkin politiikkatarkoituksiin yhtenäiseksi määritetyn sektorin institutionalisoituminen voi jäädä suhteellisen hajanaiseksi. Näinhän on taiteiden ja kulttuurin kohdalla: kenttää on vaikeaa rajata vaikkapa nuorisotyön ja urheilun suuntaan ja sitä jakavat useat ulottuvuudet, vaikkapa vastakkaisuus ammatti- ja amatööritoiminnan tai ”korkea-” ja ”populaarikulttuurin” välillä.

Vaikka institutionalisoitumisprosessit kattaisivatkin näennäisen epäyhtenäisesti jonkin toimintasektorin, niiden merkitystä toimijoiden ohjaajina tai toimintojen pidäkkeiden luojina ei pidä aliarvioida. Tämän ymmärtää parhaiten jos tarkastelee sitä tapaa, jolla ihmiset kokevat yhteiskunnallisen muutoksen. Ns. ”käytännön katsannosta” useimmat maamme taiteen ja kulttuurin kentillä toimivat henkilöt ovat varmasti valmiita myöntämään, että viime vuosikymmenellä tapahtui maamme taide- ja kulttuurielämässä ratkaisevia muutoksia. Kysyttäessä – niin kuin tämän tutkimuksen kuluessa on usein eri tavoin tehty – useimmat alalla toimivat pitävät muutoksia joko positiivisena kehityksenä tai häiriönä ja lähinnä ulkoisten syitten aiheuttamina. Harva toimija katsoo, että hän todella olisi voinut vaikuttaa tapahtumiin: estää tai nopeuttaa muutoksen tapahtumista tai vaikuttaa sen suuntaan millään tapaa. Tämä ilmentää sitä, että yhteiskunnassa toimittaessa – oli pa kyseessä sitten työelämä, politiikka, järjestötoiminta, kulutus tai vapaa aika – omaa rutiininomaista toimintaa pidetään annetuissa olosuhteissa ”luonnollisena” ja useimmiten jopa järkevänä tai ainakin perusteltavissa olevana.

Taustalla tässä oman toiminnan mahdollisten vaikutusten aliarvioinnissa on epäilemättä kaikkien julkisten (= yksityiselämän ulkopuolisten) toimintojemme *korkea institutionalisoitumisen aste*. Omat toimintamahdollisuudet – olipa kyseessä sitten yksilöllinen toiminta tai yhteistyö – nähdään pitkälti ”säädeltyinä”, säädeltyinä tavalla, josta poikkeaminen on kiellettyä tai sopimatonta. Muutostilanteessakin halutaan pitäytyä normaaleihin käyttäytymismalleihin ja ollaan ymmällään, kun ne eivät enää toimi.

Niinpä instituutioanalyysin katsannosta voidaan väittää, että *ainakin ns. keskivertotoimijan ainoat todelliset vapausasteet tarjoutuvat mahdollisuutena vaihtaa omaa tai oman toimintayksikön institutionaalista paikkaa ja korjata tämän paikanvaihdon seurauksena voittoja tai tappioita (trade-offs)*.⁸ Normaalitylanteessa ja keskivertotoimijan tapauksessa nämä paikanvaihdotkin ovat selvästi ja voimakkaasti säädeltyjä, joten voidaan myös väittää, että useimmat toimijat, aliarvioidessaan omien toimintojensa vapautta ja vaikuttavuutta, ovat tavallaan oikeassa.

Se, että toimijat ovat – tai tuntevat olevansa – institutionaalisesti sidottuja, ei instituutioanalyysin mukaan suinkaan merkitse sitä, etteikö tapahtuisi institutionaalisten rakenteiden voimakkaitakin murtumia ja rakennemuutoksia ja etteikö toimijoille tällöin aukenisi mahdollisuuksia ”toimia toisin” ja pyrkiä parantamaan omia institutionaalisia ”trade-offs’ejaan”.⁹

Instituutioanalyysi on kiinnittänyt enemmän huomiota toimintasektoreiden institutionalisoitumiseen kuin jo olemassa olevan institutionalisoitumisen murtumiseen ja purkautumiseen. Tämä heijastuu hyvin seuraavasta W. Richard Scottin esittämästä kuviosta.

Kuvion mukaan urautuminen ja vakiintuminen tapahtuvat toimintakentän suuntaan *leviämis- ja alistamisprosesseina*. Esimerkiksi taiteen ja kulttuurin toimintakentällä näissä prosesseissa määrittävät säännöt sille, mille toimintalohkoille ja millaisiin organisaatiomuotoihin taiteellisen toiminnan eri muodot voivat sijoittua. Yksilöiden ja heidän vapaiden yhteisöjensä suuntaan (kuvion ”alin rivi”) se tapahtuu sosiaalistamisen, identiteetin luomisen ja sanktioinnin kautta. Näissä prosesseissa syntyvät esimerkiksi säännöt, jotka määrittävät, mikä on taideteos, kuka on taiteilija, ja mitä taiteilija saa/voi tehdä.

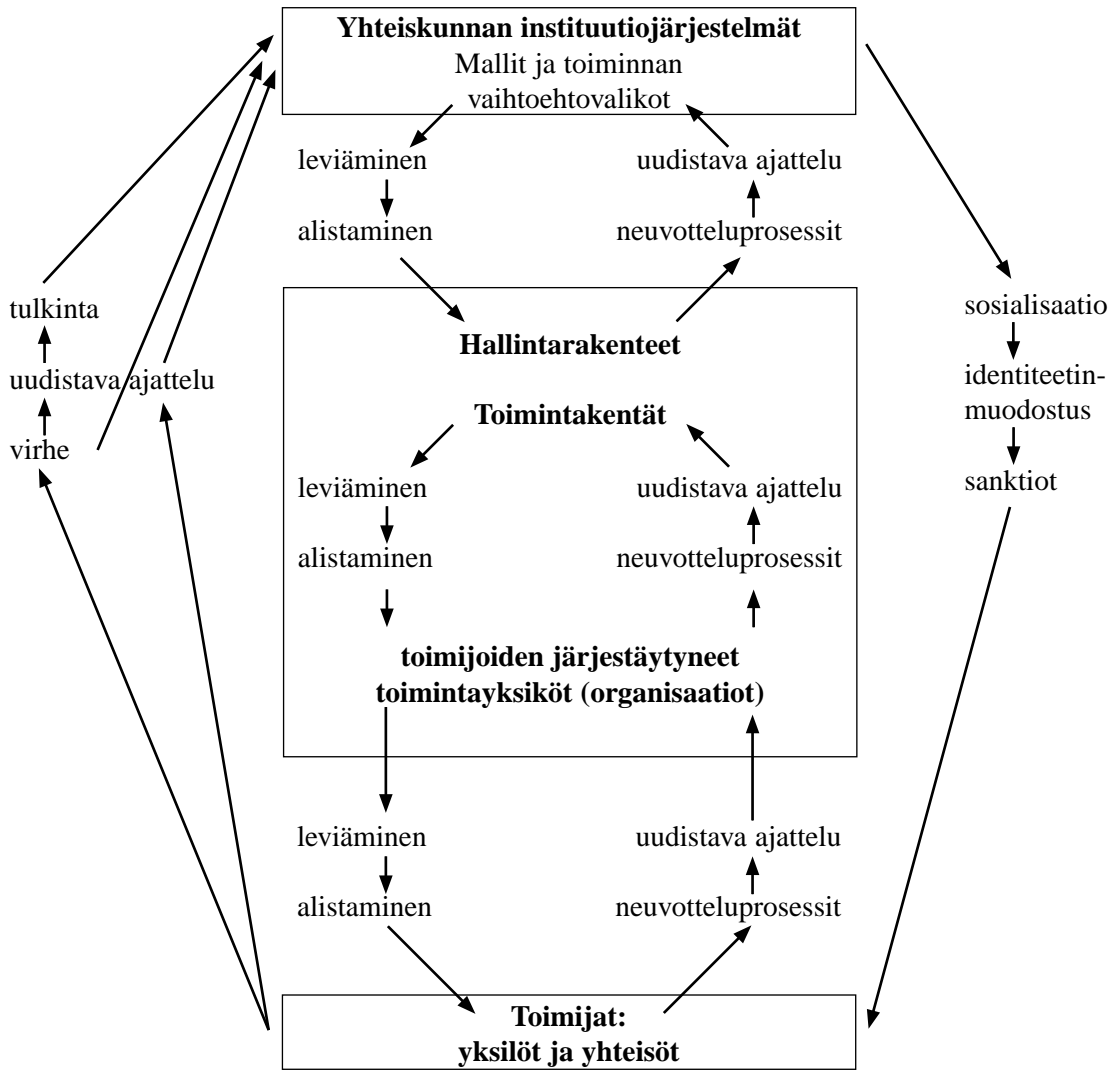
Toisaalta kunkin kentän ja sen hallintarakenteiden muodostuminen muokkaa uudistavan ajattelun (innovaatioiden) ja neuvotteluprosessien kautta itse instituutiota. Esimerkiksi elokuva on ilmaisukeinoja laajentamalla ja omasta asemastaan ”neuvottelemalla” laajentanut taidetta instituutiona. Samoin yksityiset toimijat ja vapaat toimintayhteisöt (taiteilijat, taitelijayhteisöt) muokkaavat toimintojensa ja niiden tulkintojen – myös virheellisten sellaisten – kautta instituutiota (taidetta)¹⁰.

⁸ Maamme ”uusien” taide- ja kulttuurilaitosten pyrkimistä VOS-järjestelmän piiriin voidaan pitää malliesimerkkinä tästä. Palaamme tämän esimerkin pariin vielä useampaan otteeseen.

⁹ Jälleen on syytä muistuttaa, että ”toimija” tässä tarkoittaa sekä yksilöllisiä toimijoita (henkilöitä, henkilöryhmiä) että institutionaalisessa kehikossa toimivia järjestyneitä yksiköitä (yrityksiä, julkisen hallinnon yksiköitä, järjestöjä, jne.).

¹⁰ Instituutioanalyysin kannalta kaikki avantgarde-toiminta voidaan nähdä riskinottona, jossa vakiintuneisiin malleihin ja vaihtoehtovalikkoihin sopimatonta toimintaa tungetaan sisään institutionalisoituneeseen toimintakenttään. Tämä ”tungettelu” on institutionalisoituneiden toimintojen ja niiden hallintarakenteiden testi. Jos tunkeutuminen epäonnistuu, se on ollut ”virheellistä”, jos se onnistuu, se alkaa institutionalisoitua ja muuttaa – joko heti tai myöhemmin – itse instituution tarjoamia malleja ja valikkoja. Tämä taas voi kyseenalaistaa kentän hallintarakenteidenkin mielekkyyttä ja vaikuttaa leviämisprosessien kautta muidenkin instituutioiden malleihin ja valikkoihin ja institutionalisoituneisiin toimintoihin. Tieteen ja taiteen vuorovaikutus nähdään tavallisesti sisällöllisenä näkemysten ja ajatusten lainaamisena; sillä on kuitenkin myös tässä luonnehdittu oma institutionaalinen puolensa.

Kuvio 1. Instituutioiden muodostus leviämis-, alistus-, neuvottelu-, sosialisatio ja identiteetimuodostusprosessien tuloksena



Scottin kuvio ja sen sanoma saattavat tuntua esimerkiksi länsimaisen tieteen ja taiteen kenttää tuntevasta lukijasta itsestäänselvyydeltä. Sen skeema alkaa kuitenkin toimia ja tuottaa tietoa vasta kun sen avulla aletaan vertailla eri instituutioita, niiden toimintakenttiä ja eri kenttien hallintarakenteita toisiinsa. Tällaisia vertailuja voidaan tehdä ja on tehtykin esimerkiksi tieteen ja taiteen, korkea- ja populaarikulttuurin ja luonnon- ja yhteiskuntatieteiden välillä. Kuvion yleisyys hälvenee myös, kun siihen lisätään eräitä Scott'in laiminlyömiä tekijöitä.

Scott ei ensinnäkään huomio juurikaan vallankäyttöä ja valtasuhteita. Tosin eräät kuvion paikantamat prosessit liittyvät jollakin tavoin vallankäyttöön. Mukana on alistamista, sanktiointia ja neuvottelua. Valtarakenteiden tarkastelu jää kuitenkin erittäin yleiselle tasolle.

Jos kuvioista poimitaan esiin sen valtarakenne, niin ”huipulla” ovat instituutiot (talous, politiikka, tiede, taide, jne.), ”pohjalla” toimijat (yksilöt ja heidän yhteisönsä). Näiden kahden tason välissä taas ovat yksittäiset

toimintakentät (yritystoiminta, taiteellinen työ, jne.). Itse kentän (kuvion keskussuorakaiteen) valtarakenne nähdään sekin kaksijakoisena: Huipulla ovat hallintarakenteet, pohjalla taas organisaatiomuotoihin (julkishallinnon yksiköihin, yrityksiin, järjestöihin, jne.) sijoittuneet toimijat ja toiminnot. Hallintarakenteet jäävät instituutioanalyysissä usein tarkemmin spesifioimatta. Yleensä viitataan sellaisiin tekijöihin kuten julkinen valta, markkinat sekä ”kolmannen sektorin” vapaat yhteistyömuodot.

Instituutioanalyysin katsannosta jonkin toimintakentän (esimerkiksi juuri taiteiden ja kulttuuritoimintojen) *hallintarakenteet* tulisi nähdä taloudellisen vaihdannan (markkinoiden), yksilöiden ja ryhmien vapaiden yhteistyömuotojen (kuten verkostojen) ja pakkovaltaa käyttävien julkisten päätöksentekokoneistojen (hierarkiat) *yhteennivoutumisena*, siten, että nämä mekanismit yhdessä määrittävät toimintojen rajoja ja ohjaavat niitä. Nämä rakenteet synnyttävät yhteisohjautuvuutta (governance) jonka *luonne* vaihtelee sen mukaan mitkä mekanismit (markkinat, vapaa yhteistyö, pakkovallan hierarkiat) ovat siinä etualalla. Yhteisohjautuvuuden *voima* taas vaihtelee sen mukaan kuinka tiiviitä rakenteet ovat: ovatko ne selvästi organisoituja (kuten esimerkiksi hyvinvointivaltioiden tulopoliittiset neuvottelumekanismit) vaiko sellaisia löyhiä kohtaamis- yhteistyö tai/ja neuvotteluelimiä kuten elinkeinoelämän foorumit tai tutkimus- ja kehitystyön verkostot¹¹.

Voidaan kysyä onko jollakin toimintakentällä aina oma hallintarakenne vai onko sen hallintarakenne yleisyhteiskunnallinen. Voimme esimerkiksi kysyä, ovatko taiteen ja kulttuurin (enemmän tai vähemmän julkisesti säädellyt) markkinat jotakin uniikkia vai ovatko ne vain osa yleisistä (enemmän tai vähemmän säädellyistä) kulutustavaramarkkinoista. Vastaus on, että hallintarakenteet ja niiden kautta syntyvä yhteisohjautuvuus ovat yleiset ja yhtenäiset. Niillä on kuitenkin yhteiskunnan eri toiminnanlohkoilla tavallaan oma ”siirtomaahallintansa”, jonka toimintaprinsiipit ja ohjausmuodot seuraavat enemmän tai vähemmän synkroniassa koko yhteiskunnan yhteisohjautuvuutta¹². Tämän tulkinnan hengessä voisimme puhua myös taiteen ja kulttuurin ”hallintaeliitistä”, joka on osa valtakunnallista eliittiä¹³.

Hallintarakenteiden ja niiden kautta syntyvän yhteisohjautuvuuden luonteen kannalta eräs keskeinen kysymys on *julkisen pakkovallan rooli*: millä

¹¹ Yhteisohjautuvuus ei tarkoita yhteistyötä. Sitä syntyy usein myös julkisen vallan ja markkinaperusteisen toiminnan kilpailun kautta. Kilpailevaa yhteisohjautuvuutta löytyy yhä enenevässä määrin esimerkiksi tieteen ja teknologian alueilla. Tätä todistaa vaikkapa kuuluisa ihmisen geeniperiymän kartoitustyö, jossa kilpailevina osapuolina ovat olleet julkinen Human Genome Project ja yksityinen Celera Genomics Inc.

¹² Lisääntyvän kansainvälistymisen myötä joudumme yhä useammin kysymään, missä määrin hallintarakenteet ja yhteisohjautuvuus ovat kansallisia ja ominaisia vain yhdelle yhteiskunnalle, missä määrin taas kansainvälistä transnationaalista (esim. yhteiseurooppalaista) tai yleiskansainvälistä (globaalia). Tämä kysymys nousee voimakkaana esiin esimerkiksi tekijänoikeusjärjestelmien kohdalla.

¹³ Thatcherismistä puhutaan yleisesti julkisen vallan hyväksymänä talouspoliittisena doktriinina, joka pyrkii voimistamaan puhdasta markkinaperäistä kapitalismia. Tällöin usein unohdetaan, että tämän doktriinin voimakkaimmat vaikutukset ovat tapahtuneet yhteiskunnan hallintaja valtarakenteiden kautta. Tältä kannalta on mielenkiintoista tarkastella vaikkapa Ison-Britannian Arts Council- järjestelmän muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla. Yhtä mielenkiintoisia ovat ne Suomen hallintarakenteiden muutokset, joita on tapahtunut liikelaitoskomitean alulle paneman ”yksityistämiskehityksen” myötä. Kuten tulemme näkemään, nämä vaikutukset ovat monin tavoin ulottuneet myös taiteen ja kulttuurin alueille.

tavoin se kytkeytyy yleisiin hallintarakenteisiin ja millä voimalla ja panoksella se on mukana yhteisohjauksessa. Onko sillä – pakkovallan käyttöoikeuteen perustuen – viime käden veto-oikeus, missä määrin hallinnan kohteena oleva kenttä on julkisen vallan allokoimista resursseista riippuvainen ja missä määrin julkinen valta itse toteuttaa hierarkkisesti ohjausta ja resurssien kohdentamista tai jättää sen muille yhteiskunnallisille jakomekanismeille? Otetaan pari tapausta. Julkisen vallan rooli taiteiden ja kulttuurin yhteisohjauksessa muuttui ratkaisevasti kun maamme syntyi – suurelta osin tyhjäksi asetettujen järjestelmien ansiosta – entistä voimakkaampi tekijänoikeusjärjestöjen verkko. Julkisen vallan käytön sisällä taas tapahtui ratkaiseva muutos viime vuosikymmenellä, kun valtio rajoitti siinä omaa rooliaan uudella valtiosuvelainsäädännöllä. Uusi vallan ja vastuun jako valtion ja kuntasektorin kesken helpotti uusien markkinasuuntautuneiden toimenpiteiden omaksumista niin valtion kuin kuntienkin hallinnossa.

Hallintarakenteiden analyysi kattaa kuitenkin vain pienen osan yhteiskunnan valtasuhteiden kentästä. Valtasuhteet eivät ole vain institutionaalisia, vaan myös rakenteellisia syvemmässä merkityksessä.

Ensiksi valtaa käytetään aina yli ja ohi vakiintuneiden institutionaalisten rakenteiden. Tämä valta on muutosvoima siinä missä ”innovaatiotkin”, joita Scott korostaa. Palaan myöhemmin tarkastelemaan institutionalisoinnin valta-ongelmaa – ja myös instituutioiden yli ja ohi isännöivän ulkopuolisen ”näkyvän käden” ongelmaa. Tässä riittää todeta, että instituutioiden ”ulkopuolinen valta” voi esimerkiksi vastoin kaikkia vakiintuneita institutionaalisia pelisääntöjä ”pelastaa” tai ”tuhota” taiteilijoita tai taidelaitoksia.

Toiseksi kuten edellä totesin, kukin toimintakenttä jakautuu sisällöllisiin, toiminnallisiin, laadullisiin sekä hierarkia-asteisiin ja alueellisiin alasektoreihin. Yleensä joku tai jotkin näistä alasektoreista ovat ”johtavia”, muita tärkeämpiä. Ne antavat toiminnan määrän ja laadun, näkyvyytensä ja/tai strategisen asemansa vuoksi suuntaa koko toimintakentän toiminnolle ja institutionalisoinnille. Tästä katsannosta voidaan esimerkiksi kysyä, onko musiikki Suomen taiteiden lippulaiva tai ovatko kansalliset taidelaitokset todella johtavassa asemassa maan muihin taide- ja kulttuurilaitoksiin verrattuna.

Institutionaalinen muutos, ulkoinen muutos, toimijoiden sopeutuminen

Scottin kaavio – kuten instituutioanalyysi yleensäkin – on kuitenkin vailinainen kahdessa suhteessa. Ensiksikin se keskittyy lähinnä institutionalisoinnin omaan sisäiseen dynamiikkaan eikä ota riittävästi huomioon ulkoisia syitä ja olosuhteita. Toiseksi Scott ja kumppanit näkevät kehityksen yhden-suuntaisena institutionalisoinnina, eivätkä kiinnitä riittävästi huomiota institutionalisoinnin eri suuntiin, jotka voivat olla hyvinkin ristiriitaisia keskenään.

Koska tämä tutkimus kohdistuu maamme taide- ja kulttuurikentän ja erityisesti sitä ohjaavien hallintarakenteiden institutionaalisiin muutoksiin, Scottin esittämästä yksisuuntaisesta institutionalisoinnin skeemasta (Kuvio 1

yllä) ei sellaisenaan juurikaan ole hyötyä sen kohdentamisessa. Scottin näemyksiä onkin tarkennettava institutionaalisen muutoksen analyysin osalta – tai vielä laajemmin.

Oheisessa taulukossa (Taulukko 1) on Scottin institutionalisoitumisen ulottuvuudet ristiintaulukoitu hänen tapaustutkimuksissaan esiin nousseiden muutostekijöiden kanssa.

Taulukkoa voidaan, jos niin halutaan, lukea uudenaikaistumisteorian perspektiivistä. Sarakkeittain lukien voidaan väittää, että länsimaisten yhteiskuntien kehitys on kulkenut perinteisestä normatiiviselle perustalle institutionalisoituneesta yhteiskunnasta rationalisoinnin ja byrokraattisen sääteleyhteiskunnan kautta nykyiseen kognitiivisella perustalla olevaan tietoyhteiskuntaan. Riveittäin lukien kehitys on toisaalta ollut epätasaista ja epäyhtenäistä ”shokkien” kuljettamaa, toisaalta systeemistä, voimakkaiden sektoreiden (talous, tiede, teknologia, politiikka) asteittain etenevää – ja väliin kiihtyvää tai hidastuvaa – kehitystä.

Taulukkoa ei kuitenkaan kannata lukea yleisten kehitystrendien luokituksena tai keskimääräisten kehityskaarten kaaviona, vaan pikemminkin eräänlaisena muutosvirtausten kartoitusvälineenä. Sen avulla voidaan analyttisesti määrittää muutoksen alkupisteiden luonnetta ja seurata niiden mahdollisesti

Taulukko 1. Institutionaalisen muutoksen muodot luokiteltuna muutoksen syiden ja muutosulottuvuuksien mukaan.

	Institutionalisoitumisen/sen purkautumisen ulottuvuudet		
Institutionalisoitumisen/sen purkautumisen syyt	Säätävä institutionalisoituminen: perustana pakko, yleispätevät säännöt, lait, sanktiot	Normatiivinen institutionalisoituminen: perustana moraalinen sitoutuminen, toimijoiden virka-, kompetenssi- ym. velvoitteet	Kognitiivinen institutionalisoituminen: perustana tieto/vertailu, menestykseen pyrkiminen ja kilpailu/ yhteistyö
Voimakkaat ulkoiset syyt: – shokit – pitkäjänteiset muutostrendit	I.	II.	III.
Keskeisten toimintasektoreiden systeemiset vaikutukset	IV	V.	VI.
Keskeisten toimijoiden välisten (valta-, ym.) suhteiden muutokset/-ristiriidat ja konfliktit sektoreiden sisällä ja välillä	VII.	VIII.	IX.

synnyttämää ”ketjureaktiota”. Voimme esimerkiksi ajatella, että kansainvälisen tai eurooppalaisen tekijänoikeuslainsäädännön ja -käytäntöjen muutokset, jotka kuuluvat sellisiin I ja II alkavat vaikuttaa jossakin yhteiskunnassa, vaikkapa Suomessa, ja muuttaa ratkaisevasti tapaa, jolla taiteilijan asema ja käsitys taiteesta ”työnä” mielletään. Samanaikaisesti ”toisaalla”, sellissä IX, tapahtuu taiteilijoiden keskinäisen kilpailun kiristymistä taloudellisen tilanteen heikentymisen ja kulttuurituotteiden uusien välitysjärjestelmien kehityksen myötä. Nämä muutokset taas alkavat synnyttää jännitteitä eri taiteiden tai niiden eri lohkojen välillä (selli V). Nämä taas voivat puhjeta ristiriidoiksi, jotka alkavat pitemmällä aikavälillä hajottaa – de-institutionalisoida – taide- ja kulttuuritoiminnan eri lohkojen keskinäistä vuorovaikutusta, hallintajärjestelmiä ja perinteistä organisoitumista ja pitemmällä aikavälillä muuttaa ratkaisevasti koko taideinstituution luonnetta.

Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää huomata, että voimakkaita ja yllättäviä ulkoisia muutostekijöitä voidaan instituutioanalyysissä tarkastella kahdella eri tavalla. Ensiksi niitä voidaan pitää ”shokkeina”, *äkillisinä olosuhteiden muutoksina*, jotka ratkaisevasti muuttavat toimijoiden toiminnan olosuhteita joko suoraan tai institutionaalisia rakenteita muuttamalla. Näinhän tilanne usein onkin poliittisissa vallankumouksissa ja kansantalouksien todellisissa luhistumistilanteissa – joskin niissäkin vanhat institutionaaliset rakenteet usein jäävät eloon ja vaikuttavat vielä pitkään. Esimerkkejä tästä voidaan poimia runsaasti vaikkapa sosialismin romahtamisen jälkeisistä muutosyhteiskunnista. Toiseksi nämä shokit voidaan myös nähdä *institutionaalisen rakenteen testeinä, jotka paljastavat sen luonnetta, merkitystä ja käynnissä olevia muutossuuntia*. Kolmanneksi ulkoiset shokit voidaan nähdä *katalysaattoreina*, jotka vaikuttavat suoraan toimijoihin ja toimintoihin ja tätä kautta heikentävät tai voimistavat käynnissä olevia institutionaalisia kehityssuuntia. Tässä tutkimuksessa vuosien 1991-1993 lamaa tullaan tarkastelemaan näistä kolmesta perspektiivistä.

Tähän jaotteluun sisältyy jo näkemys, jonka mukaan ulkoiset muutokset eivät suinkaan aina ole äkillisiä olosuhteiden muutoksia, vaan ne voivat olla myös pitemmällä aikavälillä vaikuttavia ulkoisia tekijöitä. Ne voivat ”shokkien” tapaan muuttaa ratkaisevasti toimijoiden voimavaroja ja mahdollisuusrakenteita. Toisaalta ne kuitenkin voivat myös olla systeemiä tekijöitä, jotka sektoreiden sisällä ja osin sektorilta toiselle edeten muokkaavat toimijoita ja heidän organisaatioitaan enemmän tai vähemmän yhteisiin kaavoihin. Juuri täten ovat kehkeytyneet modernin läntisen sivilisaation keskeisten komponenttien institutionaaliset ilmenemismuodot, esimerkiksi yritystoiminnan eri muodot, yliopistolaitos, tieteellisen tutkimustyön järjestelmät ja taidelaitosjärjestelmät. Vertaileva kulttuuripolitiikan ja kulttuurilaitosten tutkimus onkin kehitelty erilaisia typologioita instituutioiden kansainvälisiä vertailuja varten. Näissä analyyseissa esimerkiksi otaksutaan usein, että jotkin institutionalisoituneet toimintamuodot ovat levinneet maasta toiseen. Esimerkiksi O’Hagan otaksuu, että saksalainen julkisesti rahoitettu paikallisteatterijärjestelmä on levinnyt pohjoismaihin lähes alkuperäisessä muodossaan¹⁴.

Systeemisten muutostekijöiden joukossa keskeisessä asemassa ovat yhteiskunnan ”valtasektoreilta” sen syrjäisemmille sektoreille etenevät vaikutukset.

¹⁴ Vrt. O’Hagan, *mt.*, 1998, 201-207.

Tämä ei aina merkitse sitä, että institutionaaliset muutokset jollakin sektorilla, esimerkiksi kulttuurin alueella, tulisi nähdä tietoisina reaktioina toimintojen muutoksiin jollakin toisella sektorilla, esimerkiksi talouden alueella. Esimerkkinä institutionaalisen muutoksen leviämistä voidaan mainita vaikkapa hyvinvointivaltion ”purkamisen” yhteydessä tapahtuvan yksityistämisen eteneminen sektorilta toiselle, ”puhtaasta” julkisesta tuotantotoiminnasta terveyspalvelujen ja kulttuurinkin alueelle. Tietoista ”lainaustakin” tapahtuu, kuten taide- ja kulttuurilaitosten ”liiketoiminnallistuminen” tai pyrkimys siirtyä ”elämysteollisuuden” piiriin osoittavat.

Toisaalta eri sektoreiden sisällä tai niiden kesken voi syntyä sisällöllisiä jännitteitä esimerkiksi siitä, mitä arvoja pitäisi kunnioittaa ja miten maailmaa tulisi/saisi tulkita. Länsimaisen kulttuurin piirissä eräs konfliktulottuvuus on avautunut korkeakulttuurin ja populaarikulttuurin välillä, sektoreiden välisistä ristiriidoista kaikkein tunnetuimpia ovat uskonnon ja politiikan ristiriidat taiteen kanssa. Esimerkkinä voidaan myös mainita talouden (liiketoiminnan) ja taiteen usein ristiriitaiset keskinäiset suhteet. Nämä ”kulttuuriset kamppailut” ovat johtaneet sekä toimintojen institutionalisoitumiseen että institutionalisoinnin purkautumiseen. Sektorin sisäinen organisoituminen, esimerkiksi intressiryhmien, ammattijärjestöjen ja erilaisten kontrollielinten synty, institutionalisoi ja vakauttaa sektoria, mutta synnyttää usein aikaa myöten myös jännitteitä, ristiriitoja ja taisteluita, joita ei voida ratkaista ilman institutionaalisia muutoksia.

Institutionaalisen sektorin oman sisäisen muutoksen lähtökohtana ovat usein toimijoiden erilaiset toiminnalliset suuntaukset ja erot toimintakapasiteeteissa ja resursseissa. Toiset toimijat voivat olla vakaisuushakuisia, toiset taas pyrkivät muutoksiin ja usein – tietoisesti tai tiedostamatta – parantamaan omaa (tai huonontamaan muiden) asemaa, näkyvyyttä tai etuja.

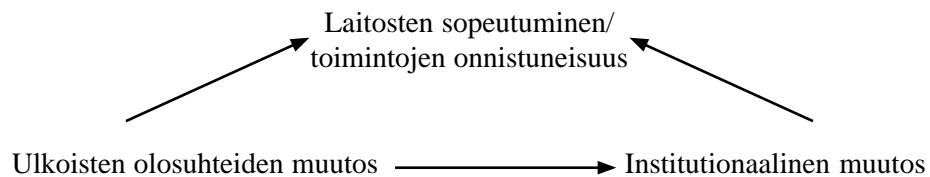
Lisää muospaineita syntyy siitä, että toimijoiden valta-asemissa ja toimintakapasiteeteissa on yleensä huomattavia eroja. Tästä seuraa, etteivät he myöskään ole samalla tavoin institutionaalisesti sidottuja. Toiminnan poikkeukselliset ennakoedellytykset – esimerkiksi suuri valta, runsaat taloudelliset tai henkiset resurssit, toimijan erityiset piirteet tai poikkeukselliset motiivit – voivat antaa joillekin toimijoille tai toimijaryhmille keskimääräistä enemmän vapausasteita sekä tietysti muita suurempia mahdollisuuksia vaikuttaa institutionalisoinnin suuntaan ja institutionaalisen säätelyn voimaan.

Instituutioanalyysin katsannosta toimijoiden mahdollinen erityinen valta-asema ja toimintakapasiteetti ei kuitenkaan aina merkitse vapautumista institutionaalista säätelystä. Usein vallan ja kapasiteetin lisäys merkitsee vain siirtymistä toisen säätelyjärjestelmän piiriin. Kun esimerkiksi sanomalehden kustantaja Rudolph Murdoch muuttuu globaaliksi suurkapitalistiksi ja medimoguliksi, tämä lisää hänen vapausasteitaan sanomalehden kustantajana; samalla kuitenkin myös uudet institutionaaliset säännöt – säännöt jotka koskevat suursijoittajan tai yritysvaltaajan toimintaa – alkavat sitoa häntä.

Toisaalta taloushistorioitsijat ovat pyrkineet osoittamaan, että voimakkaat toimijat voivat toimia tavallaan institutionaalisten rakenteiden avulla ja myös niiden takana käyttäen enemmän tai vähemmän ”näkyvää kättä” ja synnyttäen uusia organisatorisia yksiköitä (jättiläiskonglomeraatteja, monitoimialaryhtymäitä, jne.), jotka eivät ”mahdu” normaalin institutionaalisen säätelyn

puitteisiin¹⁵. Usein kuitenkin juuri jokin ulkoinen tekijä kuten uudet talousideologiat, teknologinen muutos tai kansainvälisen toimintajärjestelmän muutokset (esim. kaupan vapautuminen) tarjoavat mahdollisuuden käyttää tätä institutionaalisen järjestyksen ylittävää ”näkyvää kättä”, joka usein voi panna koko järjestyksen uusiksi.

Taulukkoa on edellä luettu lähinnä vain institutionaalisen muutoksen kannalta. Varsinaisen toiminnan – meidän tapauksessamme taiteellisen työn ja kulttuuritoiminnan – kannalta institutionaaliset muutokset ovat yhteiskunnallisia tapahtumia tai prosesseja, syitä, jotka muokkaavat ja uudelleen suuntaavat toimintoja ja luovat niille entistä parempia tai huonompia olosuhteita. Institutionaaliset muutokset eivät kuitenkaan suinkaan kata kaikkea, mitä voidaan kutsua toimijoiden olosuhteiden muutoksiksi. Ulkoiset tekijät, erityisesti juuri edellä määritetyt shokit ja systeemisten muutosten takana olevat kehitystrendit, muuttavat myös ”suoraan” toimintojen toimintaparametreja. Niinpä voimakas taloudellinen lama voi taiteen ja kulttuurin toimintakentällä toisaalta synnyttää institutionaalisia muutoksia, muuttaa esimerkiksi hallintarakenteita lisäämällä toimijoiden ”markkinaorientoitumista”, toisaalta vaikuttaa suoraan vähentämällä taide- ja kulttuurilaitosten kävijämääriä ja tuloja. Toimijat, vaikkapa taide- ja kulttuurilaitokset, jäävät helposti puun ja kuoren, institutionaalisen muutoksen ja suorien ulkoisten muutosimpulssien väliin. Juuri tämä puun ja kuoren väliin jääminen nousee tässä tutkimuksessa keskeiseksi ongelmaksi. Toisin ilmaisten, tämä tutkimus liikkuu paljolti kolmiossa:



Instituutioanalyysin vaikeutena onkin ollut yleisten muutostekijöiden ja institutionaalisten muutostekijöiden suhteellisen merkityksen ja niiden keskinäisten interaktiivisten vaikutusten määrittäminen. Useimmiten paras tutkimusstrategia on edetä askeltaen yleisten ulkokohtaisten tekijöiden tarkastelusta yleisten institutionaalisten muutosten tarkasteluun ja tästä edelleen laitostasolle. Laitostasollakin on syytä edetä askeltaen, tarkastelemalla ensin objektiivisesti miten olosuhteiden muutokset vaikuttavat laitosten toimintastrategioihin ja vasta sen jälkeen miten laitosten johto/edustajat perustelevat subjektiivisesti strategiaansa muuttuneissa olosuhteissa. Tätä askeltavaa analyysirataa toteutetaan tässä tutkimuksessa.

¹⁵ ”Näkyvän käden” käsitteestä, ks. Alfred D. Chandler, *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1981.

Muutokseen sopeutumisen strategioista

Edellä esitetyn kolmion ja tutkimusradan kannalta instituutioanalyysin eräs selvä heikkous on ollut sen kyvyttömyydessä eritellä analyttisellä tasolla järjestelmällisesti *koska (missä olosuhteissa), institutionaaliset muutokset todella alkavat muuttaa toimintoja, miten ne muuttavat niitä ja mitä näistä muutoksista seuraa*.¹⁶ Esimerkiksi Scottin esittelemät empiirisen tutkimuksen paikantamat erityyppiset seuraukset koskevat lähinnä niitä tapoja, joilla organisoituneet toimijat (lähinnä yritykset) muuttavat rakenteitaan tai yleisiä toimintatapojaan (strategioitaan) reaktioina yhteiskunnallisen ympäristön yleisiin ja institutionaalisiin muutoksiin.

Tutkimukset eivät kuitenkaan yleensä sano mitään näiden reaktioiden jatkoseurauksista, siitä miten niiden avulla onnistutaan tai ei onnistuta pitämään yllä/tehostamaan tuotantoa tai valtaamaan uutta toimitilaa tai asiakaskuntaa. Ainoa selvä onnistumisen ”mittari”, jota sosiologisen instituutioanalyysin katsannosta on kyetty mielekkäästi käyttämään on toiminnan jatkuminen ja toimintayksikön (yrityksen, järjestön, julkishallinnon yksikön) *hengissä säilyminen* (survival). Hieman jäsentyneemmin voidaan puhua myös *epäonnistuneesta tai onnistuneesta sopeutumisesta* institutionaaliseen muutokseen.

Tutkimuksessa on kuitenkin esitetty myös jäsentyneempiä näkemyksiä toimijoiden/organisaatioiden sopeutumisesta institutionaalisiin muutoksiin. Oliver on esittänyt mielenkiintoisen luokituksen niistä strategioista, joilla järjestyneet toimintayksiköt (organisaatiot) reagoivat institutionaalisen ympäristön ja varsinkin sen harjoittaman säätelyn (ohjauksen) muutoksiin¹⁷. Hänen mukaansa ne voivat:

- 1) hyväksyä muutokset sellaisinaan
- 2) pyrkiä kompromissiin,
- 3) väistää/suojautua,
- 4) kieltäytyä julkisesti/asettua vastarintaan tai
- 5) hankkia salaa vastavoimaa/manipuloida.

Scott erittelee kirjassaan perusteellisesti näitä strategioita korostaen erityisesti sitä, että myös symboliset strategiat, siis näennäisesti ja vain ilmaisulliselle tasolle jäävät, ovat nekin todellisia ja vaikuttavat organisaation sisällä.

Tällaiset strategialuokitukset saattavat olla teoreettisesti kiinnostavia, mutta käytännön kannalta ne ovat sellaisenaan suhteellisen hyödyttömiä. Niiden hyödylliseksi tekeminen edellyttää niiden kehittämistä neljään suuntaan.

Ensiksi, kuten Taulukko 1 yllä osoittaa, syyt, jotka synnyttävät institutionaalisen järjestelmän ja sen säätelykyvyn voiman ja suunnan muutoksia ovat moninaiset ja samaa voidaan sanoa muutoksen nopeudesta ja voimasta. Tällä

¹⁶ Kritiikki kohdistuu lähinnä sosiologiseen instituutioanalyysiin; uusinstitutionalistiset taloustieteet ovat edenneet institutionaalisesti säädeltyjen toimintojen ja säätelyn seurausten analyyseissa pitemmälle. Toisaalta jälkimmäinen tutkimussuunta ei pyrikään laajempien yhteiskunnallisten institutionalisoitumisprosessien erittelyyn. Sen huomio kohdistuu analyttisellä tasolla linjalle säätely/säätelyn purkaminen – markkinat – yritykset ja empiirisellä tasolla yksityisten institutionaalisten järjestelyjen (kuten monopolin salliminen/purkaminen) taloudellisiin vaikutuksiin.

¹⁷ Christine Oliver, ”Strategic responses to institutional processes”, *Academy of Management Review*, 16, 145-179.

on oma vaikutuksensa siihen strategiaan, jonka organisaatiot – tai jotkin sen osat – valitsevat. Monia toisiinsa kytkeytyviä ja nopeita muutostekijöitä on vaikeaa vastustaa. Voimakkaan yhteiskunnallisen kriisin aiheuttamat institutionaaliset muutokset hyväksytään usein helpommin, niihin alistutaan, kun taas hidas valtahakuinen byrokratisoituminen synnyttää usein jännitteitä ja jatkuvaa piilevää vastarintaa.

Toiseksi reaktiot riippuvat aina myös organisaatioiden toimintakentästä ja ”perinteistä”. Esimerkiksi tieteen ja taiteen organisaatiot ovat ”tottuneet” autonomiaan ja pienikin institutionaalisen säätelyn lisäys voi synnyttää voimakasta vastarintaa, kun taas sotilasorganisaatioissa säätelyn määrän vaihtelut voidaan ottaa annettuna. Samoin yritykset ja vapaat kansalaisjärjestöt ovat – ainakin periaatteessa – tottuneet odottamaan suurempaa institutionaalista vapautta kuin osana julkista hallintoa toimivat organisaatiot. Kuitenkin reaktiot – esimerkiksi alistuminen tai vastarinta – *riippuvat suurella määrällä ”uuden” institutionaalisen ohjauksen luonteesta, siitä, sopiiko se yhteen organisaation odotusten, tottumusten, ja vakiintuneen organisaatiokulttuurin kanssa.*

Kolmanneksi, organisaatiot eivät ole vain yleisen normatiivisen järjestyksen sitomia, vaan niitä sitovat myös *erityisnormistot*. Tarkoitan tällä lähinnä organisaatioiden organisaatiomuotoa, niiden ns. ”oikeudellista asemaa”. Länsimaisissa yhteiskunnissa on kehittynyt erittäin kompleksinen normisto, joka määrittää organisaation toimintojen perustan ja sallitut toimintamuodot, ”omistuksen”, sisäisen organisaation peruseriaatteen sekä johdon ja jäsenten oikeudet ja velvollisuudet¹⁸. Tämän normiston kautta muotonsa saaneet organisaatiot ilmenevät käytännössä yrityksinä, vapaina kansalaisjärjestöinä, säätiöinä ja julkishallinnon erilaisina yksikköinä (ministeriöt, virastot, liikelaitokset, jne.), jotka toimivat markkinoilla, kansalaisten vapaan yhteistyön toteuttamismuotoina tai julkisen vallan tahtoa toteuttavana hallintona. Lisäjakoja syntyy, kun mukaan tuodaan omistus (julkinen, yksityinen, yhteisöllinen) ja toimintaperiaatteet (julkiset, markkinaperusteiset voittoa tavoittelevat/voittoa tavoittelemattomat). Lopullisen silauksen eri organisaatiotyypille antaa tapa, jolla organisaatioiden sisäinen rakenne on järjestetty: millaisia ovat niiden järjestysmuoto ja toimielimet (hallitukset, johtokunnat, johtajien valtuudet), jäsenten velvollisuudet ja oikeudet sekä toimintojen oikeudellista ja taloudellista vastuuta koskevat säännöt.

Tämän tutkimuksen kannalta on erityisen tärkeää, miten *eri organisaatiomuodot sekä tapa, jolla organisaatioiden johto on järjestetty, vaikuttavat organisaatioiden toimintakykyyn ja toimintastrategioihin erilaisissa toimintatilanteissa*. Kuten tulemme näkemään, tämä kysymys ei ole vain yhden organisaatiotason ongelma. Eri organisaatiomuodot kytkeytyvät toisiinsa eri tavoin, vaikkapa omistuksen kautta (valtion liikeyritys, kunnallinen teatteri tai kirjasto). Nämä kytkennät voivat rajata tai laventaa organisaatioiden käytössä olevia strategiavaihtoehtoja tai parantaa tai heikentää organisaation toimintakykyä muihin saman muodon omaaviin ”vapaisiin” organisaatioihin verrattuna.

Neljänneksi pelkkä strategioiden luokittelu ei riitä, vaan meidän on kyettävä käsitteellisesti mieltämään tai ainakin jollakin tasolla empiirisesti määrittämään ketkä organisaatiossa omaksuvat strategian (ylin johto, keskiporras,

¹⁸ Vrt. Vesna Copic, ”Legal Aspects of Privatisation/Desetatisation of Cultural Institutions”, Council of Europe, *Transversal Reviews of National Cultural Policy, Background paper, Helsinki Follow-Up meeting*, 17-18 November, 2000; vrt. myös Heiskanen, *mt.* 2000, 24-28.

työntekijät) ja millä voimalla ja aikavälillä siihen sitoudutaan (esimerkiksi jatkuva vastarinta vaiko kapina ennen sopeutumista). Scottin esittämät tapaus- tutkimukset viittaavat siihen että *organisaatioiden johto on usein taipuvai- sempi institutionaalisen säätelyn muutoksiin kuin keskijohto tai työntekijät – ja johto myös vaihtuu/vaihdetaan usein siten, että institutionaalisen muutok- sen hyväksyttäminen ja muutospaineiden purkaminen tapahtuu helpommin.*

Organisaatioiden strategioiden muutoksen suunnan, aitouden ja voimak- kuuden empiirinen määrittäminen on yleensä erittäin vaikeaa – erityisesti juuri siksi, että organisaatio kokonaisuudessaan reagoi harvoin yhtenäisesti muutokseen. Yksityisten organisaatioiden kohdalla tämä on vielä tapaus- tutkimusmenetelmiä ja pari- ym. vertailua käyttäen mahdollista, mutta keski- määräisten muutosten aiheuttamien strategioiden mittaaminen jossakin organi- saatioryhmässä on yleensä mahdotonta – tai pikemminkin mieletöntä – koska uniikkeja strategioita löytyy runsaasti ja ne peittyvät keskimääräisten arvioi- den alle. Tällöin myös keskimääräiset arviot jäävät sisällöltään mitäänsano- mattomiksi.

Oliverin luokituksen kaltaisten muutosstrategioiden luokitusten suurin heikkous on kuitenkin siinä, että ne koskevat lähinnä vain yksityisten orga- nisaatioiden muutosasenteita. Tällaiset luokitukset eivät ota huomioon insti- tutionaalisen muutoksen aiheuttamia siirtymiä vallan, resurssien ja toiminta- mahdollisuuksien suhteen. *Institutionaalinen muutos ei suinkaan vain sido ja velvoita, vaan usein myös vapauttaa ja tarjoaa uusia toimintamahdolli- suuksia – tai suoranaisesti pakottaa etsimään ja hyödyntämään tällaisia mahdollisuuksia.* Kaikkien laajojen institutionaalisten muutosten yhteydessä tapahtuu kyllä yleistä ”sitomista” tai ”vapauttamista”, mutta tämä ei suinkaan ole tutkimuksen ja sen tulosten sovellusten kannalta kaikkein mielenkiin- toisinta. *On tärkeämpää tutkia, ketkä muutoksesta ”hyötyvät” tai ”kärsivät”,* toisin sanoen, mitkä toimijaryhmät/organisaatiot menettävät tai voittavat resursseja, toimintamahdollisuuksia, näkyvyyttä ja valtaa, mitä vaikutuksia näillä voitoilla ja tappioilla on niiden tuleville toiminnoille ja – viime kädessä – koko institutionaaliselle kentälle ja *sen* elinvoimaisuudelle yhteiskunnan muiden institutionaalisten kenttien joukossa.

Strategioiden yleisen arvioinnin sijasta onkin usein mielekkäämpää lähteä liikkeelle niistä muutoksista, joita institutionaalisen muutoksen yhteydessä – ja erityisesti sen ratkaisevien käänneiden jälkeen – voidaan havaita *organi- saatioiden tuotoksessa.* Tällöin voidaan samalla rakentaa siltää *selittävästä tarkastelutavasta,* siis muutoksen syiden ja seurausten tarkastelusta *arvioi- vaan tarkastelutapaan* (kuinka hyvin, miten onnistuneesti muutokseen on reagoitu).

Tältä kannalta lähtökohtana voivat olla suhteelliset *tekniset suoritettiedot:* muutokset toimintojen laajuudessa ja laadussa, kontaktien ja asiakkaiden määrissä, eri tavoin hankittujen ja käytettyjen resurssien määrissä jne. Jos tutkimusperspektiivinä on instituutioanalyysi ja kohteena jonkin toiminta- kentän toimijoiden (organisaatioiden) strategiat suhteessa institutionaaliseen muutokseen, näitä suoritettietoja mittaavien indikaattoreiden arvot (keskiarvot, hajonnat, prosentuaaliset muutokset jne.) eivät riitä kausaalisten tulkintojen ja toimintojen arviointien perustaksi. Indikaattoreiden arvoja voidaan kuitenkin käyttää toisaalta muutoksen yleisvaikutusten arviointiin, toisaalta paikanta- maan mielekkäitä organisaatioryhmiä ja/tai yksityisiä organisaatioita tarkem- paa analyysia varten. Tässä analyysissa voidaan sitten suhteuttaa strategiat

toisaalta toimintojen olosuhteisiin, toisaalta itse toimintoihin ja eritellä sekä strategioiden omaksumisen syytä että niiden seurauksia.

Suoriteindikaattoreiden yleisten arvojen avulla valittujen organisaatioryhmien tai yksittäisten organisaatioiden analyysit auttavat myös kehittämään entistä mielekkäämpiä organisaatioiden toimintojen arviointitapoja, jotka eivät perustu mekaanisesti määritettyihin suorite- tai tulosindikaattoreihin vaan organisaatioiden – ja erityisesti niiden johdon – kykyyn reagoida oikein institutionaalisen ympäristön muutoksiin. Tämä merkitsee myös sitä, että ”oikean reagoinnin” mittarit voidaan suhteuttaa itse toimintojen ”perusluonteeseen” ja *toimintoja ohjaavien institutionaalisten rakenteiden mielekkyyteen tämän perusluonteen kannalta*. Havainnollistaen: ei ole mitään syytä arvioida jotakin taidelaitosta ja sen toimintastrategioita samalla tavalla kuin mainostoimistoa. Yleisarvioinnit, jotka koskevat samalla toiminta-alueella toimivia organisaatioita voivat nekin olla ongelmallisia, jos organisaatioiden ja niiden toimintojen erityisluonnetta ei oteta huomioon. Niinpä valtakunnallisia taidelaitoksia ei voida arvioida mekaanisesti samoilla mittareilla kuin samalla alueella toimivia alueellisia tai kunnallisia taidelaitoksia. Tarvitaan luokituksia, joiden avulla voidaan jakaa toimijat ja heidän organisaationsa suhteellisen homogeenisiin ryhmiin.

Edellä lähdettiin siitä, että organisaatioluokituksia voidaan rakentaa empiirisesti lähtemällä liikkeelle organisaatioiden toiminnoista ja tavasta, jolla ne reagoivat institutionaaliseen muutokseen. Tämä koskee kuitenkin lähinnä organisaatioluokituksen hienosääntöä. Yleisempi luokitus, esimerkiksi taidelaitosten luokitus kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tai organisaatiomuodon mukaan esimerkiksi julkisiin, markkinaperusteisiin tai voittoa tavoittelemattomiin, joudutaan tekemään yleisiä oikeudellista asemaa, omistussuhteita, rahoitustapaa jne. koskevia kriteereitä käyttäen, joita sitten voidaan toiminta- ja suoriteanalyysia käyttäen tarkentaa. Kuten myöhemmin käy ilmi, tätä strategiaa on käytetty tämän tutkimuksen empiirisessä osassa.

Julkisen politiikan muutos osana institutionaalista muutosta

Edellä esitettyyn institutionaalista muutosta koskevan tutkimuksen esittelyyn ja erittelyyn on syytä tehdä eräs varoittava tarkennus. Se koskee tämän analyysin suhdetta politiikka-analyysiin. Länsimainen yhteiskuntatieteellinen tutkimus on tottunut samaistamaan institutionaalisen muutoksen yhteiskuntapolitiikan – tai vielä kapeammin, valtiojohtoisen yhteiskuntapolitiikan – muutokseen. Muuttunut maailmantilanne on johtanut siihen, että tutkijat ovat alkaneet sanoutua irti tästä kavennetusta perspektiivistä viitaten valtion ja julkisen vallan supistuvaan rooliin ja merkitykseen globalisoituvassa ja ylikansallisesti integroituvassa maailmassa.

Instituutioanalyysin katsannosta valtioon/julkiseen valtaan keskittyvä kavennettu tutkimusperspektiivi on jo alunperinkin väärä ja väitteet tarpeesta muuttaa sitä globaalissa maailmantilanteessa ovat harhaisen tutkimuksen tarpeetonta jälkikäteisperustelua. Instituutioanalyysissa valtio ja julkinen valta nähdään vain yhtenä osana institutionaalista yhteisohjausta (*gover-*

nance), jossa yhtäläisinä partnereina toimivat markkinaperusteisen ja voittoa tavoittelemattoman sektorin edustajat ja erilaiset poliittiset ja organisatoriset valtapisteet ja välittäjätahot. Kuten Kuvio 1 (yllä, s. 11) osoittaa, jokaisen toimintasektorin yhteisohjaus on toisaalta sen hallintarakenteiden määräämää, toisaalta sidottu korkeamman tason institutionaalisten järjestelmien (”instituutioiden”) ohjaukseen. *Yleiset institutionaaliset rakenteet, toisin sanoen, tavat joilla politiikka, talous, taide, tiede jne. ovat institutionaalisesti vakauttaneet omien toimintamekanismiensa (markkinat, yhteistyöjärjestelmät, hierarkiat jne.) keskinäiset suhteet ja yksittäisten laitostensa (yritykset, kansanedustuslaitos, hallitus, järjestöt) toiminnot, määräävät myös sen, missä määrin ja millä tavoin julkinen valta (pakkovallan kahvaan päässyt ”politiikka”) kykenee ohjaamaan eri toimintasektoreita.*

Kuten edellä useampaankin otteeseen on jo todettu, ulkoisten olosuhteiden muutokset, esimerkiksi taloudellinen lama, vaikuttaa jollekin toimintasektorille useammalla eri tavalla. Se voi välittömästi supistaa toimintoihin käytettävien resurssien saantia yhteistyökumppaneilta tai asiakkailta, mutta se voi vaikuttaa myös välillisesti muuttamalla instituutioiden ”ylätason” toimijoiden toimintapolitiikkaa tai jopa niiden toimintamekanismien toimintaperiaatteita ja sitä kautta tarkastelun kohteena olevan toimintasektorin hallintajärjestelmien toimintaa.

Tämän tutkimuksen kannalta edellä esitetty tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että taiteiden ja kulttuurin kehityksen ja ulkoisen ohjauksen muutoksen tutkimuksen ei tulisi kaventaa näkökulmaa pelkästään ”kulttuuripoliittiseksi”, toisin sanoen sen tutkimukseksi, missä määrin julkinen valta (meillä lähinnä valtio ja kunnat) esimerkiksi lisää, vähentää tai uudelleen kohdentaa taiteiden ja kulttuurin rahoitustaan ja ohjaustaan. *Tutkimusta on ulotettava tästä ”taaksepäin” selvittelemään niitä institutionaalisissa olosuhteissa tapahtuneita muutoksia, jotka vaikuttavat julkisen pakkovallan ja julkishallinnon (”hierarkioiden”) merkitykseen ja asemaan vaikkapa ”markkinavoimien” rinnalla. Toisin sanoen, meidän ei tule nähdä julkista kulttuuripoliittikkaa irrallaan siitä tavasta, jolla julkista valtaa yleensä käytetään eikä myöskään irrallaan julkisen vallankäytön institutionalisoituneista siteistä muihin hallintarakenteisiin.*

Kulttuuripoliitiikan ja kulttuurin kenttään kohdistuvan yhteisohjauksen (governance) välinen ero tulee selvemmin esiin muutoksen tarkastelussa. Kulttuuripoliitiikan muutos on julkisen vallankäytön uudelleen suuntaamista, yhteisohjauksen muutoksessa taas on kyse julkisen vallan oman aseman muutoksista suhteessa muihin institutionaalsiin ohjausmekanismeihin. Kulttuuripoliitiikan tutkimus keskittyy toimintojen ohjauksen tutkimukseen, taiteen ja kulttuurin kentän yhteisohjauksen (governance) tutkimus taas hallintarakenteiden ja niissä tapahtuneiden muutosten seurausten tutkimukseen.¹⁹

¹⁹ Periaatteessa on tärkeää tehdä ero yhteisohjauksen ja yhteisohjautuvuuden välillä. Edellinen viittaa julkisen sektorin, voittoa tavoittelevan yrityssektorin ja voittoa tavoittelemattoman sektorin toimijoiden ja toimintaorganisaatioiden yhteistyöhön. Yhteisohjautuvuus taas riippuu vakiintuneista hallintorakenteista – edellä mainittujen sektoreiden sisäisistä ja välisistä institutionalisoituneista siteistä – jotka viime kädessä määräävät toimijoiden yhteistyön ja tavan, jolla ne suostuvat ja kykenevät ”yhteisohjaamaan”. Tähän eroon on jo viitattu edellä erilaisia sektoriluokituksia käsiteltäessä, ks. alaviite 13. Lisäksi on tärkeää havaita että käsitettä governance/yhteisohjaus ei käytetä vain yhteiskunnan ohjauksesta puhuttaessa. Sitä käytetään myös luonnehtimaan tapaa, jolla organisaatiot ovat järjestäneet johtonsa ja yhteiskuntasiteensä (vrt.”corporate governance”).

Yhteisohjauksen tutkimus esitetyssä muodossaan saattaa tuntua tarpeetoman deterministisellä ja jättävän kovin vähän mahdollisuuksia toimijoille/organisaatioille ylittää institutionaalisia pidäkkeitä ja reagoida ”järkevästi” ulkoisiin muutostapahtumiin. Esitellessään tapaustutkimuksia Scott antaa kuitenkin useita esimerkkejä siitä, miten organisaatiot uudessa institutionaalisessa tilanteessa voivat manageriaalisin keinoin ja toimintoja uudella tavalla organisoiden ”sulattaa” vanhoja ”jäädetyttyjä” resursseja tai panna jo käytössä olevia resursseja ”uuskäyttöön”. Samoin organisaatiot voivat uudelleen organisoida asiakas- ja partnerisuhteitaan ja paikantaa ja hyödyntää uusia markkinanichejä.

Nämä myönnytykset muutostilanteiden avaamista mahdollisuuksista saatavat näyttää siirtymältä pois instituutioanalyysistä rationaalisen päätöksenteon ja liiketaloustieteen suuntaan. Tästä ei kuitenkaan ole kyse. Tutkimus voidaan yksittäisten organisaatioiden tai organisaatioryhmien kohdalla niin haluttaessa rajata vain jo käsiteltyyn ”hyvien ja huonojen sopeutujien” tutkimukseen. Muuttuneet yleiset ja institutionaaliset olosuhteet suosivat joitakin organisaatioita, jotka ovat (suunnitelmallisesti tai sattumanvaraisesti) osanneet varautua muutoksiin, tajuavat niiden luonteen ja hyödyntävät niitä nopeasti. Kyseessä on usein edellä mainitun ”puun ja kuoren” välissä olon ongelma: miten optimoida samanaikaisesti institutionaalisten ja ulkoisten olosuhdemuutosten tarjoamat hyödyt ja/tai minimoida niiden esiin nostamat uhat ja haitat.

Edellä on puhuttu institutionaalisten muutosten seurauksista lähinnä vain yksittäisten toimijoiden ja organisaatioiden tai toimija-/organisaatioryhmien kannalta. Nämä mikrotason seuraukset voivat kuitenkin myös synnyttää kausaalista palautetta hallintajärjestelmien ja institutionaalisten rakenteiden tasolle. Tiettyjen toimijoiden/organisaatioiden onnistuminen tai epäonnistuminen jossakin vaikeassa muutostilanteissa saattaa muuttaa myös edellä mainittua hierarkista valtarakennetta (mitkä ovat tärkeitä tai vähemmän tärkeitä toimijoita/organisaatioita/laitoksia). Tällä taas on väistämättä omat vaikutuksensa sekä toimintakentän hallintarakenteeseen (ketkä ovat tärkeitä ”stakeholdereita”) että institutionaaliin rakenteisiin (mitkä uudet toimintamallit institutionalisoituvat). Otetaan esimerkki: mitä maamme institutionaalisille valtarakenteille tapahtuisikaan, jos Nokia kaatuisi seuraavan laman aikana? Meidän on helppoa ymmärtää tämän tapahtuman taloudelliset seuraukset, institutionaalisten seurausten ymmärtäminen on paljon vaikeampaa. Samat kysymykset voidaan esittää tilanteesta, jossa Kansallisooperan julkinen rahoitus lopetettaisiin.

Tämän julkaisun analyttinen osa voidaan lopettaa vielä yhteen varaukseen tai varoitukseen, joka on edellä tavallaan jo esitetty. Lukijasta voi tuntua siltä, että edellä esitetty korostaa liikaa yleisen yhteiskunnallisen muutoksen merkitystä institutionaalisen muutoksen käynnistäjänä. Yleensä instituutioanalyysi korostaa instituutioiden muodostumista toimintojen hitaan ”urautumisen” kautta. Edellä on kuitenkin pyritty yhdistämään nämä kaksi näkemystä otaksumalla että *aina kun instituutiot ovat muuttumassa, sellainen ulkoinen muutos kuten talouslama toimii tämän muutoksen kannalta joko positiivisena tai negatiivisena katalysaattorina, hidastaa tai nopeuttaa sitä. Samalla tällainen voimakas ulkoinen muutos paljastaa, millaisia jonkin toimintakentän institutionaaliset rakenteet – erityisesti sen hallintarakenteet – ovat olleet ja mihin suuntaan ne ovat olleet muuttumassa.*

Kuten viimeaikaiset transiioyhteiskuntien analyysit osoittavat, on väärin otaksua, että jo käynnissä olevat institutionaaliset muutosprosessit tai institutionaaliin rakenteisiin kätkeytyvät inertiat voitaisiin eliminoida yksinkertaisten poliittisten, taloudellisten ja hallinnollisten toimenpiteiden kautta. Instituutioanalyysi – ainakin edellä esitetyssä muodossa – on tässä suhteessa lähtökohdiltaan pessimistinen. Sen mukaan *todellinen muutos voi lähteä liikkeelle vain sillä edellytyksellä, että oikeantyyppiset organisaatiot ”onnistuvat” toiminnoissaan ja valtaavat itselleen uusia asemia toimintakentän aggregoidussa valtarakenteessa tavalla, joka tukee käyntiin pantua institutionaalista muutosta.* Tämä merkitsee myös sitä, että institutionaalinen insinööritoiminta (”institutional engineering”), siis institutionaalisen muutoksen suunnittelu, hallinta ja toteuttaminen, on vaikeaa ja työlästä. Ensiksi ”insinöörin” parametrit ovat useimmiten sidottuja julkisen pakkovallan käyttöön, sen asemaan ja merkitykseen rahoittajana ja säätelijänä. Hän joutuu ottamaan huomioon hallintarakenteiden mahdolliselle muutosparametrien käytölle asettamat rajat, suunniteltavan institutionaalisen kentän (esimerkiksi taiteiden ja kulttuurin) uniikit piirteet sekä vakiintuneet institutionaaliset käytännöt. Lisäksi hänellä on usein sangen rajoittuneet mahdollisuudet säädellä toimijoiden organisatorisen toiminnan muotoja ja rakenteita tai (edes yrittää) esittää julkista erikoistukea tai muuta lisärahoitusta menestyville ja suunniteltua positiivista kehitystä eteenpäin vieville organisaatioille. Useimmat ”insinöörit” tyytyvätkin esittämään yleisiä periaatteita ja/tai ratkomaan yksittäisiä hallinnan ja ohjauksen ongelmia, vaikka todellista rakenteiden suunnittelu- ja kehittämistyötä voidaan tehdä vain hallinta- ja ohjausrakenteiden ja yksittäisten organisaatioryhmien rajapinnassa, ”oikeille laitoksille” oikeita toimintaedellytyksiä luoden.

Institutionaalisen muutoksen tutkimusmenetelmistä

Länsimaisten yhteiskuntien muutoksen tutkimus on ollut suurella määrällä sosiologista kehitys- tai modernisaatiotutkimusta, jossa yksikköinä ovat olleet yhteiskunnat. On pyritty osoittamaan, että yhtäläiset muutosprosessit kattavat niin rakenteet kuin yksilöiden suuntautumisesta ja toiminnat. Tällainen yhtenäinen ja yksilöimätön analyysi heijastuu sellaisissa termeissä kuten taloudellinen kehitys, demokratisoituminen, byrokratisoituminen tai, uudempaa terminologiaa käyttäkseni, yhteiskuntien muuttumisesta informaatioyhteiskunnaksi, postmateriaaliseksi yhteiskunnaksi tai refleksiiviseksi yhteiskunnaksi.

Yleinen ”yksilöllistämätön” tutkimusperspektiivi johtaa helposti äärisosiologisiin tutkimustapoihin ja -menetelmiin ja kääntäen nämä tutkimustavat ja -menetelmät johtavat vuorostaan epäinformatiivisiin taulukkotulkintoihin (”...näemme että yksi kolmannes taiteilijoista ansaitsee yhteensä enemmän kuin loput kaksi kolmannesta”). Toisin sanoen toimijat nähdään ”populaationa”, jota tutkitaan joko kokonaan tai muodollisin kriteerein valittuja otoksia käyttäen ja tutkimusaineisto kerätään standardisoitua havaintoaineiston keruumenetelmää, usein kyselylomaketta käyttäen.

Tällainen ote johtaa helposti kahteen harhaan: homogenisointiharhaan ja menneisyysharhaan. Edellinen tarkoittaa sitä, että yksiköt nähdään liian suurena määränä samankaltaisina ja yksilöllisiä tai ryhmäkohtaisia erityisominaisuuksia ei oteta huomioon. Tämä homogenisointi tapahtuu tavallisesti jo kyselyskeeman laadinnassa, otoksen valinnassa ja itse aineiston keruussa. Se ei yleensä korjautu, vaikka itse analyysissä huomio kohdistettaisiin myös tilastollisesti esiin kaivettuihin poikkeustapauksiin. Menneisyysharha taas tarkoittaa sitä, että yksilöiden toiminnot tai kyselyvastaukset suhteutetaan niiden toiminnan vakiintuneen ympäristön ominaisuuksiin ja käynnissä olevat muutosprosessit ja yksilöiden – tietoinen tai tiedostamaton – sopeutumiskamppailu jäävät huomioon ottamatta.²⁰

Organisaatio- ja liikkeenjohdollinen (management-) tutkimus on viime vuosina kehittänyt vaihtoehtoista otetta tälle sosiologismille. Siinä keskeistä osaa näyttävät tapaustutkimukset ja kvalitatiiviset kysely- tai haastattelumenetelmät.

Institutionaalisten muutosten tutkimus tarjoaa erittäin otollisen kentän tapaustutkimuksille ja nimenomaan ”olosuhdesidonnaisten tapausten” vertailulle (embedded case study comparisons). Jotta tällainen tutkimus onnistuisi, on itse tutkimuksen kohteena oleva institutionaalinen kenttä ja sitä muokkaavat muutostekijät tunnettava hyvin ja voitava järjestelmällisesti jäsentää sekä institutionaalisten rakennetekijöiden että toimijatyyppejen mukaan. Vain tällä edellytyksellä tapaustutkimukset voidaan valita siten, että niistä voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, miten kentän institutionaaliset muutokset kohdistuvat eri toimijaryhmiin ja miten ja miksi nämä taas reagoivat muutoksiin. Tämän tutkimuksen tutkimusasetelmassa on pyritty eri tavoin olosuhdesidonnaisten laitostapausten järjestelmälliseen vertailuun.

Usein katsotaan, että tapaustutkimuksissa voidaan käyttää – tai tulisi käyttää – vain kvalitatiivisia menetelmiä. Paljon käytetyssä tapaustutkimuksen oppikirjassaan Yin kuitenkin korostaa, että kvantitatiiviset menetelmät ovat oleellinen osa myös tapaustutkimusanalyseja.²¹ Hyvin suunnitellussa tutkimusasetelmassa kvantitatiivisia menetelmiä on syytä käyttää tutkimusasetelman operationalisoinnissa, toisin sanoen tutkittavien toimijoiden olosuhteiden (niiden muutoksen) kartoituksessa ja eri olosuhteissa toimivien ja niihin myös eri tavoin reagoivien toimijaryhmien paikantamisessa. Tällainen ”valmisteleva” kvantitatiivinen analyysi luo mahdollisuuden käyttää mielekkäästi kvalitatiivisia menetelmiä, erityisesti kvalitatiivisia haastatteluja.

Mats Alvesson on järjestelmällisesti kuvannut ja arvioinut kvalitatiivista haastattelumetodia²². Hän jakaa sen kahteen suuntaukseen. Ensimmäinen näistä pyrkii kvalitatiivisten haastattelujen kautta ”laajentamaan tiedonhankinnan putkea” ja täten saadun entistä rikkaamman aineiston avulla entistä informatiivisempiin objektiivisiin yleistyksiin. Toinen ote taas pyrkii haas-

²⁰ Vrt. Jonathan Potter ja Margaret Wetherell, *Discourse and Social Psychology. Beyond Attitudes and Behaviour*, Sage, London 1987.

²¹ Robert K Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications: Thousand Oaks, CA. 1994.

²² Mats Alvesson, *Beyond Neo-Positivists, Romantics and Localists – A Reflexive Approach to Interviews in Organisational Research*, University of Lund, Institute of Economic Research, *Working Paper Series*, 1993/, 2-3, 7.

tattelijien ja haastateltavien kautta löytämään toimintojen taustalla olevia ”todellisia merkityksiä” ja ymmärtämään ”kokonaan uudella tavalla”, mistä toiminnoissa on todella kyse.

Alvesson varoittaa siitä, että jälkimmäinen ote saattaa tarpeettomasti ”romantisoida” haastateltavia ja heidän toimintatilanteitaan ja tuottaa siten harhaista tietoa. Hän itse päätyy ehdottamaan selkeästi ”paikannettua” haastattelua, jossa haastattelun interaktiivinen ja poliittinen, identiteettiä paljastava tai sitä peräti luova puoli, nousee voimakkaasti esiin. Periaatteessa tämä merkitsee sitä, ettei haastatteluilmauksia sinänsä pidetä ”faktoina”, vaan faktaa on niiden antaminen: mitä ne ilmaisevat, suhteessa haastateltavan asemaan, haastatteluolosuhteisiin ja haastattelijan otaksuttuun asemaan ja asenteisiin. Toisin sanoen, jos taiteen rahoittaja suorittaa kyselytutkimuksen rahoitettavien rahoitustarpeista ja tyytyväisyydestä jaetun rahoituksen määrään, vastaukset heijastavat väistämättä ”tilannepolitiikkaa” ja on tulkittava sellaisina eikä suinkaan rahoituksen todellisen tärkeyden tai riittävyyden mittareina.

Alvessonin omat arviot ja suositukset koskevat kuitenkin vain yhtä yksittäistä haastattelututkimusta. Ne laiminlyövät monikerroksisen haastattelun, joka ei kohdistu vain yhteen ryhmään vaan useampiin eri perustein valittuihin ja ongelman kannalta eri asemassa oleviin sekä identiteetiltään selkeästi määritettyihin toimijaryhmiin, jotka ottavat ”tutkimuksellista ja poliittista” kantaa oman toimintayksikkönsä toimintatilanteeseen ja toimintaympäristöön. Edellä mainittua esimerkkiä laajentaen: hyvin ja huonommin menestyneet taiteilijat tai taiteen keskivirran tai avantgarden edustajat käyttävät haastattelutilannetta eri tavalla vaikuttaakseen – tietoisesti tai tiedostamatta – omaan rahoitusympäristöönsä. Voidaan tietysti sanoa, että tällaiset erot voidaan kontrolloida ositetun otannan avulla tai tilastollisin menetelmin. Tutkija omaa kuitenkin harvoin riittävästi ex ante -tietoa voidakseen suunnitella tutkimuksen kattamaan kaikkein keskeisimmät ”erityismerkitykset”, joita tärkeillä toimijaryhmillä saattaa olla.

Alvessonin analyysi ei myöskään kata kahta tärkeää mahdollisuutta laajentaa ja syventää haastattelututkimusta. Kvalitatiivisessa haastattelussa on tärkeää – paljon tärkeämpää kuin kvantitatiivisessa – asettaa kyselyn teema-aike selkeään, strukturoituun ja informatiiviseen kontekstiin. Tämän kontekstin on ensiksi oltava faktuaalinen, sisällettävä ”tietoa” niistä ongelmista, joita haastatteluilla pyritään selvittämään. Kyse ei kuitenkaan ole vain tiedosta vaan tavasta, jolla konteksti esitetään: siitä tulee myös käydä ilmi haastattelun laatijan oma näkemys haastattelun kohteena olevan ongelman tai ongelmaryypään yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tämän näkemyksen tulee kuitenkin olla objektiivinen, ei kantaa ottava, mutta silti problematisoiva, tutkittuun ongelmaryhmään erilaisia vaihtoehtoja avaava. Samalla haastateltaville on annettava mahdollisuus kokonaan uusien näkemysten ja tulkintojen esittämiseen.

Tämä tutkimus seuraa kysely- ja haastatteluaineistojen osalta pitkälti Alvessonin esittämiä linjoja – kuitenkin edellä esitetyin korjauksin. Kyselyjen ja haastattelijien valmistelu on edellyttänyt myös yleisen tilasto- ja dokumenttiaineiston analyysia haastateltavien katsannosta. Tavallaan on ollut pakko pohtia, miltä 1990-luvun muutokset näyttävät itse toimijoiden kannalta ja katsannosta, jolloin ulkokohtainen tieteellinen analyysi on muokkautunut – Alvessonin ilmausta käyttäkseni – ”lokaalisemmaksi”.

* * *

Olen esittänyt edellä pitkähkön analyttisen ketjun, joka jäsentää käsitteellisesti instituutioanalyysin kenttää ja erityisesti sen muutoksia. Siinä on edetty yleisistä yhteiskunnallisista ja institutionaalisisista muutoksista toimijoiden/organisaatioiden sopeutumisstrategioiden valinnan kautta näiden strategioiden onnistuneisuuden ja seurausten erittelyyn. Seuraavassa jaksossa tätä käsiteketjua sovelletaan konkreettiseen maailmaan, maamme taide- ja kulttuurielämän muutoksiin ja toimijoiden, erityisesti taide- ja kulttuurilaitosten ja niiden hallintajärjestelmien, tapaan reagoida niihin.

Tutkimuksen tavoitteet ja ongelmat instituutioanalyysin kehikossa

Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tavoitteena on siis selvittää, missä määrin ja millä tavoin maamme taide- ja kulttuurielämän institutionaalinen perusrakenne muuttui viime vuosikymmenen aikana ja mitä seurauksia näillä muutoksilla on ollut maamme taide- ja kulttuurilaitosten kentässä. Teoreettisena ja metodologisena taustana toimii edellä esitelty uusi instituutioanalyysi.

Tavoitteena on päästä käsiksi maamme taide- ja kulttuurilaitosten kenttään ja yksittäisten laitosten ja laitosryhmien ongelmiin 1990-luvun muuttuvassa ympäristössä. Tutkimus kohdistuu yhteiskunnallisten hallintarakenteiden ja niiden puitteissa tapahtuvan yhteisohjauksen (governance) muutoksiin sekä näiden muutosten vaikutuksiin maamme taide- ja kulttuurielämään yleensä sekä erityisesti taide- ja kulttuurilaitosten toimintamahdollisuuksiin ja toimintojen muutoksiin. Kysymys on erityisesti siitä, miten nämä muutokset ”helpottivat” tai ”vaikeuttivat” taide- ja kulttuurilaitosten sopeutumista yleisiin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin muutoksiin.

Vuosien 1991-1993 taloudellista lamaa eritellään tässä yhteydessä eräänlaisessa kolmoisroolissa. Ensiksi se täytyy nähdä ”suorana” vaikutustekijänä, tapahtumajaksona, joka ratkaisevasti muutti taiteen ja kulttuurin kentän toimijoiden ja erityisesti juuri laitosten toimintaolosuhteita, erityisesti niiden voimavaroja ja yleisön ostovoimaa. Toiseksi lama toimi jo käynnissä olleiden institutionaalisten muutosten (kutsukaamme sitä tässä karkeasti vaikkapa ”markkinataloustumiseksi”) katalysaattorina ja kolmanneksi se loi uudet – ja entistä vaikeammat – toimintaolosuhteet taiteille ja kulttuurille yleensä ja taide- ja kulttuurilaitoksille erityisesti.

Edellä esitetyn käsitteistön avulla tämä tutkimustehtävä voidaan jakaa kolmeksi osatehtäväksi:

1. Tutkimus kohdistuu ensiksi maamme yhteiskunnallisten hallintarakenteiden ja niiden puitteissa tapahtuvan yhteisohjauksen (*governance*) muutoksiin 1990-luvulla.

Hallintarakenteiden muutoksena eritellään siis erityisesti 1990-luvun kehitys julkisen vallan (valtio/kunnat, julkishallinnon hierarkiset rakenteet)

ja markkinamekanismien välisessä suhteessa. Tätä muutosta kuvataan ja analysoidaan tutkimuksen seuraavassa jaksossa kolmella tasolla: taiteiden ja kulttuurin julkisten ohjauksjärjestelmien muutoksina, julkisen rahoituksen muutoksina ja yhteiskunnan yleisten hallintarakenteiden muutoksina.

Institutionaaliset rakenteet ja niiden muutokset ovat kuitenkin vain osa taide- ja kulttuuritoimintojen toimintaolosuhteista. Yleiset yhteiskunnalliset ja taloudelliset muutokset luovat olosuhteita yli ja ohi instituutioiden, jotka omilla panoksillaan vain joko vaikeuttavat tai helpottavat toimijoiden sopeutumista ja lisäävät tai heikentävät niiden kykyä toimia uusissa olosuhteissa. Niinpä pelkkä institutionaalisen muutoksen erittely ei riitä, vaan tutkimuksessa tarkastellaan myös niitä yleisiä yhteiskunnallisten olosuhteiden muutoksia, joihin taide- ja kulttuurielämä ja taide- ja kulttuurilaitokset joutuivat 1990-luvulla sopeutumaan. Vuosien 1991-1993 taloudellinen lama näyttelee tässä tutkimuksessa keskeistä roolia, mutta monet muut vaikeammin havaittavat 1980-luvun lopun ja 1990-luvun muutokset loivat uudet – ja usein hyvin vaikeat – toimintaolosuhteet maamme taide- ja kulttuurilaitoksille. Näiden suorien toimintaolosuhteiden muutosten tarkastelu suoritetaan seuraavassa jaksossa institutionaalisten muutosten tarkastelun jälkeen.

2. Toiseksi selvitetään maamme taide- ja kulttuurilaitosten sopeutumista 1990-luvun muutoksiin. Tutkimuksen kohteena ovat erityisesti ne toimijoiden – taide- ja kulttuurilaitosten – ”omat” ominaisuudet, jotka määräävät niiden kykyä sopeutua muutoksiin. Tätä tutkimustehtävää on edellä pohjustettu luokittelemalla organisaatioiden erilaisia sopeutumisstrategioita, jotka määräävät niiden toimintojen onnistumista tai epäonnistumista muuttuneessa institutionaalisisessa ympäristössä. Samalla nousee esiin tarve ymmärtää ja ottaa huomioon laitosten erilaiset organisoitumukselliset ja toimintojen erityispiirteet. Ilman näiden tekijöiden huomioimista meidän on vaikeaa tai peräti mahdotonta ymmärtää laitosten toimintaa, sopeutumisstrategioita sekä onnistumista tai epäonnistumista. Yksinkertaisella esimerkillä havainnollistaan: Kansallisoopperan menestystä/menestymättömyyttä muuttuneissa olosuhteissa on mahdotonta ymmärtää ottamatta huomioon sitä, että se vuosittaisen julkisen veikkausvoittoperusteisen rahoituksen turvin toimiva säätio.
3. Kolmas tutkimustehtävä seuraa loogisesti kahdesta edellisestä. Voimme lopuksi kääntää suuntaa edellä luonnostellussa kolmiossa ”ulkoisten olosuhteiden muutos - institutionaalinen muutos - laitosten sopeutuminen/toimintojen onnistuneisuus”. Joudumme pohtimaan, *mitä viimeksimainittu, tiettyjen laitosstrategioiden onnistuneisuus tai epäonnistuminen merkitsee tulevaisuuden kehityksen kannalta*: missä määrin ja miten sopeutuneiden/toiminnoissaan onnistuneiden laitosten strategiat ja organisaatiomallit otetaan yleisemmin käyttöön ja institutionalisoidaan eräänlaisina ”hyvinä standardeina” – tai brittieufemismia käyttäksämme, ”hyvinä toimintakäytäntöinä”. Tästä joudummekin sitten institutionaalisen insinööritöiminnan ”äärimmäisen kysymyksen” äärelle: missä määrin nyt havaittavissa oleva laitoskehityksen suunta (esimerkiksi laitosten julkistaminen/yksityistäminen) on taiteiden ja kulttuurin hallintorakenteiden aikaansaama ja miten julkisen vallan tulisi omalla toiminnallaan, *kulttuuripoliitikalla laajassa merkityksessä*, siis osana yhteiskunnan yhteisohjausta, vaikuttaa kehitykseen.

Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Yleisen suuntautumisen ja aineistojen suhteen tutkimus jatkaa kahta aikaisempaa maamme taide- ja kulttuurielämän kehityksen ja sen kulttuuripoliittisen ja institutionaalisen ohjauksen tutkimusta.

Ensinnäkin se jatkaa Euroopan neuvoston ns. maatutkimusta varten vuosina 1992-1994 laadittua kuvaavaa ja arvioivaa raporttia ”Cultural Policy in Finland”. Ero tämän ja nykyisen tutkimuksen välillä on kuitenkin selvä. ”Cultural Policy in Finland” keskittyi nimenomaan julkisen vallan (valtion ja kuntien) kulttuuripoliittikkaan ja arvioi sitä tehtävänantajan, Euroopan neuvoston, arviointikriteereiden mukaan. Tämä raporttini puolestaan keskittyy taide- ja kulttuurielämän yleiseen institutionaaliseen ohjaukseen, jossa julkinen ohjaus on – ainakin periaatteessa – vain yksi laajemman hallintajärjestelmän osapuoli. Lisäksi tämä raportti painottuu taide- ja kulttuurilaitosten analyysiin, alueelle joka ”Cultural Policy in Finland”- teoksessa jäi tavallaan kesken, lähinnä siksi, että uusi kehitys sitä laadittaessa (1992-1994) oli vasta lähtenyt käyntiin²³.

Tätä tutkimusta voidaan pitää myös jatkeena ja täydennyksenä Euroopan neuvoston aloitteesta vuosina 1998-2000 suoritettulle kulttuuripoliittikan ”transversal studylle”, jossa kohteena olivat ns. ”kansalliset” taide- ja kulttuurilaitokset. Tutkimus ja siihen liittyvä arviointi (review) suoritettiin Suomen lisäksi viidessä muussa Euroopan maassa. Ne laitokset, joita transversal study -hankkeen raporteissa pidettiin maamme keskeisinä kansallisina laitoksina ovat mukana myös nyt raportoitavassa tutkimuksessa²⁴.

Juuri viimeksi mainitun tutkimushankkeen vaikutuksesta tämä tutkimus – tai pikemminkin sen koko emoprojekti TaiLa – on irrottautunut metodologisesti aikaisemmasta kulttuuripoliittisesta tutkimuksesta. Kuten edellä todettiin, tutkimus ei ole kapea-alaista julkisten toimenpiteiden analyysia vaan sen kehikkona on kolmio ”institutionaalinen muutos – ulkoisten olosuhteiden muutos – laitosten sopeutuminen/toimintojen onnistuneisuus”. Tämä kolmi-jako näkyy myös tutkimuksen aineistoissa.

Maassamme 1990-luvulla tapahtuneita institutionaalisia ja ulkoisten olosuhteiden muutoksia kuvataan yleisen tilasto- ja dokumenttiaineiston avulla. Aineistoista ei sinänsä ole puutetta, ongelmana on pikemminkin se, että ne – jopa julkiset kulttuuritilastot – on esitetty valmiiksi tulkittuina. Tulkinat on esitetty usein tavalla, joka vaikeuttaa niiden ”uusiokäyttöä” ja hajottaa kokonaiskuvaa. Kaikkein tavallisimpia tarkastelutapoja niin tutkimuksessa kuin hallinnollisessa selitystyössä ovat arvioinnit, jotka kohdistuvat julkisen rahoituksen tasoon ja kohdentumiseen ja oikeutukseen. Kuten edellä on

²³ Vrt. ”Cultural Policy in Finland. National Report”, *mt.*, s.229-238.

²⁴ Council of Europe, Transversal Study ”Privatisation and Desetatisation. Transformation of Major Cultural Institutions as a Consequence of the Process”. Tämän hankkeen kannalta keskeiset Suomea koskevat tiedot löytyvät neljästä toistaiseksi vielä julkaisemattomasta raportista: 1) Ilkka Heiskanen ja Ritva Mitchell, ”National Background Report: Finland”, July 1998; 2) ”Finland: Examiners’ Country Note, Final Draft”, Summer 1999; 3) John Myerscough (rapporteur), ”Examiners Concluding Report, National Cultural Institutions in Transition. Desetatisation and privatisation” (Lower Saxony, Hungary, Poland, the Netherlands, Finland, Cyprus), July 2000; 4) Ilkka Heiskanen ja Ritva Mitchell (rapporteurs), ”Report of the Helsinki Follow-Up Meeting in 17-18 November 2000”, helmikuu 2000.

jo todettu, harva tutkimus ulottuu rahoituksen loppukäyttäjien kokemien toimintaolosuhteiden ja niiden sopeutumisen tasolle. Seuraavan jakson kaksi ensimmäistä osaa pyrkii irrottamaan aineistoja niiden aikaisemmista tulkin-takehikoista ja luomaan yhtenäistä yleiskuvaa toimintaolosuhteiden muutok-sista nimenomaan laitosten strategisen toiminnan kannalta. Julkisen ohja-usjärjestelmän muutosten kannalta kyse on lähinnä taiteen ja kulttuurin suunnittelu-, resursointi- ja hallintojärjestelmiä koskevien tilastojen, doku-menttien ja oikeudellisten ja hallinnollisten säädösten uudelleentulkinnasta.

Julkisen ohjauksen muutos heijastuu luonnollisesti selvänä myös julkisen rahoituksen muutoksissa. Koska lähes kaikki maamme ammattimaisella perustalla olevat taide- ja kulttuurilaitokset ovat joko kokonaan tai erittäin suuressa määrin riippuvaisia julkisesta tuesta, tilastoaineistoa on voitu käyt-tää paikantamaan laitosten ympäristön keskeisempiä muutoksia 1990-luvulla. Laitosten tasolla nämä muutokset ilmenevät lähinnä suorina julkisen rahoi-tustuen määrinä – tai indikaattorikielellä ilmaistuna julkisen tuen ja omien tulojen ja muiden tuottojen keskinäisen suhteen muutoksina. Julkisen rahoi-tuksen muutosten osalta julkisen rahoituksen muutoksia ja niiden laitoksille luomia ”uusia olosuhteita” selvitettiin jo TaiLa-projektin tilastotutkimusel-lisessä osassa, josta seuraavassa poimitaan keskeisimpiä tuloksia ja tulkin-toja.

Maamme taide- ja kulttuurielämän hallintarakenteista ei ole olemassa laajempaa järjestynyttä tutkimustietoa sitten 1970-luvun tilanteen²⁵. TaiLa-hankkeen puitteissa oli myös mahdollista lähteä hankkimaan tällaista tietoa. Ongelma ratkaistiin siten, että huomio keskitettiin kahteen keskeiseen hallin-taideologiaan, toisaalta julkisen hallinnon uudistamiseen ns. ”uuden julkis-hallinnon” kehikossa, toisaalta informaatioyhteiskunta-ajatteluun ja siihen liittyvään tutkimus- ja kehitystyöhön. Näiden tarjoamaa taustaa vasten voitiin sitten eritellä julkisen vallan ja yrityssektorin suhteellisen ohjausvoiman – ja myös sen luomien ristikkäisten kehittämispaineiden – vaikutuksia laitosten toimintaolosuhteisiin. Aineistoina voitiin käyttää samanlaista – ja osin myös samaa – lainsäädäntö ja dokumenttiaineistoa, jolla luodattiin julkisten ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien kehitystä²⁶.

Myös laitosten ulkoisia olosuhteita koskevien aineistojen kohdalla pyrit-tiin keskitettyyn tarkasteluun. Huomion kohteeksi otettiin alueellinen kehi-tys, työvoiman koulutus taiteellisiin ja kulttuuriammatteihin sekä kysynnän/ yleisön muutokset. Myöskään näistä tekijöistä ei pyritty kokoamaan primää-riaineistoa, vaan taide- ja kulttuurilaitosten toimintaolosuhteiden muutosta luonnehdittiin aikaisemman tutkimuksen ja hallinnollisen selvitystyön tarjo-amien sekundäärisaineistojen pohjalta. Eräillä alueilla, kuten taiteen ja kult-tuurin koulutetun työvoiman tarjonnan ja tuotteiden ja palvelujen kysynnän osalta käytettävissä ollut aineisto oli hajanaista ja usein vanhentunutta.

Edellä esitettyjen aineistojen avulla luotiin taustaa varsinaisille laito-sanalyseille. Näiden ydinaineistona on maamme ammattimaisten taide- ja

²⁵ Laaja 1970-luvun kartoitus syntyi DETA-projektin puitteissa ja sisältyi Ritva Mitchellin liseniaattityöhön, vrt. Ritva Mitchell, *Taidepohjaisen kulttuurin yhteiskunnallisen hallinnan kehityksestä ja kehittämisestä. Tutkimus Suomen taidesektorin julkistumisesta ja julkistami-sesta*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin liseniaattitutkimus, syyskuu 1977, 192-229.

²⁶ TaiLa-hankkeen uusmediakehitystä selvittävää osaa varten koottu taustamateriaali tuki infor-maatioyhteiskuntaideologian ja sen yhteisohjausvaikutusten analyysia.

kulttuurilaitosten piiristä valittu tapaustutkimusten joukko. Tapaustutkimusjoukko rajattiin ”sisällöllisesti” käsittämään ammattiteattereita, -orkestereita ja museota²⁷. Ydinotos kehiteltiin asteittain ottamalla ensin laajempi otos laitoksia, jossa laitostyyppi ja omat tulot ja tuotot vaihtelevat riittävästi. Tästä valittiin sitten suppeampi otos siten, että mukana olevat laitokset tulisivat laitoshierarkioiden eri tasoilta, maan erilaisilta alueilta ja että ne edustaisivat erilaisia institutionaalisia ja organisatorisia laitostyyppisiä.

Hierarkkisesti mukaan otettiin kansallisia laitoksia, valtakunnallisia erikoislaitoksia, valtakunnallisia ja/tai alueellisia erikoistehtäviä suorittavia paikallisia laitoksia ja täysin paikallisia laitoksia. Omistus- ja oikeudellisen muodon ja/tai toiminnallisen perustan suhteen otokseen sisällytettiin kokonaan julkisia (valtion/kuntien budjettitalouden piiriin kuuluvia) ja oikeudelliselta muodollisesti yksityisiä, mutta enemmän tai vähemmän ”julkisia” laitoksia. Yksityisten laitosten ”julkisuutta” katsottiin syntyvän silloin, kun valtio tai kunta omisti (täysin tai enemmistöosakkaana) yritysmuotoisen laitoksen tai kun julkinen suora tai säätiön kautta välittyvä julkinen tuki on massiivista (kulttuuripoliittisesti huomattavaa) ja ne olivat alisteisia omistaja-/rahoittajatahon hallinnolliselle ja/tai kirjanpidolliselle kontrollille. ”Yksityisyyden” rajapyykkinä pidettiin sitä, että laitokset kattoivat omilla tuloillaan tai ei-julkisilta tahoilta saadulla tuella ainakin 50 prosenttia menoistaan.

Otoksen koko pyrittiin pitämään suhteellisen suppeana, mutta silti sellaisena, että sen avulla voitaisiin tarkastella mahdollisimman laajaa laitosten toimintaolosuhteiden ja muutosstrategioiden kirjoa. Tätä varten otos hajautettiin järjestelmällisesti koon, ”kannattavuuden” (omien tulojen ja tuottojen suhteellisen määrän) ja alueellisen jakautuman suhteen²⁸.

Täten valikoituun ydinotokseen tuli kaikkiaan kolmekymmentäkuusi laitosta. Näistä 30:ltä saatiin riittävät dokumenttitiedot ja kysely/haastatteluvastaukset. Laitoksista kaksitoista oli teattereita (mukaan lukien ooppera), neljä orkestereita ja neljätoista museoita. Vastanneiden laitosten jakautuminen laitoskoko- ja alueellisiin tyyppiin ilmenee seuraavasta taulukosta.

Laitoksista hankittiin toisaalta dokumenttiaineistoa, toisaalta haastattelu- ja kyselyaineistoa. Dokumenttiaineisto koostui 1990-luvun jälkipuoliskon toimintakertomuksista, tilintarkastajien lausunnoista ja verkkosivuista. Kaikista kansallisista laitoksista hankittiin haastatteluaineisto, alueellisille ja paikallisille laitoksille lähetettiin Internet-kysely (Liite 1). Internet-kyselyn sijaan tarjottiin myös mahdollisuus vastata kirjallisesti tai pyytää kyselyn sijasta yksityistä haastattelutilaisuutta. Neljä laitosta halusikin esittää vastauksensa haastattelutilanteessa. Odotetusti haastatteluja pyydettiin silloin, kun haluttiin tuoda esiin vaikeita resurssiongelmia tai hallinnollisia ristiriitoja. Kyselyiden/haastattelujen vastaajat olivat laitosten johtajia tai heidän delegoimiaan henkilöitä (talous- tai hallintopäälliköitä).

Dokumenttiaineiston avulla pyrittiin saamaan selville laitosten institutionaalisen ja organisatorisen aseman muutokset, kysely- ja haastattelututkimus kohdennettiin lähinnä toiminnoissa tapahtuneisiin muutoksiin. Haastattelu- ja

²⁷ Tilastotarkastelussa ja eräissä muissa analyysivaiheissa kirjastot ja kuntien kulttuuritoimi nousevat myös esiin, kuitenkin lähinnä vain vertailukohteina.

²⁸ Sopivien koko- ja kannattavuusyhdistelmien löytämiseksi teatteri-, orkesteri- ja museotilastojen aineistoa seulottiin ryhmittelyanalyysin avulla; alueellisesti aineisto rajattiin käsittämään mahdollisimman laaja maakuntakeskusten seutukuntien kirjo.

Taulukko 2. Laitosotoksen jakautuma hallinnollisen ja alueellisen hierarkia-asteikon ja omistuksellisen, oikeudellisen ja toiminnallisen muodon mukaan.

Omistuksellinen, oikeudellinen ja toiminnallinen muoto	Asema hallinnollisessa ja alueellisessa hierarkia-asteikossa				
	Kansalliset laitokset	Valtakunnalliset erikoislaitokset	Kunnalliset/ paikalliset laitokset, joilla on nimettyjä alueellisia/ maakunnallisia velvoitteita	Kunnalliset/ paikalliset laitokset, jotka saavat/ovat saaneet lisätukea alueellisesti merkittävinä laitoksina	Paikalliset laitokset
Valtion hallinnon ja budjettitalouden piirissä	(2)				
Kunnan hallinnon ja budjettitalouden piirissä		(1)	(7)	(2)	(5)
Yritysmuotoinen, valtion/kunnan täysin omistama					(1)
Yritys-, yhdistyssäätömuotoinen, valtion/kunnan laajan tuen (yli 50 prosenttia menoista) ja niiden hallinnollisen/ konsernihallinnon ohjauksen piirissä	(1)	(1)	(1)		(2)
Yritys-, yhdistyssäätömuotoinen, valtion/kunnan tuesta (yli 50 prosenttia menoista) riippuva	(3)				(2)
Yritys-, yhdistystai säätömuotoinen, omat tulot ja tuotot kattavat yli 50% menoista		(1)			(1)

N=30

kyselyaineistojen keräämistä varten laadittiin temaattiset kyselyrungot. Institutionaaliseen muutokseen ja laitoskohtaisiin taloudellisiin ja hallinnollisiin ongelmiin ei pyritty saamaan vastauksia väkisin vaan niitä lähestyttiin varoen yhden yleisen teeman alla, jollaiseksi valittiin ”laman jälkeinen talous”.

Dokumentti- ja haastatteluaineistoa hankittiin luonnollisesti myös laitosten isäntäorganisaatioista: opetusministeriöstä, mahdollisista virastomuotoisista katto-organisaatioista ja kuntien kulttuurihallinnon organisaatioista. Tutkimuksen kannalta olikin keskeistä koota tiedot iteratiivisesti vertailemalla laitosten antamia tietoja isäntäorganisaatioista/-lta saatuihin tietoihin.

Tulosten raportointi

Tulosten raportoinnissa noudatetaan seuraavaa strategiaa:

1. Seuraavassa luvussa kuvataan ensin maamme *taide-* ja *kulttuurielämän toimintaolosuhteiden muutosta* viime vuosikymmenen lopulla (lähinnä vuosina 1994-1997) kolmella tasolla: julkisten ohjausmekanismien, julkisen rahoituksen ja hallintajärjestelmän muutoksina. Samalla selvitetään, miten syvinä ja millaisina institutionaalisisina muutoksina näitä voidaan pitää ja miten niiden voidaan otaksua ilmenevän taide- ja kulttuurielämän kentässä yleensä ja eri laitosryhmien ja laitosten toimintoihin kohdistuneissa odotuksina erityisesti.
2. *Varsinainen laitosanalyysi* aloitetaan laitosten luokittelulla ”menestysluokkiin” sen mukaan, miten ne ovat taloudellisesti selviytyneet läpi laman ja sitä seuranneen julkisen sektorin rahoituksen ja ohjausjärjestelmien muutosvaiheen vuosina 1994-1997. Kysely- ja haastatteluaineistojen avulla pyritään selvittämään laitosten toimintastrategioita ja olosuhteita, joiden seurauksena ”menestystä” tai ”aliskuoriutumista” voidaan pitää.
3. Seuraavaksi selvitetään kysely- ja haastatteluaineiston avulla *laitosten omia näkemyksiä* siitä, miten niiden toimintojen olosuhteet muuttuivat 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tarkastelu kohdistuu ensiksi laitosten näkemyksiin lamasta ja niiden reaktioihin julkisen rahoituksen ja ohjauksen institutionaalisiin muutoksiin. Tästä edetään tarkastelemaan, mitkä tekijät näyttävät kaikkein selvimmän selittävän laitosten taloudellista menestystä ja niiden kykyä sopeutua muutoksiin. Samalla pyritään luomaan alustavasti näkymiä koko laitosjärjestelmän ja laitosten kehitystä 21. vuosisadalla.
4. Analyysin seuraavassa vaiheessa siirrytään tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin niitä laitosjärjestelmien ja yksittäisten laitosten toimintaparametrien muutoksia, joita tarkastelujaksolla 1994-1997 voidaan paikantaa. Tämä tapahtuu erittelemällä laitosten omia näkemyksiä rahoituksesta, omien tulojen hankinnasta, yleisö-/ohjelmapolitiikasta, joukkoviestimistä ja yhteistyösuhteista. Samalla pyritään selvittämään laitosten kykyä ja halua reagoida siihen yleisempään yhteiskunnallisen hallinnan muutokseen, jota myös analyysin taustaksi kartoitettiin.
5. Analyysin viimeisessä vaiheessa siirrytään 1990-luvulta 21. vuosisadalle. Siinä pyritään pohtimaan, mihin suuntaan institutionaalinen kehitys tulee kulkemaan, ja millaisia kehittämismahdollisuuksia sen puitteissa tai sitä muuttaen laitoksille aukeaa ja voidaan aukaista. Samalla syntyy myös

kuva siitä, missä määrin julkinen kulttuuripolitiikka on vastuussa tästä kehityksestä ja missä määrin ja millä keinoilla se tulevaisuudessa voi siihen vaikuttaa.

III. Taide- ja kulttuurielämän toimintaolosuhteiden muutos 1990-luvulla

Julkisten ohjausjärjestelmien muutos

Maamme yhteiskunnallisen – ja myös kulttuurisen – kehityksen julkisen ohjauksen sotien jälkeisissä analyyseissa on lähtökohtana tavallisesti ajatus valtiojohtaisen hyvinvointiyhteiskuntaideologian noususta 1970- ja 1980-luvuilla ja siitä luopumisesta 1990-luvulla. Vaikka tämä kaavio on kovin yleinen, voidaan sitä käyttää lähtökohtana myös kulttuuripolitiikan ja julkisen vallan taide- ja kulttuurielämään kohdistaman ohjauksen muutosten tarkastelussa.

Maamme kulttuuripolitiikan kehitystä analysoineet tutkijat ovat yleensä katsoneet, että hyvinvointiyhteiskunnan ideologia tunkeutui kulttuuripolitiikan piiriin melko myöhään, käytännössä vasta 1980-luvulla²⁹. Vedenjakajana nähdään tavallisesti pitkän ja mutkikkaan komitea-, kokeilu- ja työryhmyöskentelyn jälkeen syntynyt kuntien kulttuuritoimintalaki (1980, voimaan 1981, asetus samalta vuodelta). Tämän erillislain tarkoituksena oli luoda yhtenäistä kuntien kulttuurihallintoa velvoittamalla kunnat kehittämään kulttuurilautakuntajärjestelmä ja antamalla valtionavun kautta mahdollisuudet kulttuurialan viranhaltijajärjestelmän kehittämiseen.

Tämä laki, joka oli vielä perinteinen yhdistetty rahoitus- ja sisältöohjauksen laki ja samalla erityislaki (suhteessa yleiseen kunnallislakiin) liitti entistä tiukemmin yhteen valtion ja kuntien kulttuurisektorin yhteisohjauksen ja -rahoituksen. Samalla tavoitteena oli kuntien kulttuuritoimen kansallinen harmonisointi, jonka arvoperusteluina oli kulttuurin demokratisointi, siis yhtäläisen tarjonnan takaaminen ihmisten taustasta tai kotipaikan maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Tätä tavoitetta oli jo toteutettu lakisääteisen valtionapujärjestelmän turvin kahdella kulttuuripalvelujen alueella, julkisen kirjastotoimen ja vapaan aikuiskoulutuksen alueilla.

Kuntien kulttuuritoimintalaki, kuten aikaisempi alueteatteri- ja aluemuseojärjestelmien kehittäminen 1970-luvulla, ennakoi seuraavaa vaihetta, kolmen lisäsektorin, museotoimen ja teattereiden ja orkestereiden valtionavun lakisääteistämistä. Tämä tapahtui kuitenkin yllättävän myöhään (1989, 1992), jolloin uudet valtionhallinnon toiminnallisen tehostamisen ja kuntien itsehallinnon kehittämissuunnaukset olivat jo ajaneet perinteisen valtion ja kuntien erikoislakiperusteisen yhteistyöajattelun ohi.

Vapaakuntakokeilu ja ns. ”normilaki” (1989) olivat panneet alulle kehityksen, joka asteittain vapautti kunnat valtion yksipuolisesta säätelystä. Lopullisen kuoliniskun valtion normittamalle kunnalliselle kulttuuritoiminnalle antoivat uusi kuntien kulttuuritoimintalaki (1992) ja uuden laskennallisen

²⁹ Vrt. ”Development of Finnish Cultural Policy. An Outline” teoksessa *Cultural Policy in Finland*, mt. ss. 52-60.

valtionosuusjärjestelmän kehittäminen, joka kulttuurin osalta kiteytyi vuoden 1992 laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Edellinen vapautti kuntien kulttuuripoliittiset päätöksentekijät kulttuuritoimintalain hallinnon organisoimista ja viranhaltijoiden palkkaamista kokevasta ohjeistuksesta, jälkimmäinen taas irrotti resursoinnin toiminnasta. Toimintaa säätelemään jäivät yleiset toimintalait: kirjastolaki (1986), museolaki (1989/1992), kuntien kulttuuritoimintalaki (1992) ja teatteri- ja orkesterilaki (1992). Lisäksi kunnallisen kulttuuritoimen piiriin laskettiin myös liikunta ja nuorisotyö, joiden toimintalait olivat aikaisempaa perua (1979, 1985). Taiteiden ja kulttuurin alaan läheisesti liittyvä kansalaisopistotoiminta, musiikin koulu- ja opistotoiminta ja taiteen perusopetus jäivät kunnallisen opetustoimen piiriin. Käyttökustannusten resursointi – valtionosuuksien myöntäminen kunnille – alkoi tapahtua hakemuksetta ja vaikka valtionosuuksien laskennalliset perusteet vaihtelivat, kunnat eivät olleet velvoitettuja käyttämään saatuja valtionosuuksia erityslakien määrittämiin tavoitteisiin.

Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmää alettiin soveltaa myös ei-kunnallisten laitosten, siis yritys-, yhdistys- ja säätiöperusteisten museoiden, orkestereiden ja teattereiden valtionosuuksien määrittämiseen. Tavallaan valtionosuuslaki muuttui kulttuurin alueella yleiseksi resurssilaksi, jona kattoi huomattavasti laajemman alueen kuin mitä pelkkä valtion ja kuntien yhteistyö oli kulttuurin alueella ollut. Eräänlaisena yleisstandardina se on alkanut määrätä julkisten avustusten laskentaperiaatteita – myös tapauksissa, joissa kohde ei kuulu valtionosuuslainsäädännön piiriin.

Voidaan sanoa, että aktiivi valtiojohtoisuus kulttuuritoiminnan edistämiseksi akselilla valtio-kunnat supistui lähes olemattomiin näiden lakien tultua voimaan. Tämä alkoi pian lakien voimaantulon jälkeen näkyä kolmella tasolla: kuntien ja valtion rahoitusvastuun jakautumisessa, kuntien lautakuntajärjestelyissä ja kuntien kulttuurivirkojen määrässä ja määrittelyssä.

Rahoitusvastuun jakautumisessa tapahtui 1992-1995 ”kaksoiskäännös”, joka loppujen lopuksi vakautti perinteisen viime käden rahoitusvastuun kunnille. Tarkastelen tätä käännettä pian lähemmin. Hallinnon ja virkojen kohdalla kunnat alkoivat nopeasti käyttää niille palautettua päätöksentekioikeutta. Kulttuurilautakuntien sijaan syntyi monimuotoisempia lautakuntamuodostelmia (vapaa-ajan- ja kulttuurin, nuorisotyön ja kulttuurin, matkailun ja kulttuurin jne. lautakuntia), kulttuurialan virkoja (kulttuuritoimen johtajan, kulttuurisihteerin virkoja) lakkautettiin ja tehtäviä siirrettiin muiden toimialojen viranhaltijoille.

Se, että valtion ja kuntien välinen vastuunjako kulttuuritoiminnan ja -palvelujen ylläpidon organisoimisessa ja rahoituksessa muuttui 1990-luvun alussa ei tietenkään vielä merkitse hyvinvointivaltioajattelun poiskitkeytymistä näiltä alueilta. Tähän tarvittiin lisäksi uutta ideologiaa: uutta näkemystä taloudellisesta pakosta ja sen sanelemista toimintojen ja niiden johtamisen ehdoista. Palaan myöhemmin tarkastelemaan tätä ideologiaa.

Hyvinvointivaltioajattelun nousu ja lasku ei kuitenkaan ilmennyt valtion ja kuntien ”yhteisesti tuottamien” kulttuuripalvelujen organisoimisessa. Se sai omia ilmenemismuotojaan myös valtakunnallisella tasolla. Tällä tasolla sen ilmentymänä voidaan pitää kulttuuritoimintojen valtiolistamista ja keskittämistä, joka kansainvälisen vertailun katsannosta jatkui historiallisesti myöhään, aikaan, jolloin muissa Euroopan maissa yksityistäminen, hajautus

ja sopimusperusteinen yhteistyö olivat jo nousseet julkisen hallinnon uudistamisen iskusanoksi³⁰.

Taiteen ja kulttuurin alueilla hyvinvointivaltion myöhäisen ilmenemisen mallitapauksia olivat taidekorkeakoulujen valtiollistaminen, kansallisen taidemuseotoiminnan keskittäminen ja valtiollistaminen, erikoismuseolaitoksen luominen ja päällikköjohtoisuuden lisääminen keskusvirastotyyppisissä laitoksissa (Museovirasto, taiteen keskustoimikunta). Tavoitteena oli luoda selvä julkinen rahoitusperusta ja lisätä koordinoitua kansallisen kulttuurin kannalta keskeisillä koulutuksen, kulttuuriperinnön, tietotuotannon ja asiantuntijapalvelujen alueilla. Vaikka tätä valtiollistamis- ja kehittämiskehitystä pidettäisiinkin vain satunnaisena hitausmomenttina, on sillä ollut omat seurauksensa, kun tämän kehityksen päälle on rakennettu uuden julkishallinnon (New Public Management) oppien mukaista suunnittelu-, ohjaus- ja seurantajärjestelmää³¹. Palaan tämän ongelman pariin hallintarakenteiden ja yhteisohjautuvuuden (governance) tarkastelussani. Sitä ennen on syytä havainnollistaa julkisen kulttuuripolitiikan muutoksia julkisten kulttuurimenojen kehityksen avulla.

Julkisten kulttuurimenojen kehitys³²

Vielä 1970-luvun puolivälissä julkisten kulttuurimenojen kasvutekijöinä olivat toisaalta valtion taidemenot, toisaalta kuntien omat menot taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitoon³³. Valtionavut kunnille, erityisesti taidelaitosten (teattereiden ja orkestereiden) ja museoiden ylläpitoon, näyttelivät kehityksessä melko pientä osaa. Kulttuuritilastot osoittavat, että jaksolla 1977-1993 juuri valtionapujen nopea kasvu loi uutta kokonaiskasvua; kuntien omat kulttuurimenot kohosivat suhteellisen maltillisesti. Valtiovetoinen julkisten kulttuurimenojen kasvu huipentuu vuoteen 1992, jolloin julkiset kulttuurimenot olivat korkeimmillaan ja nousivat (laajan kulttuurimääritelmän mukaisesti) bruttokansantuotteeseen suhteutettuna yli yhteen prosenttiin.

Käänne tapahtuu vuonna 1993, jolloin valtion omat taide- ja kulttuurimenot kääntyvät laskuun. Teattereiden ja orkestereiden uusi valtionosuusjärjes-

³⁰ Kehitys oli osin myös vastakkaista niille kansallisille periaatteille, joita Hallinnon hajauttamiskomitea kirjasi 1986 valtion keskushallinnon kehittämisen lähtökohdiksi. Tämä mietintö sisälsi myös näkemyksen uudesta virastotyyppistä, kehittämiskeskuksesta, joka sitten melkoi-sella aikaviiveellä kohosi 1990-luvun ”uuden hallinnon” iskusanaksi. Samoin *Liikelaitoskomitea, Komiteamietintö (1985:2)* loi samoihin aikoihin perustan suomalaiselle yksityistämistoiminnalle, joka alkoi sitten edetä askeltaen ja aluksi kaikessa hiljaisuudessa.

³¹ New Public Management -ajattelussa pyritään luopumaan palvelujen hierarkisesta tuottamisesta ja siirtymään kilpailu- ja sopimusperusteisiin ”markkinamaisiin” tuotantomalleihin. Tällöin etualalle nousevat sellaiset uudistukset ja hallintotekniikat kuten tulossopimukset, maksupalvelujärjestelmät, nettobudjetointi, yhtiöittäminen, liikelaitostaminen sekä palvelun tuottajien kilpailuttaminen.

³² Julkisten kulttuurimenojen kehityksen määrää ja muutoksia 1990-luvulla on tarkastelu yksityiskohtaisemmin julkaisussa Ilkka Heiskanen, *Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus, TaiLa-projektin julkaisu/Taiteen keskustoimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö. Tilastotietoa taiteesta Nro 25, Helsinki, 2000.*

³³ Vrt. Ritva Mitchell, *mt.*, 1977, s. 192-229.

telmä nosti vielä valtiolta kunnille meneviä siirtomenoja mutta kuntien menot supistuvat, kun kunnat laskevat omia rahoitusosuuksiaan. Seuraavana vuonna sekä valtio että kunnat laskevat osuuksiaan. Uusi suunnan muutos, ”käänteessä”, tapahtuu 1995. Tällöin kunnat joutuvat tilanteeseen, jossa niiden on alettava lisätä omia kulttuurimenojaan korvatakseen valtionosuuksien laskua. Vuosien 1991-1993 taloudellinen lama pani tämän kaksivaiheisen prosessin käyntiin, kun valtio alkoi järjestelmällisesti leikata kunnallisille laitosjärjestelmille suunnattuja siirtomenojaan saadakseen oman velkautuneen taloutensa kuntoon.

Samalla kun valtion siirtomenot kunnille kääntyvät 1995 laskuun, valtion omat kansallisen tason menot (kansallisten laitosten, elokuvatuotannon tuen ja valtion suoran taiteilijatuon menot) kääntyivät kasvuun. Vuosien 1993-1995 kaksoiskäänte näyttää johtavan takaisin 1970-luvun puolivälin tilanteeseen: valtion ”omat” taide- ja kulttuurimenot ja kuntien vastaavat menot irrottautuvat toisistaan ja alkavat kummatkin noudattaa omaa kehitysdynamiikkansa. Valtio on tavallaan voinut pestä kätensä kuntien taide- ja kulttuurielämän tukemisesta, kun VOS-järjestelmä otettiin käyttöön. Se toimii automaatin tavoin, antaa kokonaisvaltaisen kuvan kehityksestä ja myös yksinkertaistaa menojen kurissa pitoa³⁴. Vastuu kulttuurin alueellisesta ja paikallisesta kehittämisestä on jäänyt kunnille, valtio on keskittynyt valtakunnallisen infrastruktuurin (tilat, tietoverkot) kehittämiseen.

Dynamiikka on kuitenkin jo – edellä kuvattujen hallinnon kehittämistoi-
mien johdosta – kokonaan toista kuin mitä se oli 1970-luvulla. Toimintoja suorittavien yksiköiden julkisten ”omistajatahojen”, siis valtion ja kuntien, yksikköihinsä (erityisesti laitoksiin) kohdistamat kustannusten leikkaus- ja toimintojen tehostusvaateet ovat nousseet selvästi etualalle. Näkemys taiteen ja kulttuuripalvelujen tukemisesta pelkästään siksi, että ne ovat arvokkaita sinänsä tai että kaikilla kansalaisilla pitäisi olla yhtäläiset mahdollisuudet niiden käyttöön, on työnnetty asteittain taka-alalle.

Seuraavista taulukoista (Taulukot 3A-3C) käy ilmi miten nämä vaatimukset ovat vaikuttaneet 1990-luvun lopulla: julkisesti tuettujen taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien yleisen kulttuuritoimen tuotot ja muut tulot ovat selvästi kohonneet rahoituksen ”kaksoiskäänteeseen” (vrt. yllä) jälkeen.

Kehitys VOS - laitosten kohdalla seuraa selvästi edellä kuvattua valtion ja kuntien keskinäisen uusjaon ja tiukkenevien omarahoitusvaateiden kaavaa. Kansalliset laitokset noudattavat omaa logiikkaansa, jossa valtion uudet hallintokäytännöt ja laitosten rakennusinvestoinnit ovat näytelleet keskeistä osaa ja aiheuttaneet satunnaisia muutoksia niin tulo- kuin menorakenteessa.

³⁴ VOS:in tapauksessa kyse ei ole menojen leikkaamisesta sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan pikemminkin menokehityksen reaalista heikentämisestä: resurssien (erityisesti mies-työvuosien) kokonaismäärää ei lisätä eikä yksikköhintoihin tehdä riittäviä inflaation ja palkkatason nousun edellyttämiä korjauksia. Niinpä vuonna 1999 museoiden yksikköhinta oli vain 76 % todellisesta inflaatio- ja kustannuskehitystä vastaavasta arviosta ja henkilötyövuosien määrä oli samoin vain 76 % todelliseen työvoimatarpeeseen perustuvasta arviosta. Vastaavat ”vajeluvut” olivat teattereilla 83 % ja 93 % ja orkestereilla 78 % ja 97 %. Täältä löytyy perussyynä laitosten omien tulojen osuuden todelliseen ja suhteelliseen kasvuun menojen kattamisessa.

Taulukko 3 A. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1994, miljoonina markkoina.

	Kirjastot	Teatterit, orkesterit ja museot	Kuntien yleinen kulttuuritoimi	Yhteensä	Osuus kokonaisrahoituksesta
Laitosten tilinpäätösten mukaiset tuotot ja muut tulot		185		185	7.4 %
Laitosten tuotot kuntien tilinpäätöksissä	50		48	98	3.9 %
Omat tuotot ja tulot yhteensä	50	185	8	283	11.3 %
Menokate kunnilta, netto	395	542	364	Kunnallisverosta: 1301	52.0 %
Menokate valtiolta	571	299	48	Valtionosuuksista: 918	36.7 %
Julkiset menokatteet yhteensä	966	841	412	2219	88.7 %
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet yhteensä	1016	1026	460	2502	100.0 %
Omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaisrahoituksesta	4.9 %	18.0 %	10.4 %	11.3 %	

Taulukko 3.B. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1997, miljoonina markkoina.

	Kirjastot	Teatterit, orkesterit ja museot	Kuntien yleinen kulttuuritoimi	Yhteensä	Osuus kokonaisrahoituksesta
Laitosten tilinpäätösten mukaiset tuotot ja muut tulot		238		238	8.4 %
Laitosten tuotot kuntien tilinpäätöksissä	105		77	182	6.4 %
Omat tuotot ja tulot yhteensä	105	238	77	420	14.8 %
Menokate kunnilta, netto	597	611	405	Kunnallisverosta: 1613	56.7 %
Menokate valtiolta	458	317	36	Valtionosuuksista: 811	28.5 %
Julkiset menokatteet yhteensä	1055	928	441	2424	85.2 %
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet yhteensä	1160	1166	518	2844	100.0 %
Omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaisrahoituksesta	9.1 %	20.4 %	14.9 %	14.8 %	

Taulukko 3 C. Keskeisten kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten rahoitusrakenne tulolähteiden mukaan ja koko laitosjärjestelmän talouteen verrattuna 1994 ja 1997 (Mmk, käyppiin hintoihin, mukana ei kirjastoja).

1994		1997									
Laitos	Tuotot, tulot ja meno-katteet yht.*	Omat tuotot ja muut tulot	Meno-kate valtiolta	Meno-kate kunnilta	Omat tuotot ja tulot % käyttö-menoista **	Laitos	Tuotot, tulot ja meno-katteet yht.*	Omat tuotot ja muut tulot	Meno-kate valtiolta	Meno-kate kunnilta	Omat tuotot ja tulot % käyttö-menoista **
Kansallisooppera	196.4	48.3	129.7	18.3	30.1	Kansallisooppera	206.5	49.3	126.7	20.2	25.7
Kansallisteatteri	54.5	15.0	38.4	1.1	31.4	Kansallisteatteri	53.6	14.4	38.0	1.2	30.3
Radion sinfoniaorkesteri	26.7	2.4	24.1		9.0	Radion sinfoniaorkesteri	33.5	3.2	30.0		9.5
Suomen *** Kansallismuseo	18.9	3.4	15.5		20.7	Suomen *** Kansallismuseo	26.5	5.9	20.4		28.8
Valtion taidemuseo	38.5	5.9	31.7		23.3	Valtion taidemuseo	42.0	11.4	30.5		32.5
Valtakunnalliset laitokset yhteensä	334.8	75.9	239.4	19.4	22.7	Valtakunnalliset laitokset yhteensä	361.9	84.7	255.8	21.4	23.4
Ammattimaiset julkisesti tuetut taide- ja kulttuurilaitokset (N=219), yht.	1 398.6	251.4	562.5	563.0	22.3	Ammattimaiset julkisesti tuetut taide- ja kulttuurilaitokset (N=230), yht.	1 587.7	313.2	608.4	633.7	23.4

* Tähän sisältyy myös mahdollinen muu kuntien ja valtion julkinen rahoitus .

** Käyttömenot = henkilöstömenot + muut toimintamenot .

*** Suomen Kansallismuseon ja muiden museoiden valtion tuki ja tulot on arvioitu menojen perusteella.

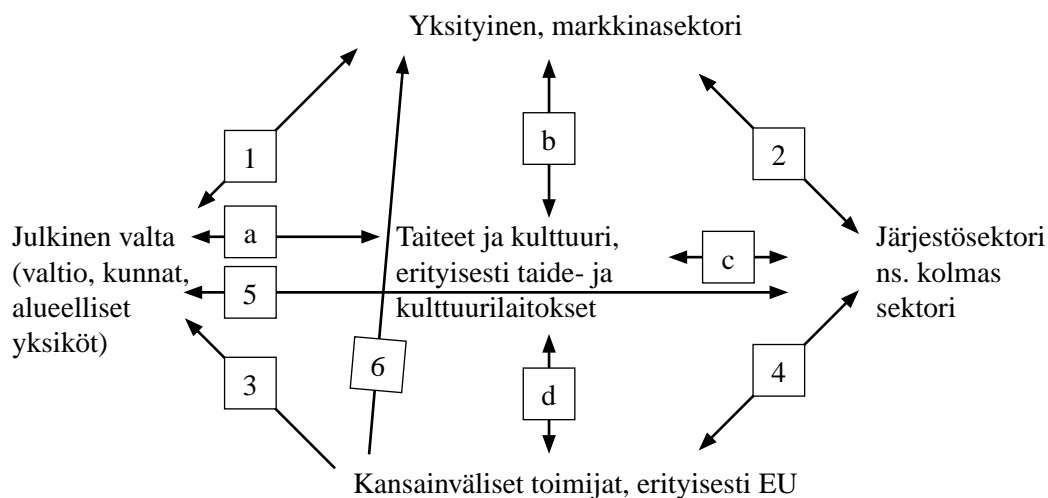
Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997, valtion tilinpäätöstiedot 1994 ja 1997.

Yhteisohjautuvuus (governance): mitä se on?

Kuten edellä on jo useampaan otteeseen todettu, taiteen ja kulttuurin ohjausjärjestelmien tarkastelussa julkinen valta (valtio ja kunnat) tulisi nähdään vain yhtenä osana yhteiskunnallista ohjausjärjestelmää, hallintarakenteita ja niiden kautta syntyvää yhteisohjautuvuutta. Tässä järjestelmässä sen yhtäläisinä partnereina toimivat markkinaperusteisten ja voittoa tavoittelemattoman toiminnan edustajat ja erilaiset poliittiset ja organisatoriset valtapisteet ja välittäjätahot. Yleiset institutionaaliset hallintarakenteet, toisin sanoen, ne tavat joilla politiikka, talous, taide, tiede jne. ovat institutionaalisesti vakautaneet omien toimintamekanismiensa (markkinat, hierarkiat, verkostot jne.) toiminnot, määräävät eri toimintasektoreita ja niiden puitteissa toimivien yksittäisten laitostensa (yritykset, poliittiset laitokset, julkishallinnon yksiköt, järjestöt) asemaa ja toimintoja. Samalla ne tietysti myös määräävät sen, missä määrin julkinen valta pääsee vaikuttamaan tapahtuvaan kehitykseen, ”todella” ohjaamaan sitä.

Niitä maamme 1990-luvun hallintajärjestelmän muutoksia, jotka ovat muokanneet taiteen ja kulttuurin toimintaolosuhteita voidaan tarkastella seuraavan kuvion avulla:

Kuvio 2. Voimat, jotka yhteishallinnallaan (governance) ylläpitävät ja muuttavat taiteen ja kulttuurin institutionalisoitumista



Kuvio esittää yleisellä tasolla ne voimat, jotka yhdessä ”hallinnoivat” taiteen ja kulttuurin kenttää. Kuvio ei ole mielenkiintoinen, jos sitä luetaan vain nuolten osoittamien suorien vaikutusten suhteen. Kaksisuuntaisia vaikutussuhteita on runsaasti, jolloin kaikki näyttää vaikuttavan kaikkeen. Kuviota ei kuitenkaan olekaan piirretty näiden itsestään selvien voimien ja niiden keskinäisten vaikutussuhteiden paikantamiseen. Kohteenamme ovat yhteiskunnan hallintarakenteet ja niissä tapahtuneet – tai pikemminkin tapahtumassa olevat – valta- ja vaikutussuhteiden muutokset, siis kuvioon numeroilla merkityt nuolet sekä niissä tahtuvien muutosten vaikutukset taiteiden ja kulttuurin kenttään yleensä ja kentän ulkoisiin (kuvioon pienillä kirjaimilla merkittyihin) suhteisiin.

Mitä sitten voidaan sanoa näiden suhteiden muutoksista ja muutosten vaikutuksista taiteiden ja kulttuurin kenttään 1990-luvun Suomessa? Seuraa-

vat analyysit maamme hallintajärjestelmän rakenteiden ja niihin liittyvien hallintatapojen ("arvojen", ideologioiden) muutoksista perustuvat eräisiin julkishallinnon tutkimuksiin ja omakohtaiseen lainsäädännön, muun dokumenttiaineiston sekä tilastojen tulkintaan. Ne kohdistuvat lähinnä numerolla 1 merkittyyn vaikutusuhteeseen, siis politiikan ja talouden yhteishallintaan. Järjestökenttä (kolmas sektori) ja "ulkomaat" (lähinnä EU) nousevat esiin vain tekijöinä, jotka muokkaavat politiikan ja talouden yhteishallintaa.

En pyri yksityiskohtaisesti perustelemaan esittämiäni yleistyksiä ja väitteitä, niiden tarkoitus on lähinnä palvella seuraavan jakson kysely- ja haastatteluai-
neiston erittelyä ja tulkintaa. Tämä erittely ja tulkinta taas omalta osaltaan joko tukee tai kysenalaistaa yleistyksiäni hallintajärjestelmän muutoksista.

Ennen kuin siirryn varsinaiseen hallintajärjestelmän ja siinä tapahtuneiden muutosten analyysiin tarkastelen kuvion keskustaa, taiteen ja kulttuurin kent-
tää, ja pohdin alustavasti sitä, mitkä tekijät määräävät sen eri osasektoreiden alttiutta – tai kääntäen niiden vastustusvoimaa – suhteessa ulkoiseen hallin-
taan.

Taiteiden ja kulttuurin ohjausalttiut

Länsimaisissa demokratioissa korostetaan yleensä luovan työn, erityisesti tieteellisen ja taiteellisen työn vapautta ja oikeutta saada tukea tuotteidensa "sisäisen arvon" (intrinsic value) perusteella. Säännöllisin välein tämä vapaus on koettu uhattuna, joskin uhkaavien tahojen paikantaminen on vaihdellut: väliin uhan on nähty tulevan byrokraatisoivan julkisen ohjauksen taholta, väliin ammattimaistuvalla ja korporatisoituvalla järjestökentältä, väliin kaupallistuvalta markkinasektorilta. Uhka on nähty yleisluonteisena eikä taiteiden ja kulttuurin eri osasektoreiden erilaiseen alttiuteen joutua alistetuksi ole kiinnitetty riittävästi huomiota – ei ainakaan vertailuja tehden. Jotta ymmär-
täisimme tämän ohjausalttiuden luonnetta, joudumme turvautumaan edellä esitettyihin erilaisiin sektorijaon perusteisiin. Lähtemättä tarkempaan eritte-
lyyn voimme otaksua, että taide- ja kulttuuritoiminnan alttiut ulkoiselle ohjaukselle (hallinnalle) riippuu:

- a) Siitä, miten tärkeäksi jokin sisällöllinen osasektori (musiikki, kuvataiteet, museotoimi, kirjastotoimi jne.) yhteiskunnassa koetaan. Esimerkiksi Suomessa musiikki ja kirjastotoimi mainitaan – erityisesti kansainvälisiä vertailuja tehtäessä – keskeisinä taiteiden ja kulttuurin "lippulaivasektoreina". Tavallisesti tämä tärkeys takaa vapausasteita: lisää voimavaroja ja oikeutta irrottautua ulkoisesta ohjauksesta.
- b) Sijainnista toiminnallisessa tuotantoketjussa. Tuotantoketjun alkupäätä, siis varsinaista luovaa taiteellista työtä pyritään – ainakin kulttuuripoliit-
tisten puheiden tasolla – suojaamaan ulkoiselta ohjaukselta, kun taas tuotanto ja jakelu joutuvat helpommin tuottavuus- ja tehokkuustarkkailun kohteiksi.
- c) Toiminnan ammatillisesta pätevyydestä ja laatuluokituksesta. Korkean tason ammattimainen taiteellinen toiminta vapautuu helpommin ulkoisesta kontrollista, mutta altistuu samalla tiukemmalle sisäiselle kontrollille, erityisesti vertaisryhmäarviointille. Toisaalta amatööritäiteillä on perin-

teisesti ollut runsaasti vapausasteita, joita kuitenkin menetetään ammatti-
maistumisen ja julkisen tuen lisääntymisen myötä.

- d) Toiminnan organisoitumisesta ja oikeudellisesta ja omistuksellisesta muodosta. Yksityisenä vapaana ammattitaiteilijana, yrittäjänä tai vapaana tuotantoryhmänä (esim. ryhmäteatterina) toimiminen nähdään tavallisesti ulkoisesta ohjauksesta vapaammaksi, mutta samalla riskiä ottavammaksi kuin vakiintunut laitosluonteinen toiminta. Samoin itsenäinen yritys-, järjestö- tai säätiöperusteinen laitostoiminta nähdään vapaampana kuin osana julkista sektoria tapahtuva laitostoiminta.
- e) Toiminnan asemasta hallinnollisessa hierarkia-asteikossa ja sen alueellisesta sijainnista. Toiminta voi olla kansallista, alueellista tai paikallista ja alueellinen ja paikallinen toiminta maantieteellisesti ja yhteiskunnallisesti keskustassa tai periferiassa sijaitsevaa. Näiden ulottuvuuksien ääripäissä ovat toisaalta kansallinen toiminta pääkaupunkialueella, toisaalta paikallinen toiminta syrjäseudulla; ja edellisen toiminnan vapausasteita voidaan pitää suurempana kuin jälkimmäisen.

Tältä perustalta voitaisiin rakentaa erilaisia pelkistettyjä tyyppisiä taiteellisen työn ja kulttuuritoiminnan vapaudesta ja ulkoisesta ohjauksallisuudesta. Niinpä vapausaste- ja kontrollin ulottumattomuuden skaalan yläpäähän Suomessa voitaisiin sijoittaa pääkaupunkiseudulla toimivat kansainvälistä tunnustusta saaneet säveltäjät, kapellimestarit ja orkesterit, alapäähän taas pienten kuntien täyskunnalliset museot ja niissä työskentelevät museoalan alimman ammatillisen koulutuksen saaneet työntekijät.

Tällaiset tyyppittelyt ovat kuitenkin vain idealisointeja, koska toiminnan vapausaste ja ohjauksallisuus riippuvat myös kontrollitekijöiden erilaisista yhteisvaikutuksista. Niinpä vapaus julkisen vallan kontrollista voi merkitä lisääntyvää riippuvuutta markkinoista ja/tai vertaisryhmistä ja heidän järjestöistään. Lisäksi vapaus ja kontrollialttius eivät ole vain ulkoisista tekijöistä riippuvia, vaan niihin vaikuttaa toimintojen sisäinen järjestys. Kun taide- ja kulttuurilaitoksen johto on sidottu tai velvoitettu toimimaan tietyllä tavalla omistajatahon vaatimusten mukaisesti, riippuu paljolti johdon johtamistyylistä ja tavasta, miten hän ”välittää” nämä vaatimukset organisaatiossaan alaspäin: kuinka hän tulkitsee vaatimukset ja organisoii esim. työjärjestyksen kautta niiden toteuttamisen. Toisaalta myös vapaus ulkoisesta kontrollista ei välttämättä välity laitoksen hierarkiassa alaspäin: ”vapaa johto” voi hyvinkin sitoa alaisensa laitoksen työntekijät hyvinkin tiukkaan mielivaltaiseen kontrolliinsa.

Tämän laitostasolle kohdentuvan tutkimuksen kannalta ei ole kuitenkaan välttämätöntä lähteä tarkastelemaan vapautta ja ohjauksallisuutta näin laajasti. Tarkoitukseen riittävät ne kaksi luokittelu-ulottuvuutta, jotka jo edellä otettiin käyttöön tutkimusaineiston ostopäätöksessä. Nämä ovat laitosten oikeudellinen ja toiminnallinen muoto ja omistus ja niiden asema hallinnollisessa ja alueellisessa hierarkia-asteikossa, joita nyt voidaan tarkastella ohjauksallisuuden kannalta (Taulukko 4).

Taulukon sellit on edellä esitetyn perusteella varjostettu osoittamaan otaksuttua ohjauksallisuutta. Alttiimpina ulkoiselle – ja nimenomaan julkiselle – kontrollille voidaan pitää julkisen budjettitalouden piiriin kuuluvia laitoksia (rivit 1 ja 2), yhdistetty julkinen ja markkinaohjaus taas on tiukin alimmalla rivillä (rivi 6). Kontrollin vastustus- ja väistämismahdollisuudet ovat parhaat omistuksellisen itsenäisyyden ja yksityisen oikeudellisen muodon omaavilla

mutta samalla myös laajaa julkista tukea nauttivilla laitoksilla (rivi 5). Omistuksellisesti, sopimuksellisesti ja/tai tai laajan tuen johdosta valtion- tai kuntayhteisön hallinnon piiriin vedetyt laitokset ovat näitä jonkin verran ohjauksalttiimpia. Viimeisen sarakkeen lisätummennus taas muistuttaa vapausasteiden vähenemistä ja kontrollialttiuden lisääntymistä kun hallinnollisessa ja alueellisessa hierarkiassa siirrytään alemman tason ja syrjäisempien seutujen laitoksiin.

Taulukon avulla esitetyt näkemykset laitosten ohjauksalttiudesta voivat tuntua itsestäänselvyyksiltä. Niiden tarkoitus onkin vain tarjota lähtökohdat myöhemmin suoritettavalle institutionaalisen muutoksen erittelylle, jossa pyritään selvittämään miten ulkoisen hallinnan ja siihen liittyvän ohjauksen muutos yhdessä ulkoisten arvaamattomien olosuhdemuutosten (erityisesti vuosien 1991-1993 laman) kanssa lisäsi tai vähensi laitosten (erityisesti laitosten johdon) käytettävissä olleita parametreja.

Hallintajärjestelmän ristikkäistrendit: uusi julkishallinto vs. informaatioyhteiskunta

Miten sitten voidaan luonnehtia hallintajärjestelmän rakenteellista muutosta maassamme 1990-luvulla ja tämän muutoksen vaikutuksia taiteen ja kulttuurin kentässä yleensä ja taide- ja kulttuurilaitosten kohdalla erityisesti?

Yleensä lähdetään siitä, että kaikilla maamme keskeisillä yhteiskunnallisen toiminnan sektoreilla hallintajärjestelmien eri osapuolet, erityisesti julkinen ja yksityinen (voittoa tavoitteleva markkinaperusteinen) lähestyivät 1990-luvulla selvästi toisiaan. Usein myös otaksutaan, että ns. kolmas sektori on entisestään elpynyt ja että se täydentää julkista sektoria ja osallistuu uudella tavalla yhteiskunnan yleisiin hallintoprosesseihin.

Julkisen ja yksityisen sektorin lähenemisen otaksutaan yleisesti tapahtuvan symmetrisesti, erityisesti siten, että niiden samankaltaistuminen tiivistää yhteistyötä. Tämä otaksuma ei suinkaan aina pidä paikkaansa. Osapuolten samankaltaistuminen talouden alueella johtaa helposti myös lisääntyvään kilpailuun. Samoin samankaltaistuminen voi olla vain näennäistä, jos toinen osapuoli samanaikaisesti pakenee aivan toiseen suuntaan. Tällöin yhteistyö ei lujitu, vaan voi jopa katketa. Voidaan hyvällä syyllä väittää, että maassamme 1990-luvulla tapahtuneet muutokset julkisen ja yksityisen sektorin suhteissa olivat asymmetrisiä. Julkinen sektori lähestyi toimintaperiaatteiltaan yksityistä sektoria, yksityinen puolestaan kehitti omaa otettaan yhteiskunnan hallintaan aivan uusista lähtökohdista. Luonnehdin seuraavassa lyhyesti tätä kehitystä, koska sen tarjoamaa taustaa vasten voidaan myöhemmin tulkita taide- ja kulttuurilaitosten strategioiden muutosta.

Voidaan selvästi osoittaa, että maamme julkinen sektori, erityisesti valtio ja kuntasektori, omaksuivat 1990-luvulla yksityiseltä sektorilta lainattuja toimintaperiaatteita. Kehitystä voidaan luonnehtia kolmella termillä: managerisoituminen, markkinaistuminen ja voimavarojen käytön säännösten purkaminen. Näiden kaikkien voidaan nähdä ilmentävän yhtä ja samaa kansainvälistä uudistusideologiaa, jota kutsutaan *uudeksi julkishallinnoksi* (*New Public Management*).

Taulukko 4. Laitosten asema ja ohjausalttius

Oikeudellinen ja toiminnallinen muoto ja omistus	Asema hallinnollisessa ja alueellisessa hierarkia-asteikossa				
	Kansalliset laitokset	Valtakunnalliset erikoislaitokset	Kunnalliset/paikalliset laitokset, joilla on nimettyjä alueellisia/ maakunnallisia velvoitteita	Kunnalliset/paikalliset laitokset, jotka saavat/ovat saaneet lisätukea alueellisesti merkittävänä laitoksina	Kunnalliset/paikalliset laitokset, joilla ei mitään erityisvelvoitteita tai erikoisnäkyvyyttä
Valtion budjettitalouden piirissä					
Kunnan budjettitalouden piirissä					
Yritysmuotoinen, valtion/kunnan täysin omistama					
Yritys-, yhdistys- säätömuotoinen, valtion/kunnan laajan tuen (yli 50 prosenttia menoista) ja hallinnollisen/ kirjanpidollisen ohjauksen piirissä					
Yritys-, yhdistys- säätömuotoinen, valtion/kunnan laajan tuen (yli 50 prosenttia menoista) piirissä, ei julkisen hallinnollisen/ kirjanpidollisen ohjauksen piirissä					
Yritys- yhdistys tai säätömuotoinen, omat tulot ja tuotot kattavat yli 50% menoista					

Managerisoituminen tarkoittaa sitä, että julkisen sektorin tuotteiden ja palvelujen tuotannossa poliittinen päätöksenteko pidättäytyy vain ”tilaamaan” tuotteet tai palvelut, itse tuotantoprosessi tapahtuu tuottavien yksiköiden johdon itsenäisten päätösten mukaisesti. Managerisoitumiseen liittyy *tulosperusteisuus ja johdon vastuu*. Yksikköä ja johtoa arvioidaan vain sen perusteella, kuinka hyvin, tuloksellisesti ja tehokkaasti se on saavuttanut ”omistajan”, valtion tai kunnan päätöksentekijöiden kanssa sovitun tuloksen. Johdon vastuu edellyttää myös entistä selvempää siirtymistä *päällikköjohtoisuuteen*. *Markkinaistuminen* tarkoittaa useita eri asioita: julkisten yksiköiden oman tulonmuodostuksen korostamista (nettobudjetointi, maksullisten toimintojen eriyttäminen niiden ”markkinaperusteisuuden” mukaan), liiketaloudellisen kirjanpidon käyttöön ottaminen (josta seuraa esimerkiksi omaisuusarvojen, poistojen ja vuokrien markkinahintainen määrittäminen) ja kilpailuttaminen. Siihen liittyy myös toimintojen yhtiöittämistä, konserniajattelua (”valtioyhteisö”, kuntakonserni) sekä myös suoranaista yksityistämistä. *Voimavarojen käytön säännösten purkaminen* edellyttää finanssipuolella luopumista menojen yksityiskohtaisesta budjetoinnista ja määrärahojen tarkasta ja sitovasta kohdennuksesta, henkilöstöhallinnossa taas luopumista tarkoista muodollisista pätevyys-, palkkaus- ja palkkaluokkasäännöistä.

Edellä esitetyt kehityssuunnat ovat yleistyksiä. Kehitys on ollut ajassa ja sektorikohtaisesti epäyhtenäistä ja jossakin määrin myös erilaista valtionhallinnossa ja kuntasektorilla. Erityisesti kuntasektorilla erilainen tempo ja tapa soveltaa käytännössä uuden julkisen hallinnon perusoppeja on synnyttänyt erilaisia kunnallisen päätöksenteon ja kunnallishallinnon profiileja, jotka ovat muokanneet myös paikallisen ja alueellisen taide- ja kulttuurielämän toimintaympäristöä. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että kehitys on kulkenut väistämättä kohden suurempaa virkamiesvaltaa, hallinnon sektoreiden ja hallintokuntien virkamiesjohtajien lisääntyvää oikeutta päättää ainakin de facto tavoitteista ja voimavarojen kohdentamisesta. Ilmeisesti tässä on kuitenkin suuria kuntakohtaisia eroja – ainakin taide- ja kulttuurihallinnon alueella.

Uuden julkishallinnon oppien mukaista uudistusten tarkoituksenmukaisuutta ja mielekkyyttä ei tässä ole syytä lähteä arvioimaan. Tärkeämpää on tarkastella, miten ne suhtautuvat varsinaisen markkinasektorin kehitykseen ja sen piirissä syntyneisiin uusiin yhteiskunnan yhteishallintaa (governance) koskeviin näkemyksiin.

Monet markkinasektorin yleisesti tunnetut 1990-luvun kehityssuunnat näyttävät rinnakkaisilta edellä esitetyille. Tällaisia ovat mm. taloudellisen säätelyn ja julkisten monopolien purkaminen, vapaan kilpailun ylläpitäminen, kansainvälisen kaupan esteiden purkaminen ja pääoman vapaiden finanssi- ja osakemarkkinoiden kautta tapahtuvan investointikohteisiin hakeutumisen salliminen/edistäminen. Tässäkin tapauksessa kyse on tietysti ”markkinoitamisesta”, mutta eri tavalla kuin julkisen sektorin piirissä. Kyseessä on nimenomaan yleisen markkinamekanismin toiminnan edistämisestä siten, että se pakottaa yritykset entistä paremmin toimimaan kilpailun ehdoin, ei yksityisten yritysten rukkaamista ”markkinavetoisiksi”.

Markkinatalouden institutionaalinen rakenne koki 1990-luvulla muitakin ratkaisevia muutoksia kuin edellä kuvatut ”markkinoittamismuutokset”. Näitä ovat olleet yritystoiminnan kiihtyvä kansainvälistyminen ja keskittyminen sekä yli kansallisten rajojen tapahtuva verkottuminen. Kaiken tämän kiihtyvän kehityksen – samoin kuin pääomamarkkinoiden muutoksen – taustalla on

uuden viestintä- ja informaatioteknologian sovellutusten mahdollistama kansainvälinen reaaliaikainen vuorovaikutteinen kommunikaatio. Tämän toteaminen olisi tämän tutkimuksen kannalta vain tarpeeton klisee, jos tämän taustavoiman vaikutuksiin ei liittyisi tärkeitä yhteiskunnan ja maailmanyhteisön hallintaan liittyviä tulkintoja. Nämä tulkinnat koskevat uuden, osin vielä kuvitteellisen informaatioyhteiskunnan yhteishallintaa³⁵. Niitä on selvästikin kehitelty yritys sektorin ehdoin ja niissä ilmenee usein myös kritiikkiä perinteistä julkista sektoria kohtaan.

Informaatioyhteiskunnan teoreetikkojen enimmäinen kysymys usein onkin, onko pysyviin aluejaotteluihin, sektorijakoihin ja hallinnollisiin hierarkioihin perustuva hallintamalli enää perusteltu viestintä- ja informaatioteknologian läpitunkemassa yhteiskunnassa. Samoin kyseenalaistetaan kompleksiset laajat lainsäädäntöön perustuvat julkiset tuki- ja tulonsiirtomallit ja pysyvät ammattihierarkiat sekä ulkoisin sopimusehdoin säädellyt työpaikka- ja palkkarakenteet.

Tämän kaiken perinteisen ja julkisesti säädellyn vastapainoksi nostetaan vapaa verkottuminen ja joustava henkisen pääoman ja hyvinkoulutetun työvoiman käyttö. Tietoverkkoa ei nähdä vain interaktiivisena kommunikaatiojärjestelmänä vaan enenevässä määrin myös uutena organisaatiomuotona. Sekin voi tosin luoda hierarkioita, mutta se synnyttää aina myös uusia nopeita muutossuuntia, joissa usein ilmenee anarkistisiakin piirteitä. Henkisen pääoman ja koulutetun työvoiman käytössä taas ”vaeltavien ammattilaisten” rooli lisääntyy ja nykyisistä ”epätyypillisistä työsuhteista” tulee yleisimmin käytössä olevia, siis tyypillisiä.

Mitä todisteita meillä sitten on näiden kehityssuuntien toteutumisesta Suomessa? Ovatko ne todella muuttamassa tai jo muuttaneet yhteiskunnan hallintajärjestelmää?

Uuden tietoyhteiskuntakehityksen poliittinen käännepointe voidaan lähes kaikissa johtavissa teollisuusmaissa sijoittaa 1990-luvun alkuun, noin vuosiin 1993/1994 jolloin näissä maissa julkistettiin tietotekniikan ja tietoyhteiskunnan laaja-alaiseen kehittämiseen tähtääviä kansallisia linjauksia. Suomessa tällainen oli vuoden 1995 Valtiovarainministeriön Tikas-työryhmän loppuraportti ”Suomi tietoyhteiskunnaksi – kansalliset linjaukset”. Tämän dokumentin ja seuraavan kattavan ja kehitystä tulevaisuuteen linjaavan raportin, SITRA:n vuoden 1998 ”Elämänlaatu, osaaminen ja kilpailukyky” välillä tapahtui todella uuden yhteisen hallintajärjestelmän perustan rakennustyö. *Tietoyhteiskunnan kehittäminen – lähinnä talouden ehdoin – nähtiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteisenä tehtävänä*. Välineinä on käytetty kohdennettua tutkimus- ja kehitystyön rahoitusta, ala- ja sektorikohtaisia ohjelmia (työvoima, koulutus, aluekehitys, kulttuuriteollisuuden sisältötuotanto, verkkoliiketoiminta, jne.) ja kehittämis- ja kokeiluhankkeita.

Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan hallitukselle 19.6.1999 antama raportti ”Suomi tietoyhteiskuntana” osoittaa, että erilliset ohjelmat ja hankkeet alkavat jo järjestyä laajemmiksi kehittämis- ja hankekokonaisuuksiksi. Kehitystä arvioivat tutkimukset ja selvitykset viittaavat kuitenkin siihen, että

³⁵ Tietoyhteiskuntaa koskevista teoreettisista pohdinnoista ks. esim. Risto Linturi, Mika Mannermaa ja Ilkka Hannula (toim), *Tietoyhteiskunta 2005 - Muuttujat ja skenaariot*, Helsinki 1998.

tämän julkisen ja yksityisen yhteishallinnan institutionalisoivat vaikutukset näkyvät toistaiseksi alue- ja sektorikohtaisina kehitysaskeleina. Edellä referoidut tietoyhteiskuntateoreetikkojen yhteiskunnan ohjausta koskevat suunnanmuutokset ovat kuitenkin vielä kaukana tulevaisuudessa³⁶. Toisaalta julkinen sektori ja yksityinen yrityssektori tekevät jo monimuotoista yhteishallinnallista tietoyhteiskunnan kehittämistyötä, joka vaikuttaa laajasti suomalaisen yhteiskunnan voimavarojen jakoon ja yksityisen ja julkisen sektorin johtamisjärjestelmiin³⁷. Vastaako lopputulos sitten teoreetikkojen esittämiä näkemyksiä on jo toinen kysymys; avoimeksi jää myös kysymys siitä, millaiseen tasapainoon julkinen ja yksityinen sektori asettuvat tietoyhteiskunnan keskeisten sektoreiden uuden institutionalisoitumisen jälkeen.

Miten sitten aikaisemmin kuvattu uuden julkishallintoajattelun oppien hengessä tehty julkisen sektorin kehittämistyö ja informaatioyhteiskuntaajattelun mukainen yksityinen ja julkinen yhteisohjaus sopivat yhteen? Niillä on selvästi yhtymäkohtia eräillä alueilla. Tällaisia ovat mm. tietoverkkope-
rusteisen interaktiivisen asioinnin ja kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen edistäminen. Samoilla linjoilla nämä kaksi hallintajärjestelmien kehitysuuntaa ovat myös korostaessaan keskushallinnon sektoreiden ja alueellisten ja paikallishallinnon yksiköiden keskinäisen ja välisen yhteistyön ja henkilöressurssien käytön joustavoittamista.

Toisaalta uuden julkishallinnon ajattelussa ja erityisesti niiden toteutuksessa on paljon sellaista, joka ilmeisen huonosti sopii yhteen informaatioyhteiskunnan edellyttämän ja luoman hallinta- ja ohjausideologian kanssa. Erityisesti tämä koskee uutta toimintojen tulospäätöksien ja päällikkövaltaisuutta.

Tulosjohtaminen on perusolemukseltaan konservatiivista, tasaista toimintojen parantamista aikoinaan hyväksytyjen tulostavoitteiden suhteen. Informaatioyhteiskunnan ajattelussa korostetaan muutosta, joka etenee yllättävin hypäyksin ja joiden ennakkointi on toimijan/organisaation menestyksen ennakkosedellytys.

Uuden julkishallinnon ajattelussa kyllä korostetaan, että johdon käytössä on oltava luotettavaa ja ajantasolla olevaa asiantuntemusta. Informaatioyhteiskunnassa taas on analogisesti tietojenkäsittelytapojen muuttumisen kanssa kehittynyt kokonaan uusi näkemys johtamiseen ja päätöksentekoon. Organisaatio (tai mikä tahansa kollektiivinen toimintayksikkö) nähdään interaktiivisena kommunikaatiojärjestelmänä, jossa kaikki työntekijät (osallistujat) ovat tiedon paralleleja prosessoijia. Johdon tehtävänä on seurata heidän tietotuotantonsa prosesseja, pyrkiä ymmärtämään niiden saamia suuntia ja hankkia niistä itselleen yhtenäistä visiota, jonka sitten voi valaa takaisin työntekijöihin³⁸. Tämä kuva on kaukana uuden julkishallinnon oppien mukaisesta

³⁶ Voidaan tietysti kysyä, tullaanko mitään rohkeita linjavalintoja koskaan tekemään. Pikemminkin on odotettavissa, että hallinnan uudet linjat syntyvät sen hitaan institutionalisointiprosessin kautta, jota Scottin edellä esitetty kaavio (Kuvio 1, s. 11) kuvaa. Ne syntyvät ja institutionalisoituvat toisaalta julkisen vallan toteuttamien alue- ja sektorikohtaisten uudistusten kautta, toisaalta markkinaperusteisesti toimivan uusmedian tarjoamien tuotteiden ja palvelujen kautta. Toisaalta se, mitä nyt tapahtuu uusmediateollisuuden yritysten hallinnossa, johtamisessa ja työmenetelmissä antaa tukea edellä esitetuille teoreetikkojen näkemyksille.

³⁷ Selvin esimerkki yhteishallinnasta käytännössä lienee uusi osaamiskeskusohjelma, vrt. alaviite 12 alla.

päätöksenteosta. Myös sellaiset ennalta pitkälle formalisoidut ja säädellyt ohjauskeinot kuten nettobudjetointi ja maksullisen palvelutoiminnan ohjeistus sopivat huonosti yhteen informaatioyhteiskunnan luovan ja riskejä ottavan johtamisen ja vapaiden työprosessien kanssa.

Uuden julkishallinnon oppien ja informaatioyhteiskunta-ajattelun keskinäinen ristiriitaisuus paljastaa sen instituutioanalyysin heikkouden, joka edellä jo nostettiin esiin Richard Scottin skeemoja tarkasteltaessa. Niissä institutionalisoituminen nähdään rakenteellisena muutoksena, joka on suhteellisen yhtenäinen ja samansuuntainen ja toimii ”jotakin vanhaa” vastaan. Nyt kuitenkin näemme, että meillä voi olla useampia voimakkaita, suhteellisen yhtenäisiä ja kattavia hallintajärjestelmän muutoksia, jotka toisistaan riippumatta ja toisilleen vastakkaisinakin voivat institutionalisoitua yhteiskunnan eri sektoreille ja ohjata niiden toimijoita. Tämä tietysti vaikuttaa yksittäisten toimijoiden (organisaatioiden) toimintaan ja luo tilanteita, joissa niiden on vaikeaa löytää oikeita strategioita erityisesti ratkaisevissa tilanteissa, joissa kyseessä on niiden mahdollisuudet jatkaa toimintojaan – ”säilyä hengissä”.

Tässä vaiheessa on syytä palata Kuvioon 2 (s. 47). Maamme 1990-lukua analysoitaessa paikannettiin jännite kuvion julkisen ja yksityisen sektorin välille – tai oikeastaan jännite on julkisen sektorin sisällä, jossa vastakkain ovat uusi julkishallinto ja informaatioyhteiskunta-ajattelu, joista jälkimmäinen on voimakkaammin sidoksissa yksityiseen (markkina-) sektoriin. Kuviossa on kuitenkin kaksi muuta yhteiskunnan hallintaan osallistuvaa voimaa, järjestökenttä (tai laajemmin: ”kolmas sektori”) ja kansainväliset toimijat. Mikä niiden suhde on kahteen hallinnan valtasektoriin ja miten niiden osallistuminen yhteiskunnan ohjaukseen on muuttunut?

Tutkijat ovat viime vuosina kartoittaneet ahkerasti ja muihin maihin vertaillen maamme kolmatta sektoria, siis järjestökenttää, säätiöitä ja vapaata kansalaistoimintaa (keräykset, lahjoitukset, vapaaehtoistyö, jne.)³⁹. Kansainvälisissä vertailuissa tätä sektoria pidetään melko laajana ja taloudellisestikin merkittävänä. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa suuri osa järjestötoiminnasta on ollut edunvalvontaa ja/tai julkisen tuen turvin tapahtuvaa julkishallinnon toimintaa täydentävää palvelutoimintaa. Tämä on ollut erityisen selvää kulttuurisektorilla. Viime vuosina järjestötoiminta on taas monimuotoistunut ja yhdistysmuodosta on tullut suosittu esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön tai laitostoiminnan (teatteri-/ orkesteritoiminnan) organisointimuoto. Yhdistysmuotoa on myös käytetty paljon organisoitaessa informaatioyhteiskuntatoimintoja ja uusia rahoituslähteitä (lähialueyhteistyö, EU:n rahoitus) hyödyntävää projektitoimintaa.

Vaikka kehitys näyttää viime vuosina suosineen kolmatta sektoria, suomalaisen tietoyhteiskunnan kehitys rakentuu edelleen valtaosiltaan kolmelle pilarille. Nämä ovat *yksityinen yritystoiminta*, julkisen vallan ja yksityisen sektorin yhteishallinnoima *tieto- ja viestintäteknologia* ja *erityisesti sen sovelutuksiin painottuva tutkimus- ja kehitystyö* sekä *julkisen sektorin rahoittama ja jatkuvasti laajeneva näiden alojen koulutus*. Tämän yhteis- tai ”seka-”

³⁸ Vrt. esim. Peter D. Henig ja Jason Pontin, ”E-Gore. The Red Herring Interview”, *Red Herring* 84, October 30, 2000, s. 84-92.

³⁹ Ks. esim. Pekka Oesch, Säätiöiden tuki taiteille, *Tilastotietoa taiteesta nro 23, Taiteen keskustustoimikunta*, Helsinki 1999; Pekka Oesch, Kulttuuri- ja taideyhdistysten rakennemuutos, *Tilastotietoa taiteesta nro 24, Taiteen keskustustoimikunta*, Helsinki 2000.

hallinnan suuntautumista heijastaa, että vuosina 1995-1999 toteutetulle opetusministeriön tietoyhteiskuntaohjelmalle korvamerkityistä lähes miljardista markasta käytettiin valtaosa yliopistojen tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä näihin liittyvän opetuksen ja tutkimus- ja kehitystyön rahoittamiseen. Taiteet ja kulttuuri saivat määrärahoista vain rippeitä: kirjastojen ja museoiden ”tietoyhteiskunnallistamiseen” ja kulttuurisiin tietoyhteiskuntahankkeisiin jaettiin vuosittain vain noin 13-15 miljoonaa markkaa.

Mitä edellä luonnostellut hallintarakenteiden muutosprosessit sitten merkitsevät maamme kulttuuri- ja taidekentälle yleensä ja taide- ja kulttuurilaitoksille erityisesti? *Tavallaan sitä, että nämä osa-alueet ovat puun ja kuoren välissä.* Toisella puolella – tai pikemminkin yläpuolella – on uuden julkisen hallinnon oppeihin mukautunut poliittinen päätöksenteko ja julkinen hallinto, toisella puolen – tai pikemminkin sivuilla – uusi informaatioyhteiskunta: sen tarjoamat tekniset mahdollisuudet ja siihen jo sosiaalistuneet uudet kävijä-, kuluttaja ja yleisösukupolvet. Laajempaa liikkumatilaa on tosin jossakin määrin syntynyt järjestöperusteisten yhteistyöverkkojen ja EU:n kulttuuriohjelma- ja rakennerahastojärjestelmän kautta.

Pitkäjänteiset muutostekijät: alueellinen kehitys, yleisön, koulutuksen ja työmarkkinoiden uusiutuminen

Edellä on luonnosteltu maamme hallintajärjestelmien muutoksen yleisiä linjoja laitosanalyysien taustaksi. Nämä eivät yksin riitä laitosten muuttuneiden olosuhteiden ymmärtämiseen. Edellä on useampaankin otteeseen viitattu siihen, että myös nopeat yllättävät muutokset, kuten taloudellinen lama, luovat toimijoille uusia olosuhteita joko vaikuttamalla suoraan niiden toimintaparametreihin (resurssit, mahdollisuudet) tai vaikuttamalla käynnissä olevien institutionalisoimisprosessien suuntaan. Ulkoisten tekijöiden ei kuitenkaan aina tarvitse vaikuttaa nopeasti ja yllättävästi. Ne voivat olla myös pitkäjänteisempiä muutostekijöitä, jotka tavallaan ”eivät alistu” hyväksytyihin institutionaalisiin kaavoihin. Ne muuttavat jatkuvasti muotoaan ja suuntaavat omaehtoisesti sekä toimintoja että institutionalisoitumisprosesseja.

Laitosanalyysin taustaksi onkin syytä eritellä lyhyesti eräitä tällaisia ”reaalisia” muutostekijöitä. Keskeisimmät näistä liittyvät alueelliseen kehitykseen, kulttuurin kuluttajasukupolvien muutokseen ja taide- ja kulttuurialalle koulutetun ammattityövoiman määrään, laatuun ja työhön sijoittumiseen.

Kun maamme taide- ja kulttuurilaitosten verkkoa lähdettiin 1970-luvulla kehittämään hyvinvointivaltion hengessä ja kulttuuritarjonnan alueellisen tasa-arvon nimissä, taustalla olivat myös *uudet aluepoliittiset pyrkimykset* taloudellisten kehityserojen kasvun ja maan sisäisen muuttoliikkeen hillitsemiseksi. Kehitysaluepolitiikka muuttui 1975 varsinaiseksi aluepolitiikaksi (laki alueellisen kehityksen edistämisestä, 1975, muutettu 1981, 1988, 1993). Alueellista kehitystä tarkasteltiin tässä vaiheessa melko staattisesta näkökulmasta. Tämä heijastuu tällöin hyväksytystä alueluokituksesta, joka jakoi maan valtakunnallisiin keskuksiin, alueellisiin keskuksiin, edellisten ympä-

ristökuntiin ja haja-asutusalueisiin sekä avoimeen maaseutuun. Teollisilla ja infrastruktuuri-investoinneilla (joihin kuului myös kulttuurirakentaminen) ja luomalla alueellisia erikoispalvelujärjestelmiä (joihin kuuluivat myös maakuntamuseot, maakuntakirjastot, aluetatterit ja alueelliset taidemuseot) uskottiin voitavan säilyttää tasapainoinen alueellinen kehitys. Taiteilla ja kulttuurilla katsottiin olevan paikallista ja alueellista identiteettiä edistävä ja kotipaikkaan sitova vaikutus.

Tämä näkemys muuttui 1980-luvulla kasvukeskuspolitiikaksi, jolla pyrittiin alueellisia keskuksia tukemalla säilyttämään myös ympäröivien alueiden elinvoimaisuus. Viime vuosikymmenellä taas syntyi runsaasti uusia aluejaotteluja: seutukunnat, maakunnat, suuralueet, työvoima- ja elinkeinokeskukset. Näiden ja EU:n tukialuejaotteluiden käyttöönoton jälkeen aluepolitiikka on kohdistunut entistä selvemmin yksittäisiin alueellisiin yritystoimintaa, taloudellista kasvua sekä positiivista väestökehitystä edistäviin tai ehkäiseviin mekanismeihin⁴⁰. Tältä perustalta on syntynyt uusia aluekehityksen toiminnallisia ryhmyksiä, joissa seutukuntia ryhmitetään kehityshierarkioiksi. Seuraava antaa niistä hyvän esimerkin⁴¹:

1. Helsingin seutukunta
2. Muut vahvat yliopistoseutukunnat: Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat
3. Muut vahvojen maakuntakeskusten seutukunnat: Kuopion, Vaasan, Lappeenrannan, Lahden ja Maarianhaminan seutukunnat
4. Muut maakuntakeskusten seutukunnat: Joensuun, Rovaniemen, Porin, Kouvolan, Hämeenlinnan, Pohjoisten seinänaapurien, Mikkelin, Porvoon, Kokkolan, Kajaanin ja seutukunnat
5. Loput 65 seutukuntaa

Alueellisten kehityserojen vaikutusta taide- ja kulttuurielämän keskittymiseen yleensä ja taide- ja kulttuurilaitosten sijoittumiseen erityisesti ei ole kunnolla dokumentoitu 1990-luvun jälkipuoliskolla. Käyttömenotaloudella mitattuna taide- ja kulttuurilaitosten (teatterit, orkesterit, museot) keskittymisen edellä esitetyn hierarkian kahteen ensimmäiseen luokkaan (Helsingin seutukunta, muut suuret yliopistoseutukunnat) voidaan kuitenkin arvioida olevan väkilukuosuuteen verrattuna yli kaksinkertainen (30 % väestöstä, 65 % laitosten käyttömenoista)⁴². Yleisö-/kävijämäärien keskittyminen on suunnilleen samaa suuruusluokkaa: Helsingin seutukunta ja muut suuret yliopistoseutukunnat kokoavat lähes 60 % prosenttia teattereiden ja orkestereiden yleisöistä ja museoiden kävijämääristä⁴³. Taide- ja kulttuurilaitosten alueellista keskittymistä heijastaa valtion taide- ja kulttuurimenojen alueellinen jakautuma: yli 70 prosenttia niistä kohdistuu Suur-Helsingin ja Uuden-

⁴⁰ Selvimmin tämä uusi ote näkyy osaamiskeskusohjelmassa ja osaamiskeskusten perustamisessa. Näiden keskusten tavoitteena on paikallisten, alueellisten ja kansallisten voimavarojen kohdistaminen valittujen huippuosaamisalojen kehittämiseen. Uutta osaamiskeskusohjelmaa toteutetaan kaudella 1999-2006 valtioneuvoston hyväksymissä 16 osaamiskeskuksessa, joiden on toimittava yhteistyössä yrityssektorin ja yliopistojen kanssa.

⁴¹ Esimerkki ja lainaus ovat julkaisusta Valtioneuvoston kanslia. ”Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa”, *VNK julkaisusarja Suomen aluekehitys 1990-luvulla, 2000/6, 3*, (lainaukset verkkoversiosta).

⁴² Vrt. Tilastokeskus, Kulttuuritilasto/Cultural statistics, *mt*, s.31.

⁴³ Vrt. Cultural Policy in Finland. National Report, *mt*. s. 228.

maan alueelle⁴⁴. Julkiset kirjastopalvelut ovat selvästi muita ”demokratistisempia”: käyttömenojen alueellinen jakautuminen vastaa suurin piirtein väestöjakautumaa.

Viime vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla alueellisen kehityksen dynamiikka komplisoitui – tai ainakin se havaittiin kompleksisemmaksi. Sitä ei enää voitu nähdä vain pelkkänä Helsingin seudulle ja Uudellemaalle suuntautuvana kasautumisilmiönä. Seuraavat lainaukset kuvaavat tätä uutta dynamiikkaa:

”Vaikka väestö kasvoi kaikissa yliopistoseutukunnissa, kasvun rakenteessa esiintyy suuria eroja. Nettomuuton kautta väestö kasvoi merkittävämmiin vain suurissa yliopistoseutukunnissa.....

Yliopistokaupunkien lisäksi väkiluku kasvoi elektroniikkavetoisissa Lohjan ja Salon seutukunnissa sekä joissakin suurten kasvukeskusten läheisyydessä sijaitsevilla seutukunnilla, kuten Lakeuden ja Porvoon seutukunnissa. Tähän ryhmään voitaneen laskea myös pääkaupunkiseudun läheisyydessä sijaitsevat Hämeenlinnan, Riihimäen ja Lahden seutukunnat, joissa tapahtui hienoista väestön kasvua vuosikymmenen loppupuolella. Muuttovoiton kautta näistä seutukunnista kasvoivat kuitenkin vain Lohja, Salo ja erityisesti Porvoo.

On merkille pantavaa, että samassa maakunnassa sijaitsevien seutukuntien kehitysurat ovat voineet vuosina 1994-1999 olla hyvin erilaiset.... Tällä perusteella kasvukeskusten positiivinen vaikutus ei säteilisi kovinkaan laajalle. Ne voivat kuitenkin pysäyttää muuttovirtoja maakunnan sisälle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa ainoa muuttovoittoinen alue on Oulun seutukunta. Sama koskee myös Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakuntia.

Ajanjaksolla 1994-1999 väkiluku kasvoi kaikkiaan 19 seutukunnassa. Voimakkainta kasvu oli Oulussa, missä väestö kasvoi lähes 10 prosentilla. Ero seuraaviin eli Helsingin, Porvoon, Turun, Tampereen ja Jyväskylän seutukuntaan muodostui lähinnä nettosyntyvyydestä, joka oli Oulussa noin kaksi prosenttiyksikköä korkeampi”⁴⁵.

Yksityisellä sektorilla uusi kehitysdynamiikka otetaan tarkoin huomioon esimerkiksi kaupan jakeluporrasta kehitettäessä⁴⁶. Alueellinen kehitys tulee olemaan yksi keskeisistä tekijöistä e-kaupan kehitysnäkymiä eriteltäessä. Myös taide- ja kulttuurilaitosten alueellinen rakenne on tulossa samanlaisten pohdintojen kohteeksi. Kirjastolaitoksen kohdalla ollaan siirtymässä pohdintoista tekoihin. Uuden kirjastopoliittisen ohjelman laatijat pyrkivät vapautumaan entistä selvemmin perinteisistä alueluokituksesta ja puhuvat sen sijaan vapaasti muodostettavista kirjastokonsortioista. Kunnat sopivat vapaasti keskenään, miten niiden yhteistyönä tuotetaan riittävät, yksittäisen lähikirjaston palvelua täydentävät palvelut tai miten pienten kuntien kirjastopalveluja täydentävät palvelut tuotetaan yhteistyössä alueen kaupunkikeskuksen kanssa. Konsortioissa keskisuuri tai suuri kaupunki voi vastata alueellista konsortiota, sen sivukirjasto tai lähikirjasto paikallista tasoa⁴⁷. Kuten kirjastoalan ammat-

⁴⁴ Vrt. Cultural Policy in Finland. National Report, *mt.* s. 231.

⁴⁵ Valtioneuvoston kanslia, ”Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa”, *mt.*

⁴⁶ Vrt. esim. Jere Lahti, ”Väestön muuttoliike vauhdittaa kaupan rakennemuutosta: erikoistavarakaupan rakennemuutos vauhdittuu, myymäläkoko jatkaa kasvuaan koko vähittäiskaupassa, <http://www.kaupankl.fi/ajankoht/katsaus/lausunno.htm>

⁴⁷ Vrt. http://www.minedu.fi/opm/kulttuuri/kirpol11_1_2000.html

tilaisilta sopiikin odottaa heidän näkemyksensä on sopusoinnussa aikaisemmin kuvatun informaatioyhteiskunnan ohjausnäkemysen kanssa.

Kysymys *kulttuurin kuluttajasukupolvista* on osa laajempaa taiteiden ja kulttuurin tarjonnan ja kysynnän problematiikkaa. Tavallisesti tätä kartoitetaan otosperusteisilla kyselytutkimuksilla, joissa käytetään ”milloin viimeksi/kuinka usein”- tyyppisiä kysymyksiä. Tuloksia tulkitaan sosiologisesti suhteuttamalla käynnit kävijän yhteiskunnalliseen taustaan ja yhteiskunnan käytäytymis- ja arvomuutoksiin. Täten on jo vuosikymmeniä saatu samoja tuloksia: suomalaiset ovat ahkeria taide- ja kulttuuripalvelujen käyttäjiä ja korkeasti koulutetut ja keski-ikäiset naiset ovat heistä kaikkein ahkerimpia. Toisaalta kyselytutkimukset antavat myös viitteitä siitä, että kysyntä on segmentoitumassa ja kulttuurin kulutus on ihmisten lisääntyvän liikkuvuuden ja nopeutuvan tiedonsaannin johdosta muuttumassa entistä volatiilimmaksi. Tällaiset yleiset tulokset eivät kuitenkaan anna kovinkaan mielekästä perustaa kulttuuritarjonnan suunnittelulle. Tarvitaan tietoa, joka suhteuttaa kulttuuritarjonnan alueelliseen kysyntään, kuluttajien elämäntapaan ja kuluttajakunnan pysyvyyteen ja liikkuvuuteen⁴⁸.

Nykyinen kulttuurikuluttajaseuranta sanoo kuitenkin harvoin mitään näistä tekijöistä ja siitä, miten ne tulisi ottaa huomioon tarjontaa suunniteltaessa. Tulosten avulla ei pystytä tarjoamaan apua ratkaisuihin, joita esimerkiksi jokainen näyttelyä suunnitteleva museon kuraattori joutuu tekemään: mikä menee ”kaupaksi” tietyissä olosuhteissa tietyille yleisölle⁴⁹.

Jos seutukuntien alueellinen kehitys noudattelee usein hyvin uniikkia mallia, samaa voidaan sanoa taide- ja kulttuurilaitosten ja näyttelyiden ja esitysten suosiosta. Taide- ja kulttuurilaitoksissa käyntiä määräävien tekijöiden ymmärtäminen vaatii seurannan vientiä paikkakunta- ja laitostasolle ja käytön/käynnin sitomista tarjonnan organisointiin. Kysymys ei ole vain laitosten kyvystä löytää tiettyjä ”suosikkituotteita” vaan pitkän tähtäyksen kyvystä organisoida ”oman yleisön” kannalta oikeaa ja ajassa vaihtelevaa tarjontaa⁵⁰. Tämä tietysti näkyy laitoksen pitemmän ajanjakson kävijä/katsojaluvuissa ja omien tulojen (ml. muutkin kuin lipputulot) määrissä.

Kulttuuristen sukupolvi muutosten ymmärtäminen luonnollisesti auttaa laitoksia organisoimaan paremmin tarjontaa. Tässä suhteessa kirjastolaitos on epäilemättä reagoinut kaikkein nopeimmin uusien tietokonesukupolvien kysyntään kehittämällä uusia tiedonhakujärjestelmiä, tarjoamalla laitteiden käyttömahdollisuuksia ja laajentamalla lainausta kattamaan uusia kulttuuri- ja tietotuotteita. Tämän tekeminen on kuitenkin paljon vaikeampaa muiden taide- ja kulttuurilaitosten, museoiden, teattereiden ja orkestereiden kohdalla.

⁴⁸ Tällaista tietoa ei saada esiin nykyisillä kulttuuribarometreilla ilman perusteellista metodologian, erityisesti otos- ja kysymyspatterijärjestelmien uudistamista, vrt. Alvesson, *mt.* 1993.

⁴⁹ Vrt. esim., amerikkalaisen museogurun John Falkin`in haastattelu, <http://www.helsinginsanomat.fi/uutisarkisto/19980824/kult/980824ku03.html>

⁵⁰ Viitteitä siitä, mitä tämä tarkoittaa löytyy ns. ”Kansallisen raportin” osallistumisluvusta, jossa todetaan mm. että survey tutkimusten vastaajat eivät miellä kulttuurilaitosten tarjontaa enää yksinomaan sen tyyppin (genre`n: puhenäytelmä, musikaali, ooppera, klassinen tai pop-konsertti jne.) mukaan, vaan käynnit teatterissa, konserteissa ja näyttelyissä heijastavat entistä selvemmin näiden toimintojen sosiaalista puolta; ”...halua juhlia ja irrottautua arkipäivän rutiineista”, Cultural Policy in Finland. National Report, *mt.*, s. 323. Tämä ”sosiaalinen puoli” taas on kokenut 1990-luvun lopulla muodonmuutoksia ja eriytynyt entisestään alue- ja paikkakuntaakohtaisesti.

Uusi viestintä- ja informaatioteknologia voi auttaa tiedottamisessa ja mainonnassa, esitys- tai näyttelytekniikan kehittämisessä, mutta sen avulla on vaikeaa luoda uusia kestävämpiä yhteyksiä yleisöihin.

Toistaiseksi ainoa suora linja teattereiden, orkestereiden ja museoiden ja niiden ja yleisöjen välillä näyttää kulkevan vain esitysten ja näyttelyjen sisältöjen kautta: laitosten on kyettävä niin sanoman kuin muodon kautta puhuttelemaan samanaikaisesti sekä omaa ”ylimenokauden” henkilökuntaansa vanhempia sukupolvia että tietoyhteiskunnan uusia sukupolvia ja kilpailemaan näiden suosiosta muun ”elämysteollisuuden” kanssa⁵¹. Kun tähän lisätään edellä mainittu yleisöjen lisääntyvä liikkuvuus ja intressien segmentoituminen, laitosten johdon asema erityisesti taloudellisesti heikenevillä ja väestöpohjaansa menettävillä alueilla on vähemmän kadehdittava.

Kulttuuripolitiikan kannalta tilannetta ei suinkaan paranna se, että *paras ammattityövoima – olipa kyse sitten taiteilijoista, ohjaajista, kapellimestareista, museoammattilaisista tai laitostamanagereista – pyrkii yleensä sijoittumaan tai siirtymään ylöspäin edellä esitetyn seutukuntaluokituksen korkeimmalle saavutettavissa olevalle hierarkian tasolle*. Vaikka taiteen ja museologian koulutus tuottaa entistä enemmän ja entistä paremmin koulutettuja henkilöitä resursseja laitoksiin, työvoiman alueellinen ja laitostyypin jakautuma ei näytä pysyvän tasapainossa. Niin tutkijat kuin alan ammatti-ihmisetkin toteavat jokseenkin yksimielisesti, että korkeakouluista valmistuvat näyttelijät jäävät herkimmin pääkaupunkiseudulle tai akselille Lahti-Tampere-Turku-Oulu. Yleisimmät vaihtoehdot ovat tällöin ryhtyminen freelancereiksi, sijoittuminen laitosteattereihin lyhyille kiinnityksille tai liittyminen toisiin samanmielisiin ja uuden vapaan teatteriryhmän perustaminen. Muu Suomi saa näyttelijänsä ammattikorkeakouluista tai heitä kouliintuu näyttelijäharjoittelujärjestelmän kautta.

Laitosten olosuhteita – tai pikemminkin koko taide- ja kulttuurielämän kenttää – on muokannut koulutuksen alan laajeneminen ja koulutettujen määrän nopea kasvu. Kouluttajina ja eri taiteen alojen ammattijärjestöissä toimivat henkilöt ovat varoittaneet, että taiteen koulutusta on laajennettu ja lisätty siinä määrin, että se ylittää työvoiman kysynnän. Esimerkiksi voidaan ottaa seuraava tanssin aluetta koskeva arvio:

”Tukipolitiikan kehnoudesta huolimatta tanssin ammatillinen koulutus on kehittynyt liian voimakkaasti suhteessa huonosti resursoituun alaan ja sen ammatilliseen vastaanottokykyyn. Koulutus on lisääntynyt nimenomaan 1990-luvulla kaikilla eri koulutusasteilla. Yhteiskunta on panostanut eniten tanssillisen ravintoketjun alkupäähän. Uusien oppilaitosten ja niiden myötä ammattilaisten määrän kasvu on tapahtunut ilman, että alalle olisi osoitettu lisää voimavaroja. Ammatinharjoittamisen perusedellytyksiä ja työpaikkoja ei ole vastaavasti kehitetty ja luotu. Puhumattakaan siitä, että ketjun loppupää eli varhain aktiiviuransa päättävien tanssijoiden eläketurva tai uudelleen koulutus olisi järjestetty. Tanssin määrällistä koulutuskehitystä onkin välttämättä

⁵¹ Edellä mainitussa haastattelussa Falk toteaa toisaalta, että museon – ja muidenkin taide- ja kulttuuripalvelujen – vetovoima perustuu edelleen lapsena koettuun ”peruselämykseen”. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan laitosten on myös ymmärrettävä, että...” jälkiteollinen yhteiskunta nojaa yhä enemmän sanoihin, ajatuksiin ja symboleihin. Siksi myös uuden ajan museo on ideoiden välittäjä, jonka pitää älyllisesti haastaa tietotyöläinen - ja myös huvittaa häntä”, vrt. viite 51 yllä.

jarrutettava, kunnes ammatinharjoittamisen säädylliset peruspuitteet - työntekomahdollisuudet ja työpaikat - on luotu riittävän monille”⁵².

Koulutuksen suunnittelijat ovat puolestaan vastanneet näihin arviointeihin ja arvosteluihin toteamalla, että ammatillisesti hyvin koulutettu työvoima yleensä ja innovatiivisilla taiteen ja kulttuurin kentillä erityisesti kykenee luomaan oman kysyntänsä. Nyky-yhteiskunnassa tätä kysyntää voidaan erityisesti synnyttää poikkisektoriaalisesti (esimerkiksi teatterin ja museotoimen välillä) tai koulutuksen alueella (teatteriohjaajat ja dramaturgit yritysten johdon kouluttajina). Toistaiseksi kuitenkin uutta kysyntää taide- ja kulttuuriammateissa toimiville syntyy lähinnä monimuotoistuvilla ja laajenevilla elektronisen viihde-, media- ja tietojärjestelmäteollisuuden alueilla – jotka nekin keskittyvät voimakkaasti etelään ja yliopistoseutukuntien maakuntakeskuksiin.

Kolmas uusia olosuhteita luova taide- ja kulttuurialan kehitystrendi on laadultaan jatkuvasti paranevan henkisen pääoman vanhoista institutionaalisista siteistä vapautuminen ja hakeutuminen ”tuottoisiin” toimintamuotoihin. Tämä ei merkitse suinkaan vain entistä paremmin palkattujen työpaikkojen metsästystä, vaan koulutuskapasiteetin täystehoista käyttöä juuri siihen, mihin se on hankittu. Niinpä orkesterimuusikolle ei aina riitä pysyvä paikka suuressa orkesterissa, vaan hän haluaa käyttää taitojaan siihen, jota hän pitää juuri omana henkisenä niche’nä. Tämä taas on johtanut uuden, usein kevyen organisaation omaavan ja projektiluonteisen musiikki - ja orkesteritoiminnan syntyyn⁵³.

Olosuhteiden muutos, laitosten muutosherkkyys ja ohjausalttius

Mitkä edellä esitetyistä 1990-luvun olosuhdemuutoksista sitten ovat suurimmalla todennäköisyydellä muuttaneet maamme taide- ja kulttuurielämää ja taide- ja kulttuurilaitosten toimintaedellytyksiä? Mihinkä laitosryhmiin edellä käsitellyt tekijät ovat vaikuttaneet eniten tai, toisin ilmaistuna, mitkä niistä ovat olleet herkimpä ja alttiimpia rahoitus-, ohjaus- ja hallintajärjestelmien muutoksille? Edellä teoreettisessa ja metodologisessa osassa viitattiin siihen, että taiteen ja kulttuurin sektorit järjestäytyvät yhteiskunnassa ”tärkeyshierarkioihin” ja että johtavien sektoreiden (esimerkiksi musiikin) pääkaupunkiseudulle ja keskuksiin sijoittuvat näkyvät laitokset, ”kansalliset lippulaivat”, omaavat voimakkaiden ulkoisten ja institutionaalisten muutosten tilanteessa suurimman vapausasteen sen suhteen, missä määrin ja millä tavoin muutokseen tulee sopeutua. Tämän yleisen väitteen lisäksi on syytä esittää vielä kolme muuta otaksumajoukkoa, jotka voivat seuraavassa luvussa toimia eräänlaisina työhypoteeseina eri laitosryhmien ja yksityisten laitosten toimintastrategioita eriteltäessä.

⁵² Raija Ojala, Taanssitaiteen asema ja koulutus – jatkuuko kehitys?, <http://www.teak.fi/teak/Teak299/13lyhyt.html>

⁵³ Ks. esim. Harri Kuusisaari, ”Kenen lauluja oikein laulat”, *Rondo 4/2000*, ss. 22-27.

Helppimmin havaittavia ja objektiivisesti varmennettavia ovat varmasti ne seuraukset, joita *julkisen rahoituksen määrässä* tapahtuneet muutokset ovat aiheuttaneet. Voidaan odottaa, että vuosina 1992-1995 koettu kaksoiskäännöksi taiteiden ja kulttuurin rahoituksessa on tuntunut voimakkaana ”ei-yliopistollisten” maakuntakeskusten seutukunnissa ja erityisen voimakkaana Pohjois- ja Itä-Suomessa. Näissä seutukunnissa taide- ja kulttuurielämän, erityisesti laitosten, ylläpidon suhteelliset kustannukset kunnan omaan veropohjaan verrattuna ovat aina olleet korkeita ja niissä lama on selvimmän supistanut yleisöjä ja vaikeuttanut omien tulojen ja tuottojen hankintaa. Toipuminen ja siirtyminen ”uuteen todellisuuteen” on myös tapahtunut hitaimmin näillä alueilla. VOS-järjestelmä takaa kulttuuritoiminnoille ja laitoksille ”hengissä säilymisen” mahdollisuuden, mutta täysin riittämättömän perustan lähteen kehittämään uutta – ja mahdollisesti myös taloutta pitemmällä aikavälillä kuntoon saattavaa – toimintaa.

Julkisen ohjauksen muutosten vaikutuksia taas on syytä tarkastella taide- ja kulttuurielämän organisoitumisen ja laitosten oikeudellisen aseman kannalta. Voidaan odottaa, että uuden julkisen hallinnon oppien mukaisille uudelleen organisoituneille ja ohjausjärjestelmien muutoksille ovat olleet kaikkein herkimpiä ne toiminnot ja laitokset, jotka kuuluvat valtion tai kuntien oman budjettitalouden piiriin tai ovat alistettuja julkiseen hallinnolliseen ja kirjanpidolliseen kontrolliin omistuksen, sopimuksen ja/tai korkean julkisen tuen perusteella. Näillä toiminnoilla ja laitoksilla on myös heikoimmat mahdollisuudet reagoida herkästi ja omaehtoisesti toimintaympäristön muutoksiin. Kääntäen voidaan otaksua, että ”yksityisen” organisaatiomuodon (yritys-, säätiö- tai järjestömuodon) omaava toiminta/laitokset ovat kyenneet pysyttelemään helpommin uuden julkisen ohjauksen ulkopuolella ja myös muita herkemmin sopeutumaan olosuhteiden muutoksiin. Nämä toiminnot/laitokset ovat myös kyenneet ”tehokkaimmin” hyödyntämään VOS-järjestelmän takamaa rahoitusta.

Edellä todettiin, että yleisten hallintajärjestelmien, erityisesti uuden julkisen hallinnon ja informaatioyhteiskunta-ajatteluun liittyvän uuden yksityisen ja julkisen yhteisohjauksen ristikkäispaineessa suuri osa kulttuuritoiminnoista on ”puun ja kuoren” välissä. Toisaalta niiden on noudatettava uuden julkisen hallinnon oppien mukaista taloudellista kuria, toisaalta pyrittävä sopeutumaan uuteen kehkeytyvään informaatioyhteiskuntaan: hyödyntämään sen tarjoamia teknisiä mahdollisuudet ja vastaamaan samojen mahdollisuuksien synnyttämien uusien kuluttaja-, kävijä- ja yleisösukupolvien odotuksiin. Voidaan ennakoida, että toiminnot ja laitokset, jotka kykenevät parhaiten yhteistyöhön muiden taide- ja kulttuuritoimintojen kanssa ja osaavat verkottua erilaisten tiedontuottaja- ja rahoituslähteiden kanssa kykenevät selviytymään tästä tilanteesta parhaiten ja jopa hyödyntämään sitä.

IV. Taide- ja kulttuurilaitokset 1990-luvun toimintatilanteessa

Laitosten menestyminen ja toimintastrategiat 1994-1997

Seuraava tarkastelu pyrkii laitosotoksemme avulla luomaan kuvaa niistä lähtökohdista ja strategioista, joihin maamme taide- ja kulttuurilaitosten toiminta 1990-luvun jälkipuoliskolla perustui. Seuraava kuva on vielä tavallaan staattinen, koska kohteena on yksityisten laitosten tapa ja kyky hallita ”lähiympäristöään”. Tarkastelujakson aikana tapahtunut uloinen olosuhteiden muutos ja edellä kuvattu institutionaalinen muutos nousevat jo usein esiin, mutta päähuomio kohdistuu laitosten vakiintuneisiin toimintastrategioihin. Laitosten reaktioita lamaan ja institutionaaliseen muutokseen eritellään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Taulukko 5 (alla) ryhmittelee tilastoaineiston, haastattelujen ja kyselyn perusteella laitokset ”menestysryhmiin” vuosien 1994-1997 taloudellisten kehityskaarien perusteella. Taulukko on laadittu käyttämällä analyysia, jossa laitokset on ryhmitelty koon (”liikevaihdon”) ja omien tulojen (menoihin suhtautetun) määrän mukaan. Laitosten keskinäinen vertailukelpoisuus on pyritty säilyttämään käyttämällä analyysissa eri laitosryhmien (VOS-teatterit, -orkesterit ja -museot; valtakunnalliset taide- ja kulttuurilaitokset) poikkemia oman ryhmän keskiarvoista. Tulkintojen mielekkyyttä on testattu laitosten vuosikertomuksista saaduilla tiedoilla.

Seuraavissa analyyseissa ei mainita laitosten nimiä, koska ne saattaisivat irrottaa lukijan niistä yleisistä argumenteista, joihin analyyseissa tähdätään. Nimettömyys on tärkeää myös siksi, että osa haastattelu- ja kyselytiedoista on saatu luottamuksellisina.

Ensimmäisessä ryhmässä kaikkien laitosten omien tulojen ja tuottojen suhde (käyttö-) menoihin on harvinaisen korkea, 15-65 prosenttiyksikköä yli oman laitosryhmän keskiarvon. Kaikki ovat pieniä tai peräti minilaitoksia. Näiden laitosten tapauksessa kyseessä ei ole ”menestys sinänsä” vaan lähinnä pakkorako: ne ovat vasta toimintansa aloittaneita ja/tai keskimääräisiin VOS-laitoksiin verrattuna suppeampaa julkista tukea nauttivia.

Ryhmään kuuluvan teatterin ”ura” kulki 1994-1997 kohden vakiintunutta VOS-teatteria ja samalla omien tulojen osuus kokonaismenoista on supistunut. Kyselyaineiston mukaan se kuitenkin pyrkii edelleen noudattamaan teatteriryhmästrategiaa, jossa ”...kiinteä henkilökunta on mahdollisimman pieni, tekijät vastaavat ja tekevät työt kokonaisvaltaisesti, apu-voimaa käytetään vain tarvittaessa, näytelmät tehdään produktioluontoisesti ja tekijät palkataan vain yhtä produktiota varten. Julkinen tuki tekee mahdolliseksi monipuolisen tuotannon ja asianmukaisten palkkioiden maksamisen tekijöille”.

Sama julkistumiskehitys tapahtui myös erikoismuseon kohdalla, sillä on taustalla suhteellisen voimakkaita tukiryhmiä, joiden avulla se on saanut

Taulukko 5. Laitosotoksen (N=30, yksi laitos kahdessa laitosluokassa) vuosien 1994-1997 taloudellisen menestyksen ja taustamuuttujien mukaan

	Sijainti	Koko*	Oikeudellinen muoto	Julkinen rahoitus	Päätöksenteon vahva ulkoinen kontrolli
Menestymään pakotetut (4):					
Historiallinen/nykytaiteen museo	Vahva yliopisto-seutukunta	Pieni	Säätiö	Valtion harkinnanvaraista tukea, ei kunnallista tukea	Ei
Valtakunnallinen erikoismuseo	Helsingin seutukunta	Mini	Säätiö	Korotettu VOS, ei kunnallista tukea	Ei
Valtakunnallinen erikoismuseo	Muu seutukunta	Mini	Täysin kunnallinen	Korotettu VOS, kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuurihallinnon alainen
Teatteri	Helsingin seutukunta	Mini	Yhdistys	VOS, alle keskimääräinen kunnallinen tuki	Ei
Menestyjät (6):					
Maakuntamuseo (historiallinen museo, taidemuseo, ym.)	Muu vahva seutukunta	Suurehko	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuurihallinnon alainen
Taidemuseo/ aluetaidemuseo	Vahva yliopisto-seutukunta	Mini	Säätiö	VOS, alle keskimääräinen kunnallinen tuki	Ei
Teatteri	Helsingin seutukunta	Pieni	Yhdistys	VOS	Ei
Orkesteri	Muu vahva seutukunta	Suurehko	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuurihallinnon alainen
Teatteri	Vahva yliopisto-seutukunta	Suurehko	Osakeyhtiö, kunnan omistama	VOS+vastaava kunnan tuki	Osa kuntakonsernia
Teatteri	Vahva yliopisto-seutukunta	Suuri	Osakeyhtiö, yhdistyksen omistama	VOS, kansallisen laitoksen lisätuki, kunnantuki	Ei

	Sijainti	Koko*	Oikeudellinen muoto	Julkinen rahoitus	Päätöksenteon vahva ulkoinen kontrolli
Kunnallis- palvelujen vakiinnuttajat (5):					
Museorypäs (historiallinen/ maakuntamuseo; taidemuseo/ aluetaidemuseo)	Vahva yliopisto-seutukunta	Suuri	Täysin kunnallinen	VOS, keskimääräistä suurempi kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Orkesteri	Vahva yliopisto-seutukunta	Pieni	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Orkesteri	Vahva yliopisto-seutukunta	Suurehko	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Teatteri	Muu seutukunta	Pieni	Säätiö	VOS+vastaava kunnan tuki	Osa kuntakonsernia
Teatteri	Muu vahva seutukunta	Suuri	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Olosuhde- sidonnaiset alisuorittajat (5):					
Teatteri/alueteatteri	Muu seutukunta	Suurehko	Yhdistys	VOS+vastaava kunnan tuki	Osa kuntakonsernia
Museorypäs (historiallinen/maakuntamuseo/taidemuseo/ aluetaidemuseo)	Muu seutukunta	Pieni	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Historiallinen/ maakuntamuseo	Muu seutukunta	Mini	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Museorypäs (historiallinen/ taidemuseo, jne.)	Muu seutukunta	Pieni	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Historiallinen/ maakuntamuseo	Muu seutukunta	Pieni	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuuri-hallinnon alainen
Tilannesidonnaiset alisuorittajat (3):					
Teatteri	Muu seutukunta	Pieni	Yhdistys	VOS+vastaava kunnan tuki	Osa kuntakonsernia
Teatteri	Helsingin seutukunta	Pieni	Säätiö	VOS, keskimääräistä suurempi kunnan tuki	Osa kuntakonsernia
Valtakunnallinen erikoismuseo	Helsingin seutukunta	Pieni	Säätiö	Korotettu VOS, kunnan tuki minimaalinen	Julkisten rahoitustahojen edustajat hallintoelimissä

	Sijainti	Koko*	Oikeudellinen muoto	Julkinen rahoitus	Päätöksenteon vahva ulkoinen kontrolli
Rakennesidonnaiset alisuorittajat (4):					
Orkesteri	Helsingin seutukunta	Suuri	Osa valtionyhtiötä	Rahoitus valtionyhtiöltä	Kuuluu osana valtionyhtiön osastoon
Historiallinen/ maakuntamuseo	Helsingin seutukunta	Suuri	Täysin kunnallinen	VOS, keskimääräistä suurempi kunnan tutki	Kunnan yleisen ja kulttuurihallinnon alainen
Ooppera	Helsingin seutukunta	Mega	Säätiö	Sopimusperusteinen laaja valtion, suppeampi kuntien tuki	Julkisten rahoittajatahojen edustajat enemmistönä hallintoelimissä
Teatteri	Vahva yliopisto-seutukunta	Suurehko	Täysin kunnallinen	VOS+vastaava kunnan tuki	Kunnan yleisen ja kulttuurihallinnon alainen
Vakiintuneet kansalliset laitokset (4):					
Teatteri	Helsingin seutukunta	Suuri	(Säätiön omistama) osakeyhtiö	Sopimusperusteinen laaja valtion, minimaalinen kunnan tuki	Ei
Teatteri	Vahva yliopisto-seutukunta	Suuri	(Yhdistyksen omistama) osakeyhtiö	VOS, kunnan tuki, valtakunnallisen laitoksen lisätuki	Ei
Museo (museorypäs)	Helsingin seutukunta	Suuri	Osa valtion virastoa	Valtion budjettitalouden piirissä	Viraston osasto
Taidemuseo/katto-organisaatio	Helsingin seutukunta	Suuri	Valtion virasto	Valtion budjettitalouden piirissä	Museotoiminnot viraston alaisia

*Kokoluokitus ”liikevaihdon” (tulot, tuotot ja tuet yhteensä) mukaan: mini=alle 5 milj. Mk; pieni =5-10 milj. Mk.; suurehko=11-24 milj. Mk; suuri yli 25 milj. Mk; mega yli 150 miljoonaa mk.

riittävää tukea museotilojen kunnostamiseen. Omia tuloja tulee kahvila-ravintolasta, tilojen vuokraamisesta ja museokaupasta. Kiinteät kustannukset ovat korkeat ja toimintamenoihin käytettävissä olevat varat ovat sen oman ilmoituksen mukaan täysin riittämättömät.

Ryhmään kuuluva historiallinen museo/taidemuseo pyrkii toteuttamaan ”kaupallista” strategiaa, mutta on joutunut jatkuvasti turvautumaan oman säätiönsä tukeen (1997 noin kaksi miljoonaa markkaa) kattaakseen tappionsa. Toimintakautena 1999-2000 se on joutunut supistamaan aukioloaikojaan ja tehostamaan edelleen varojen hankintaa kehittämällä museokauppaa, vuokraamalla tiloja ja järjestämällä yksityistilaisuuksia ja nuorten/lasten viihteellistä koulutusta. Sen ”menestysura” osoittaa, miten vaikeaa Suomessa on lähteä luomaan omillaan toimeentulevaa museoyritystä kulttuuriperintöteollisuuden alueelle.

Toiseen ryhmään kuuluvat varsinaiset menestyjät, jotka ovat onnistuneet vakiinnuttamaan omien tulojen osuuden menoista pysyvämmiin suhteellisen korkealle tasolle, 6-14 prosenttiyksikköä yli oman laitosryhmän keskiarvon.

Ryhmään kuuluvan kahden teatterin kohdalla menestymistekijä on lähinnä ”yrityskulttuurinen”: molemmilla laitoksilla on kyky selvästi profiloituvalla mutta jatkuvasti uudistuvalla ohjelmatarjonnalla luoda ja säilyttää pysyvä ja tasaisesti uudistuva yleisö. Tämä ei tarkoita sitä, että taustalla olisi sama manageriaalinen ja ohjelmapoliittinen strategia. Teatterit ovat eri ikäisiä ja niiden yleisöt ovat ilmeisestikin aivan erilaiset yhteiskunnalliselta taustaltaan ja iältään. Niillä molemmilla on kuitenkin oma ”lähes ideologinen” kannattajakuntansa, jota johto on osannut hyödyntää.

Tämän ryhmän kolmas teatteri ja molemmat ”menestyvät” museot, historiallinen ja taidemuseo, ovat myös onnistuneet luomaan oman selvästi erottuvan tarjontaprofiilin. Niiden kohdalla kyse on kuitenkin selvemmin olosuhdekohtaisesta toimintastrategiasta: laitosten johto on kaikissa kolmessa tapauksessa selkän tietoinen resurssien rajallisuudesta ja kohdentaa toimintoja ”tuottoisiin” ammatillisesti suunniteltuihin näytelmiin, näyttelyihin tai museotoimintoihin. Kaikkien johto ilmaisi kyselyssä tiettyä alistuneisuutta siihen, että laitoksen henkistä pääomaa ei niukkojen resurssien vuoksi kyetä kuin vain osittain hyödyntämään. Ryhmään kuuluva orkesteri taas poikkeaa kaikista muista: se siirtyi tarkastellun ajanjakson aikana selvälle nousujohtoiselle taiteellisen ja taloudellisen menestyksen uralle lähinnä kansainvälisten levytys- ja konserttimenestysten ansiosta.

Näistä kuudesta menestyjästä vain yksi on Helsingin seutukunnalta. Neljä toimii osakeyhtiö- säätiö- tai yhdistyspohjalla ja melko vapaina valtiollisesta tai kunnallisesta hallinnollisesta kontrollista. Molemmat täyskunnalliset laitokset ovat voineet tarvittaessa sivuuttaa sektorihallinnon ja ottaa yhteyttä suoraan päätöksentekijöihin; kunnanhallitukseen/kaupungin johtajaan.

Kolmannen ryhmän laitokset ovat sopeutuneet osaksi kunnan hallintojärjestelmää ja toteuttavat sen puitteissa omaa kunnallista kulttuuripalvelutoimintaansa. Taloudellinen menestys on suunnilleen keskimääräinen oman laitosryhmän keskiarvoon verrattuna. Kysely- ja haastatteluaineisto kuitenkin paljasti selviä eroja toimintastrategioissa.

Niinpä ryhmän museoryväs oli hallinnollisesti aktiivinen. Sillä on oma toimialaorganisaatio, joka on pyrkinyt järjestelmällisesti luomaan kaupungin koko museotoiminnan kentän kattavaa toimintastrategiaa. Yksityisten museoiden odotetaan noudattavan strategiaa. Tavoitteena on ollut toiminnan tehostaminen ja museotoimen ”kilpailukyvyyn” lisääminen kaupungin eri hallintokuntien resurssikilpailussa. Uudet kunnostetut historialliset tilat tarjoavat runsaasti liiketoiminnallisia mahdollisuuksia.

Molemmat orkesterit pyrkivät luomaan itsenäistä ohjelmaprofilia mutta

ovat joutuneet kamppailemaan laman jälkiseurausten ja kuntien uuden tiukan erityisesti menoihin kohdistuvan budjettikurin kanssa. Vaikeudet ovat suuren ja heterogeenisemmän yleisöpohjan omaavan orkesterin tapauksessa huomattavasti suuremmat kuin pienemmän ja yhtenäisemmän yleisöpohjan omaavan orkesterin kohdalla. Molemmat voivat luottaa ammattitaitoiseen muusikkokuntaan ja pyrkivät luomaan sekä kansallista että kansainvälistä näkyvyyttä päästäkseen pois maan valtaorkestereiden varjosta. Molemmat toteavat yleisön tulleen entistä ”oikukkaammaksi”, joka vaikeuttaa ohjelmapolitiikan suunnittelua.

Ryhmän pienempi teatteri voi luottaa resurssiperustaan ja mahdollisuuksiin hankkia riittävästi omia tuloja mahdollisten kunnallisten rahoitusleikkauksen sattuessa. Niinpä se voi suhteellisen rauhallisesti kehittää omaa ohjelmaprofiliaan vakiintuneen yleisön odotusten mukaiseksi. Suurempi teatteri pyrki luomaan omaa kansallista profiilia, mutta joutui tässä vaikeuksiin ja on melko täydellisesti kaupungin tukipäätösten armoilla. Vaikka omat tulot ja tuotot ovat prosentuaalisesti melko huomattavat, myös absoluuttiset luvut ovat tärkeitä kunnallisessa päätöksenteossa – ja suuremman teatterin kunnan tuki on pienen teatterin saamaan verrattuna yli nelinkertainen.

Neljännnen, ensimmäisen alisuorittajaryhmän omat tulot ja tuotot ovat 6-8 prosenttiyksikköä omien laitosryhmien keskiarvon alapuolella. Kaikki laitokset ovat pieniä ja sijaitsevat taantuvien seutukuntien maakuntakeskuksissa. Vuosien 1994-1997 tilannetta tarkasteltaessa kaikkien viiden laitoksen kohtaloksi näytti jäävän jatkuva kamppailu hengissä selviämiseksi. Kuitenkin ryhmään kuuluva teatteri ja yksi museoista on tämän tarkastelukauden jälkeen päässyt uudelle positiiviselle kehitysuralle, edellinen alueellisen organisaation uudistuksen ja näyttämöongelmien ratkeamisen jälkeen, jälkimmäinen uusien näyttelytilaratkaisujen tarjoamien mahdollisuuksien myötä. Kuitenkin kaikkien laitosten kohdalla on vaikeaa paikantaa muuta toimintastrategiaa kuin selvitymisstrategia. Eräät laitokset toivovat kyselyvastauksissaan pysyvämpää rahoitusta alueellista toimintaa varten. Laitokset harjoittavatkin tehokkaasti aluekulttuuriperusteista toimintaa ja lähialueyhteistyötä, usein EU-rahoitteisissa projekteissa.

Viidenteen ryhmään kuuluvat laitokset olivat tarkastelujaksolla eräänlaisia kriisilaitoksia, joiden omien tulojen osuus jää 8-15 prosenttiyksikköä alle oman laitosryhmän keskiarvon. Kriisi on kuitenkin suhteellinen käsite. Se on erityisesti suhteellinen rahoittajatahojen suuntaan: vauraille kunnalle jonkin laitoksen parin miljoonan menokatelisän maksaminen ei tuota vaikeuksia, kunnassa, joka itse luokitellaan kriisikunnaksi tai lähellä tätä olevaksi tästä kymmenesosan maksaminen voi olla mahdotonta. Joka tapauksessa tässä ryhmässä ei ole kyse pysyvistä ”onnettomista olosuhteista” kuten edellisessä ryhmässä vaan pikemminkin ”sattumista”, jotka ovat estäneet ja edelleen estävät tarjolla olevien mahdollisuuksien hyväksikäyttöä. Voidaan myös puhua väärän strategian valinnasta, jonka oikaiseminen on osoittautunut mutkikkaaksi.

Toinen tämän ryhmän teattereista on ilmeisesti ajautunut tuotannollisesti kuolleeseen kulmaan, jossa sen on lähes pakko ”... jatkaa perinteisen teatterin tekemistä. Kotimaista on suosittu ja Niskavuorten ja Valtosten tiedetään vetävän. Ehkä selkeimmin pysyväksi on jäänyt pyrkimys tehdä kesäteatterista myös matkailullinen voimatekijä”. Toisen teatterin kohdalla on kysymys produktiokohtaisen tuotantotoiminnan ja vierailuteatterina toimimisen järjestä-

misestä. Tämän suuntauksen sijoittaminen yleisiin kansallisiin ja paikallisiin tuki-, hallinto- ja työsopimuskaavoihin on ollut odottua vaikeampaa – samoin kuin myös sellaisen ohjelmapolitiikan harjoittaminen, joka vetäisi katsomoon paikkakunnan ulkopuolista yleisöä. Erikoismuseon tapauksessa pyrittiin väärrälle uralle ajautunutta taloutta korjaamaan äkillisin liiketaloudellisin toimenpitein, joiden seurauksena talous huononi entisestään. Kaikkien kohdalla selkein pelastustrategia on ollut johdon vaihtaminen, joka näyttää parissakin tapauksessa ohjanneen kohden parempaa menestystä.

Kuudenteen ryhmään sijoittuvat laitokset menestyvät omien tulojen mittarilla mitattuna kohtalaisesti, eikä niitä voida pitää kriisilaitoksina samassa merkityksessä kuin edellisen ryhmän laitoksia. Tavallaan ne kaikki ovat ”suojattuja”, taloudellisten vaikeuksien kohdatessa maksaja löytyy aina – tai on ainakin tähän mennessä löytynyt. Voidaan jopa puhua teoreettisessa ja metodologisessa osassa mainitusta ”näkyvästä kädestä”, joka tarvittaessa huolehtii talouden tasapainottamisesta. Toisaalta laitokset pitävät itse huolta riittävien yleisömäärien saavuttamisesta, ammattitaitoon ja sisältöihin perustuvasta laadusta ja näkyvyydestä sekä ”progressiivisuudesta” eli kansallisten/yhteiskunnallisten velvollisuuksien toteuttamisesta. Laitosten asema kansallisessa ja paikallis-alueellisessa taide- ja kulttuurilaitosten verkossa tavallaan sanelee eräänlaisen ylikansallisen ”mainstream-strategian” noudattamisen. Muuta taloudellisesti menestyksekkäämpää vaihtoehtoa on kuitenkin vaikeaa kuvitella – mikäli ne eivät halua luopua edellä mainitusta kansallisista/yhteiskunnallisista velvollisuuksistaan.

Viimeistä *seitsemännen ryhmän* laitoksista voidaan osin sanoa samaa kuin edellisen ryhmän laitoksista: vaikka ne menestyvät omien tulojen mittarilla mitattuna kohtuullisen hyvin, niiden ei tarvitse taistella olemassa olonsa puolesta koska niiden asema valtakunnallisina laitoksina on periaatteessa turvattu. Toisaalta 1990-luvun institutionaalisten muutosten myötä niihin on kohdistunut uusia suorituspaineita.

Teatterin kohdalla ne vaikuttivat selvimmin julkisen (valtion) tuen muuttokseen: automaattinen tuki muuttui neuvotteluperusteiseksi. Rahoituksen tuntuvat lisäykset eivät ole mahdollisia nykyisen rahoitusjärjestelmän puitteissa, sen säilyttäminen nykyisellä tasolla taas edellyttää eräänlaista kansalliselle laitokselle soveliaista ohjelmallista ”mainstreamingia”, jonka puitteissa on vaikeaa lähteä innovoimaan tai monipuolistamaan toimintoja.

Molempien museoiden kohdalla valtionhallinnon muutokset, erityisesti tulossopimusjärjestelmän ja nettobudjetoinnin käyttöön ottaminen sekä entistä tarkempi toimintojen ja talouden tarkastustoiminta ovat vaatineet lisääntyvää tarkkuutta ja tehokkuutta talouden pidossa. Museoiden kohdalla edellä mainittua on kuitenkin syytä tarkentaa paineiden kohdentumisen osalta. Julkisen rahoittajan (valtion) määrittämät tulos- ja tulotavoitteet kohdentuvat ensiksi katto-organisaatioihin ja täältä edelleen operatiivisiin yksiköihin (museoihin, muihin museosidonnaisiin yksiköihin). Jälkimmäisiin nämä paineet kohdistuvat usein voimakkaampina ja itsenäisiä toimintoja ehkäisevämpinä kuin mitä katto-organisaatiota varten laskettujen tavoitteiden tarkoitus alkujaan oli. Voidaan sanoa, että rahoittajan (valtio/ministeriö), katto-organisaation (virasto) ja operatiivisten yksiköiden (museot, museaaliset yksiköt) toiminnot eivät synkronisoidu. Tästä on usein seurauksena, että varsinaiset operatiiviset yksiköt joutuvat kärsimään eniten rahoituksen supistuksista ja toimintojen uusista tehostamisvaatimuksista.

Euroopan neuvoston kansallisiin taide- ja kulttuurilaitoksiin kohdistuneen vertailevan ”Transversal studyn” eri vaiheissa nousivat Suomen kohdalla esiin kysymykset operatiivisten laitosten katto-organisaatioiden olemassaolon mielekkyydestä sekä rahoittajatahon ja operatiivisen toiminnan välillä olevien hallintoelinten (hallintoneuvostot, hallitukset, johtokunnat) kokoonpanosta ja tehtävistä. Näitä kysymyksiä pohditaan myöhemmin laitosten oikeudellisen ja hallinnollisen aseman ja muutosherkkyuden välisten suhteiden tarkastelun yhteydessä.

Laitosten reaktiot lamaan ja julkisen sektorin muutoksiin

Miten laitokset itse mielsivät kehitysjakson 1994-1997, siis laman jälkeisen ajan ja edellä kuvatun institutionaalisen muutoksen – siirtymisen pois hyvinvointiyhteiskunta-ajattelusta? Missä määrin ja millä tavoin ne reagoivat näihin muutoksiin muuttamalla omia toimintastrategioitaan?

Seuraavat vastaukset näihin kysymyksiin perustuvat lähinnä kysely- ja haastatteluaineistoon. Institutionaalisista muutoksista tarkastelun kohteena on lähinnä vain julkisen rahoituksen ja ohjauksen muutokset. Palaan myöhemmin tarkastelemaan laitosten reagointia laajempaan institutionaaliseen muutosprosessiin, erityisesti yhteishallinnassa (governance) tapahtuneisiin muutoksiin.

Seuraavien tulkintojen tueksi on laadittu koonnos kysely- ja haastattelu-vastauksista (Liite 2)⁵⁴.

Suurin osa laitoksista raportoi suhteellisen yhdensuuntaisesti laman suoria seurauksia: ostovoiman alenemisesta johtuvaa yleisökatoa, henkilöstö- ja toimintamenojen leikkauksia, näistä johtuvia lomautuksia ja henkilökunnan supistuksia sekä esitysten/näyttelyjen määrän vähentämisistä. Pienet syrjäisempien seutukuntien laitokset raportoivat useimmin näitä laman suoria seurauksia. Usein ne katsoivat laman yhä jatkuvan omalla paikkakunnalla ja oman laitoksen piirissä. Neljän suurehkon laitoksen vastauksissa todettiin laman alkaneen vaikuttaa vasta vuoden 1993 jälkeen, erityisesti juuri vuosina 1994-1997. Juuri tänä aikana tapahtui edellä kuvattu valtion ja kuntien rahoitusvelvollisuuksien uusjako, jossa kunnat lopulta joutuivat taas ottamaan viime käden vastuun kohoavista kustannuksista. Näissä vastauksissa laman vaikutukset liitettiin myös yhteen institutionaalisen muutoksen kanssa: kuntien tiukentunut kustannusten valvonta ja kasvaneet odotukset laitosten omien tulojen ja tuottojen lisäämisestä nähtiin poliittis-hallinnollisina muutoksina, jotka väistämättä jatkuivat laman loputtuakin.

Lähes kaikissa vastauksissa todettiin museolain ja teatteri- ja orkesterilain säätämisen ja VOS-järjestelmän käyttöönoton helpottaneen laitosten selviytymistä laman yli. VOS-järjestelmään liittyvät ongelmat, erityisesti ”latentti”

⁵⁴ Liite kattaa vain VOS-laitosten kysely- ja haastattelutietojen tiivistelmän. Valtakunnallisia laitoksia koskevia dokumentti-, tilasto- ja haastattelutietoja on esitetty Euroopan neuvoston Transversal Study’n taustaraporteissa, vrt. alaviite 26 yllä.

määrärahojen leikkaaminen (inflaatio- ja palkankorotuskorjausten lykkääminen, miestyövuosimäärien lisäämisestä pidättyminen) kyllä huomioitiin. Samoin järjestelmän äärimmäistä herkkyyttä, vuosittain tapahtuvia korjauksia jopa satunnaisiin miestyövoiman muutoksiin, kritisoitiin. Yleisesti VOS-järjestelmää kuitenkin pidettiin heikkouksista huolimatta välttämättömänä turvaverkkona, jota ilman maamme laitosjärjestelmä ei nykyisessä laajuudessaan voisi toimia.

Lamaan ja institutionaaliseen muutokseen saadaan lisävalaistusta seuraavilla kohdennetuilla kysymyksillä:

- 1) kohtasiko lama samalla voimalla kaikkia laitoksia, vai katsoivatko jotkut laitokset päässeensä lamasta pelkällä säikähdyksellä; ja
- 2) missä määrin laitokset todella nostivat esiin niitä julkisen rahoituksen ja ohjauksen muutoksia, joita tarkastelukaudella tapahtui?

Vastanneista laitoksista löytyy kahdeksan, joissa laman ja sitä seuranneiden institutionaalisten muutosten vaikutuksia ei nähdä mitenkään ratkaisevina. Syyt tähän vaihtelivat kuitenkin selvästi näiden laitosten kesken.

Näistä kahdeksasta laitoksesta kolme (säätio- tai yhdistysperusteista) koki laman aikana tai jo ennen sitä alkanutta syvää kriisiä. Niissä laman jälkeiset institutionaaliset muutokset – ja niihin liittyvät laitosten organisatorisen aseman muutokset – koettiin osana omasta laitoskohtaisesta kriisistä selviämistä. Näiden laitosten joukkoon voidaan myös laskea neljäs (osakeyhtiömuotoinen) laitos, joka heti laman jälkeen selvisi syvästä ”yleisönkatokriisistä” useamman johtajan vaihdon myötä ja jolle vuodet 1994-1997 olivat loppujen lopuksi jopa yleisömenestyksen ja positiivisen taloudellisen kehityksen kautta.

Kolme ”yksityistä” laitosta (yksi säätio- ja kaksi yhdistysperusteisesti toimivaa) totesi laman ajan olleen niille – ohjelmien onnistuneisuuden ja yleisömäärien suhteen – erittäin tai melko onnistuneen toiminnan aikaa. Ne luottivat omaan kykyynsä tehostaa toimintoja ja lisätä omia tuloja ja ulkopuolista (sponsori-) tukea. Näiden seuraan voidaan liittää neljäs säätioperusteinen laitos, jossa lama nähtiin ohimenevänä luonnollisena tapahtumana. Sen vastauksessa tiukennettu julkisen tuen kontrolli nähtiin väistämättömänä ja ilmaistiin luottamusta mahdollisuuksiin lisätä omia tuloja ja tuottoja. Kaikissa näissä laitoksissa korostettiin myös oman taiteellisen ohjelmanprofiilin säilyttämistä ja läheistä suhdetta ”kantayleisöön”.

Edellä paikannetut viisi laman ”onnistuneesti selvittänyttä” laitosta olivat yritys-, säätio- tai yhdistyspohjalla toimivia kuntatason VOS-laitoksia. Myös eräät kunnalliset laitokset kommentoivat positiivisesti lamaa – tai ainakin sen seurauksia. Niinpä esimerkiksi kaksi suurta kunnallista laitoksista totesi kyllä laman vaikuttaneen haitallisesti maamme taide- ja kulttuurilaitosten kehitykseen. Molemmat näkivät kuitenkin laman jälkeisen kehityksen positiivisena omien toimintojensa tehostamisen ja tiiviimmän kunnan hallintoon koordinoitumisen kautena.

Laman ja sen jälkeisen institutionaalisen kehityksen positiivisissa arvioinneissa heijastuu kaksi keskeistä koko laitosrakenteelle yhteistä kehityslinjaa, joihin tulen vielä palaamaan useampaankin otteeseen. Toinen näistä on *laitosten itsenäisyyden säilyttämispyrkimys*, halu pysyä poissa liian voimakkaan julkisen ohjailun piiristä – tosin samalla mahdollisimman suuren julkisen

tuen piirissä säilyen. Toinen suuntaus pyrkii *yhtenäistämään ja integroimaan laitosten toimintaa valtion/kuntien muuhun politiikkaan* ja saattamaan ne tehokkaamman/tehostavan taloudellisen ohjauksen alaisiksi. Tämä suuntaus ei ole tavallisesti laitosten sisältä lähtöisin, vaan pikemminkin laitosten ”ulkoi- sen johdon” (valtion/kuntien luomien katto-organisaatioiden, niiden asetta- mien elinten tai valitsemien johtajien) ajama ja ylläpitämä. Turvallisuus- hakuisuus saa kuitenkin laitokset hyväksymään tämän valtion tai kunnan harjoittaman hallinnollisen ”anneksoinnin”.

Otoksessa mukana olleet valtakunnalliset laitokset arvioivat myös lamaa ja institutionaalisia muutoksia useilta eri kannoilta.⁵⁵ Kaksi valtion budjettita- louden piiriin kuuluvaa laitosta ei varsinaisesti kommentoinut lamaa vaan pikemminkin niitä institutionaalisia muutoksia, joita tulossopimusjärjestelmä, nettobudjetointi ja kokeiluvaiheessa ollut uusi kannustava palkkausjärjes- telmä näyttivät tuovan mukanaan. Samoin suoritteiden maksuperusteet ja sponsorointitulojen tilinpito ja käyttöoikeus nousivat haastatteluissa esiin. Kaksi sopimusperusteiseen julkiseen tukeen nojaavaa laitosta katsoi valtion tiukentuneen avustuspolitiikan vaikeuttaneen toimintaa, mutta kiinnitti enem- män huomiota muihin rakenneongelmiin, erityisesti vaikeuteen tehdä pitkä- jänteistä ohjelmapolitiikkaa vuosittaisten ja myöhään päätettävien avustusten pohjalta. Viides otoksen valtakunnallisista laitoksista neuvotteli avustuksensa osana valtion yritystä, eikä se katsonut laman tai institutionaalisten muutosten vaikuttaneen sanottavammin asemaansa tai toimintoihinsa.

Kaikissa vastauksissa nostettiin laitosten toimintaolosuhteita kuvattaessa esiin yksittäisiä kulttuuripolitiikan ja hallinnon reformeja. Tällaisia olivat tulossopimusjärjestelmä, nettobudjetointi ja siihen liittyvä laitosten tulototeu- tumien järjestelmällinen seuranta. Kuitenkin vain muutamissa vastauksissa ymmärrettiin koko laajuudessaan se institutionaalinen muutos, jonka toteu- tumista lama nopeutti. Samoin laitosten omat organisatorisen muodon ja johdon muutokset nähtiin pyrkimyksinä hallita taloudellisia ongelmia, eikä ”uutta hallintoa” myötäilevinä tai sille vastavoimaa rakentavina. Palaan pian tarkastelemaan lähemmin laitosten oikeudellisen aseman ja sisäisen organi- soinnin merkitystä institutionaalisen muutoksen kohtaamisessa.

Laitosten hajanaiset reaktiot 1990-luvun julkisen rahoituksen ja ohjauk- sen alueella tapahtuneisiin institutionaalisiin muutoksiin johtavat pohtimaan näiden muutosten todellista luonnetta edellä teoreettisessa ja metodologisessa osassa esitettyjen institutionalisoitumiskeemojen katsannosta. Mistä lamaan liittyneessä ja sen ”katalysoimassa” institutionaalisisessa muutoksessa todella oli kyse? Voidaanko sitä pitää jossakin mielessä laitosjärjestelmän uudenai- kaistamisena? Mihin Scottin esittämistä institutionalisoitumisen kolmesta peruspilareista, regulatiiviseen, normatiiviseen vai kognitiiviseen, se voisi nojata?

Uuden julkishallinnon perusoppeja, suoriteperusteisuutta, kehys- ja netto- budjetointia ja budjettien väljää määrärahaluokitusta on ”myyty” rationaali- sin argumentein. Kyseessä on vastuun ja päätöksenteon siirto varsinaisten ”tulosta tekevien” (operatiivisten) yksiköiden tasolle. Näillä katsotaan myös

⁵⁵ Yksi näistä laitoksista on VOS-järjestelmän piirissä, ja sen reaktioita on jo kuvattu yllä. Eräiden valtakunnallisten laitosten kohdalla lama-aikaan tai sen jälkeiseen kauteen sijoittuneet rakennushankkeet vaikeuttivat laman ja institutionaalisten muutosten vaikutusten paikantamista ja erittelyä.

olevan paras tiedollinen perusta siitä, mitä tavoitteita voidaan saavuttaa ja mitä taas ei. Tältä kannalta uuden julkishallinnon oppien käyttöönotosta voidaan pitää perinteisten ulkoisten säätelevien ohjausjärjestelmien korvaamisena uudella itseohjautuvalla tiedollisella institutionalisoitumisella⁵⁶. Esimerkiksi tulossopimusten voidaan väittää tarjoavan tulosta tekeville yksiköille mahdollisuuden vaikuttaa alhaalta ylöspäin neuvotteluprosessien ja innovaatioiden esiin nostamisen kautta⁵⁷.

Tällaisia väitteitä esitettäessä unohtetaan kuitenkin kolme seikkaa. Ensiksi uuden julkishallinnon opit istutetaan uudistuksina ylhäältä alaspäin, jolloin niiden muuttuminen alhaalta ylöspäin kulkevan viestinnän välineiksi vie aikaa. Toiseksi ne ovat mitä suuremmassa määrin regulatiivisia, vapaita tietojen ja sopimusprosesseja muodollisin säädöksin sääteleviä. Kolmanneksi niihin liittyy helposti lähes diktatoriaalista vallankäyttöä operatiivista toimintaa ohjaavien yksiköiden päällikkötasolla. Vapaa neuvottelu- ja sopimusoikeus jää usein koskemaan vain tätä päällikkötasoa, siis tasoa operatiivisen yksikön ja sen johdon yläpuolella. Tämä taso tekee toisaalta tulossopimusneuvotteluissa yksin sopimuksen alaistensa operatiivisten yksiköiden puolesta, toisaalta neuvottelee tätä varten luomansa kehikon sisään sopivat tavoitteet alaistensa kanssa.⁵⁸ Kaikki nämä piirteet – samoin kuin VOS-järjestelmän kaltainen laaja julkinen tukijärjestelmä – sotivat edellä kuvattuja tietoyhteiskunnan hallinnan ja organisoitumisen peruseriaatteita vastaan. Ne sotivat myös normatiivista alalle sitoutumista vastaan, joka perinteisesti on ollut vielä voimakkaampi taide- ja kulttuurielämän peruspilari kuin regulaatio⁵⁹.

On kuitenkin syytä jo tässä vaiheessa todeta, että uuden julkishallinnon opit – samoin kuin vielä jäljellä olevat hyvinvointivaltion säätelevän hallinnon jäänteet – tulevat usein käytännössä työnnettyiksi syrjään myös taide- ja kulttuuritoiminnan sektoreilla. Informaatioyhteiskunnan prosessit irrottavat resursseja julkisen vallan – ja myös etabloitujen yritysten – säätelyvallasta ja antavat yksilöille, yksittäisille laitoksille ja järjestöille uusia mahdollisuuksia valita vaihtoehtoisia kehityssuuntia. Palaan tähän tarkastellessani lähemmin niitä muutoksia, joita voitiin havaita tapahtuneen laitosten voimavarojen luonteessa, käytössä ja yhteishallinnassa.

Tässä vaiheessa voimme kuitenkin eräänlaisena yhteenvetona tarkastella miten otoksemme laitokset jakautuivat Christine Oliverin edellä esitettyihin ”sopeutumisloukkuihin” suhtautumisessaan julkisen rahoituksen ja ohjauksen institutionaalisiin muutoksiin. Nämähän olivat: *hyväksyminen, kompromissiin pyrkiminen, väistäminen/suojautuminen, kieltäytyminen/vastarintaan asettuminen ja vastavoimien hankkiminen/manipulointi*.

Voidaan todeta, että suurin osa laitoksista (yli 80 prosenttia) hyväksyi institutionaalisen muutoksen – tai ainakin sen näkyvimmän, uuden julkishallinnon oppeihin perustuvan osan. Tässä hyväksymisessä keppinä toimivat selvästikin laman aikaiset kokemukset, porkkanana taas VOS -järjestelmän

⁵⁶ Vrt. Scott, *mt.*, 35-45.

⁵⁷ Vrt. Kuvio 1, yllä.

⁵⁸ Tästä ks. esim. Turo Virtanen, *Valta, sopiminen ja moraalisuus sosiaalisessa toiminnassa. Sosiaalisen järjestyksen muodostaminen ja tietäminen sekä sosiaalinen yhteismitattomuus*, Helsinki, Yliopistopaino, 1994, s. 109-278

⁵⁹ Tietysti voidaan kysyä, missä määrin tämä normatiivisuus on länsimaisissa jälkiteollisissa yhteiskunnissa kärsinyt haaksirikon ja muuttunut pelkäksi korporatistiseksi ammatillisten etujen puolustamiseksi.

luoma julkisen rahoituksen vakaisuus. Kompromissihakuisia laitoksia oli kaksi (neuvotteluihin perustuvaa laajaa julkista tukea saavat kansalliset laitokset); väistämään tai suojautumaan pyrkiviä ”yksityisiä” laitoksia neljä. ”Kapinallinen” laitos löytyi suuren kunnan museotoimen laitosryväksestä. Tämänkin kapinan kohteena oli oman alan kunnallinen hallintokunta ja sen byrokraatia, ei itse institutionaalinen muutos. Pariissa säätiöperusteisessa laitoksessa löytyi myös lievää nostalgiaa suhteessa siihen autonomiaan, vapauteen ja omassa hallinnassa olleisiin voimavaroihin (kokoelmat, arkistot), joka julkisen järjestelmällisen tukipolitiikan ja ohjailun myötä oli menetetty.

Hyväksyminen/alistuminen on sikäli odotettu, että suurimmalla osalla laitoksista ei ole mitään mahdollisuutta edes vetäytyä pois ulkoisen ohjailun piiristä tai suojautua julkisen sektorin hallinnollisia muutoksia vastaan. Näihin kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin kuuluvat laitokset ja täyskunnalliset laitokset sekä valtion tai kunnan konserniin liitetyt laitokset. Samaa luokkaan joutuvat oikeudellisesta muodosta ja omistussuhteista riippumatta sellaiset kriisilaitokset, joiden ongelmia ei voida ratkoa muuten kuin julkista tukea lisäämällä.

Paikanvaihdon tuottamat hyödyt, ulkoisen ohjauksen ja johdon organisointi

Edellä on jo eritelty niitä tekijöitä, jotka saavat laitoksen hyväksymään tai hylkäämään institutionaalisen muutoksen. Useimmat näistä tekijöistä ovat itsestään selviä: muutostilanteeseen heikossa asemassa joutuvat päätyvät yleensä hyväksymään muutoksen ja siihen taloudellisen tai oikeudellisen säätelyn kautta sidotut eivät juurikaan muuta voi. Aikaisemmin on jo pariinkin kertaan havaittu, että taloudellisesti heikot ja taantuvien seutukuntien keskuksissa sijaitsevat laitokset joutuivat nielemään 1990-luvun julkisen tuen ja ohjauksen institutionaalisen muutoksen sarvineen ja hampaineen ja kuten edellä todettiin, valtion budjettitalouden piiriin kuuluville ja täyskunnallisille laitoksille ei myöskään ollut muuta mahdollisuutta.

Tämä kaikki näyttää tukevan sitä teoreettisessa ja metodologisessa osassa esitettyä väitettä, jonka mukaan instituutioanalyysin katsannosta *ainakin ns. keskivertotoimijan ainoat todelliset vapausasteet tarjoutuvat mahdollisuutena vaihtaa omaa tai oman toimintayksikön institutionaalista paikkaa ja korjata tämän paikanvaihdon seurauksena voittoja tai tappioita (trade-offs)*. Samalla todettiin, että normaalitilanteessa ja keskivertotoimijan tapauksessa nämä paikanvaihdotkin ovat selvästi ja voimakkaasti säädelyjä, joten voidaan myös väittää, että useimmat toimijat, aliarvioidessaan omien toimintojensa vapautta ja vaikuttavuutta, ovat tavallaan oikeassa. Tämä kuitenkin merkitsee myös sitä, että ”epänormaalissa” muutostilanteessa paikanvaihdot voivat todella olla mielekkäitä. Voidaan kuitenkin kysyä, löytyykö näitä paikanvaihtoja ja niihin liittyviä voittoja tai tappioita tarkastelemassamme institutionaalisen muutoksen tilanteessa.

Mitkä ovat sitten niitä keskeisiä paikanvaihtoja, joita maamme taide- ja kulttuurilaitokset ovat voineet saavuttaa – tai joihin ne ainakin olisivat

voineet pyrkiä – 1990-luvun muutostilanteessa?

Taulukosta 5 yllä löytyy kolme perusulottuvuutta, joilla laitokset ovat voineet pyrkiä muuttamaan paikkaansa. Yksi näistä, *kuuluminen VOS-järjestelmän piiriin*, on noussut edellä useaan otteeseen esiin. VOS-laitoksen aseman saavuttaminen onkin ollut yksi selvimpiä institutionaalisen aseman muutoksia, joka on tuonut laitoksille positiivisia trade-offseja. Tähän on myös tarjoutunut mahdollisuuksia. Vuosien 1994-1997 välisenä aikana VOS-teattereiden määrä lisääntyi yhdellä, VOS-orkestereiden määrä kahdella ja VOS-museoiden määrä peräti kahdellatoista. VOS:in piiriin päässeille laitoksille tämä on merkinnyt taloudellista vakaisuutta tuleville vuosille; muille sen piirissä olleille taas sitä, että saman rahoitusmäärän jakajien lukumäärä on kasvanut⁶⁰.

Toinen Taulukkoon 5 merkitty ulottuvuus on *hierarkkinen järjestys*, joka ulottuu kansallisista ja valtakunnallisista laitoksista alueellisia/maakunnallisia tehtäviä tai erikoislaatua omaavien laitosten kautta suuriin ja pieniin kunnallisiin ja yksityisiin laitoksiin. Normaalisissa markkinajärjestelmässä tämä hierarkia syntyisi vapaan kilpailun ja yhteistoiminnan kautta, julkisten rahoitetussa järjestelmässä rahoittajat säätelevät sitä voimakkaasti. Taulukosta näkee myös selvästi eri alasektoreiden (teatteri-, orkesteri- ja museojärjestelmien) hierarkisten rakenteiden erilaisuuden – ja myös julkisten rahoittajatahojen, valtion ja kuntien, erilaisen tavan ohjata niitä. Museot klusteroituvat alueellisesti ja paikallisesti ja järjestyvät valtakunnallisesti selvän hierarkkisesti, kun taas teatterit ja orkesterit pidetään alueellisesti ja paikallisesti selvemmin erillisesti hallinnoitavina yksikköinä ja niiden valtakunnallinen hierarkia on heikommin eriytynyt. Tämä selittyy lähinnä sillä, että eri museot voidaan nähdä toisiaan täydentävinä ja tukevinä kulttuuripalveluyksikköinä, kun taas teatterit ja orkesterit nähdään selvemmin toisten orkestereiden ja teattereiden kanssa kilpailevina yksikköinä. Johtavien orkestereiden keskinäinen kilpailu on lisäksi selvästi valtakunnallista ja ne ovat mukana myös kansainvälisessä kilpailussa; teatterit taas järjestäytyvät vertikaalisesti kilpailuryhmiksi (kansalliset näyttämöt, keskeisten kaupunkien teatterit, muut yleiset ammattiteatterit, erikoisalojen teatterit).

Omia mielenkiintoisia piirteitä liittyy kansallisten laitosten asemaan. Periaatteessa tätä asemaa ei ole koskaan ”virallisesti” määritetty, vaan se ilmenee vain laitosten nimissä. Lisäksi eräät laitokset on määritetty valtakunnallisesti tärkeiksi (esimerkiksi kansalliset näyttämöt) ja tähän on liittynyt myös oikeus erityiseen tai lisättyyn julkiseen rahoitukseen. VOS-järjestelmän käyttöön ottaminen muutti eräiden kansallisten laitosten asemaa. Kahdesta kansallisesta näyttämöstä tuli VOS-laitoksia (jotka kuitenkin saivat korotetun valtionosuuden), kaksi taas siirtyi säädösperusteisesta valtionavusta sopimusperusteisen piiriin. Kansallisen laitoksen asema on kuitenkin tärkeä ei vain rahoituksen kannalta vaan myös kansallisen ja kansainvälisen näkyvyyden

⁶⁰ VOS-järjestelmän omalaatuisuuksiin taiteen ja kulttuurin rahoituksessa kuuluu sen ”ehdolistamattomuus”. Rahoitus kieltämättä edellyttää toimintaa ja voimavarojen käyttöä rahoituslain hengen mukaisesti, mutta se ei määritä mitään saavutettavaa toiminnallista tasoa, laatua tai näihin liittyvää yleistä mahdollisuutta valtionosuuden leikkaamiseksi tai lopettamiseksi. Kuntien, toisen päärahoittajatahon, kannalta toiminnan ylläpitäminen ja tukeminen on tärkeää, koska se tuo (kunnallisten laitosten kyseessä ollen) lisää valtionosuutta kunnalliseen kassakirstuun.

kannalta. Tämä heijastuu esimerkiksi siinä kilpailussa, jota viime vuosina – ainakin implisiittisesti – on käyty kahden sinfoniaorkesterin kesken siitä, kumpi on se ”todellinen” kansallinen (tai ”valtakunnallinen”) sinfoniaorkesteri.

Laitosten hierarkkisen aseman selvimmät 1990-luvun muutokset ovat olleet uuden laitosluokan, valtakunnallisten erikoismuseoiden, käyttöön ottaminen ja – informaalisena muutoksena – laitosten asemaa aikaisemmin korostaneiden alueellisten ja maakunnallisten tehtävien ja alueellisen erikoislaadun merkityksen heikkeneminen. Nämä alueelliset tehtävät ja erikoislaadun korotukset ovat joka tapauksessa merkinneet lisärahoitusta, joko prosenttikorotuksena tai vuosittain päätettävänä harkinnanvaraisena lisäävyytenä. Laitosten hierarkkinen asema ja keskinäinen yhteistyö tai kilpailu ovat kuitenkin olleet selvästi julkisten rahoittajatahojen ohjauksessa, eivätkä laitokset itse ole juurikaan voineet vaikuttaa omiin asemiinsa tai suunnitella strategioita niiden parantamiseksi.

Kolmas ja monessa suhteessa mielenkiintoisin ulottuvuus on *laitosten oikeudellinen asema*. Laitosten ohjauksallisuus ja vapausasteet eivät määräydy vain valtasuhteiden ja muiden ulkoisten säätelevien tekijöiden kautta. Yritys-, säätiö- tai yhdistysperusteisella laitoksella on oikeudelliseen asemaan liittyvää autonomiaa, oikeuksia, joita niiltä ei ilman oikeudellisen aseman muuttamista tai ohjaajatahon kanssa tehtyä molemminpuolista sopimusta voida riistää. Tämän autonomian lujittaminen tai siitä luopuminen on eräs omaan asemaan ja menestymismahdollisuuksiin vaikuttamisen keino.

Ovatko laitokset sitten todella tietoisesti voineet käyttää tätä parametria, parantaa taloudellista asemaansa ja toimintamahdollisuuksiaan sitä käyttäen? Kuten edellä on jo useampaan otteeseen todettu, laitokset ovat usein luopuneet oikeudellisen aseman takaamasta autonomiasta joko taloudellisen pakon edessä tai taloudellisen edun houkuttelemassa. Mitä seurauksia tästä sitten on laitoksille ollut?

Edellä on jo tavallaan ennakoitu tätä kysymystä luokittelemalla laitokset myös niiden oikeudellisen aseman mukaan (vrt. Taulukot 4 ja 5 yllä). Edellä laitosten taloudellista menestymistä tarkasteltaessa todettiin, että useimmat ”menestyjät” (neljä kuudesta) olivat yksityisiä, osakeyhtiö-, yhdistys- tai säätiöperusteisia ja että kaikki ne viisi laitosta, jotka kykenivät ottamaan etäisyyttä niin lamaan kuin institutionaaliseen muutokseenkin, olivat oikeudelliselta muodoltaan yksityisiä.

Kolmenkymmenen laitoksen laitosotoksessa on siis (pällekkäisyydet huomioon ottaen) viisi taloudellisesti menestyvää ja itsenäisyyttään suojelevaa alueellista tai paikallista laitosta. Kaikki nämä ovat ”yksityisiä” osakeyhtiö, säätiö- tai yhdistysperusteisia, mutta yksityisoikeudellinen organisaatiomuoto ei kuitenkaan ilmeisestikään ole vielä riittävä ehto tähän asemaan pääsemiseksi. Tarvitaan lisäksi myös taloudellista riippumattomuutta, omaa omaisuutta, muita omia resursseja ja kykyä hankkia lisärahoitusta, jos julkinen tuki alkaa aleta. Otoksesta voidaan pari kansallista laitosta hyvällä tahdolla lisätä näiden viiden alueellisen tai paikallisen itsenäisen laitoksen joukkoon.

Edellä käytetty ilmaus ”itsenäisyyttään suojeleva” ilmaisee jo sen, että nämä laitokset eivät oikeastaan etsi yksityisoikeudellisesta asemastaan itselleen etua; pikemminkin ne uivat yleistä kehitystä vastavirtaan. Kehityshän on kulkenut vielä 1980-luvulla ja jopa 1990-luvun ensi puoliskolla laitosten valtiollistumisen ja kunnallistumisen suuntaan. Harvalla laitoksella on ollut

valinnan varaa, niiden on ollut pakko kulkea valtavirran mukana. Esimerkiksi kelpaa vuosikymmenen alussa tapahtunut kansallisten säätiöperusteisten taidemuseoiden ”valtiollistaminen” yhden ja saman katto-organisaation, Valtion taidemuseon alaisuuteen. Tosin järjestelmän kolme museota säilyttivät itsenäisemmän aseman kuin Kansallismuseo, joka aikaisemmissa hallinnollisissa järjestelyissä joutui Museoviraston osaston asemaan. Viime vuosina nämä molemmat järjestelyt ovat kuitenkin joutuneet kritiikin kohteeksi. Valtion taidemuseon ja Museoviraston alaisille museoille on vaadittu itsenäisempää hallinnollista ja taloudellista asemaa.

Samanlainen valtavirta on kunnallistanut laitoksia jo usean vuosikymmenen ajan. Kunnallistamisessa luonnollisin menettely on ollut omaisuuden (rakennuksen, kokoelmien, arkistojen) siirto kunnalle, jolloin kunta on ottanut itselleen hallintavallan ja säätiö tai yhdistys on jäänyt taustalle ulkoiseksi tukioorganisaatioksi. Tästä johtuen muodollinen yksityisoikeudellinen itsenäinen asema (säätiö tai yhdistys) ei enää suurimmassa osassa alueellisia ja paikallisia laitoksia merkitse paljokaan niiden toiminnallisen vapauden kannalta. Todella ”yksityisiä” ja myös toiminnallisesti itsenäisiä ovat laitokset, joissa säätiö tai yhdistys on säilyttänyt omistusoikeutensa laitokseen (nimenomaan taloon/rakennukseen, kokoelmiin), joka taas voi oikeudelliselta asemaltaan olla eriytetty osakeyhtiöksi.

Viime vuosikymmenellä kunnallisten laitosten aseman varsinaiset oikeudelliset muutokset ovat olleet melko harvinaisia ja niitä on tapahtunut lähinnä erilaisista taloudellisista syistä. Keskeisenä on ollut kunnan tuen varmistaminen tai laitosten verokäsittelyä koskeva harkinta (esim. halu paeta tai päästä arvonlisäveron piiriin). Huomattavasti merkittävämpää on kuntien kirjapidon muutokseen liittynyt laitosten oikeudellista asemaa koskeva tulkinta, jonka mukaan yhdistys- tai säätiöperusteiset laitokset voidaan liittää osaksi ”kuntakonsernia”. Kuntaliiton kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen 17.6.1996 mukaan yhdistys tai säätiö on kunnan tytäryhteisö, mikäli sen sääntöjen tai säädekirjan taikka erillisen sopimuksen mukaan kunnalla on oikeus nimittää enemmistö yhdistyksen tai säätiön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistö sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen. Samoin tytäryhteisöksi käsitetään myös yhdistys tai säätiö, jonka nettovarallisuus siirtyy yhdistyksen tai säätiön purkautuessa sääntöjen mukaan kokonaisuudessaan kunnalle tai kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle⁶¹. Konsernitilinpito ja -ajattelu ovat lujittaneet entisestään kuntien hallinnollista otetta laitoksiin.

Eivätkö sitten viime vuosien delegointi- ja desentralisointipyrkimykset ja paljon mainostettu valtiollisen ohjauksen purkaminen ole tarjonneet niin täysin julkisille kuin yksityisoikeudellisen organisaatiomuodon omaaville laitoksillekin uusia mahdollisuuksia toimia vapaammin ja selvemmin markkinoille ja kilpailuun suuntautuen? Edellä uuden julkishallinnon oppien ”rationaalisuutta” arvioitaessa kommentoitiin jo tulossopimusajattelua. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella lyhyesti VOS-järjestelmää ja nettobudjetointia, joita on usein markkinoitu valtion ja kuntien ohjauksen purkamisen keinoina.

Julkisen rahoituksen suurta muutosta, VOS-järjestelmään siirtymistä, voi-

⁶¹ Tässä suhteessa eräät yksityiset laitokset ovat jopa muuttaneet sääntöjään välttyäkseen kuntakonsernin piiriin joutumiselta.

daan pitää vallan siirtona, delegointina, koska se lisäsi kuntien valtaa käyttää niille siirrettyjä valtionosuuksia oman harkintansa mukaan. Toisaalta se oli myös keskittämistä, sillä se lisäsi kunnallishallinnon valtaa laitosten säätelyssä: tuki siirtyi kunnan kirjanpitoon ja sen käyttö kunnallisen päätöksenteon piiriin. VOS paransi kuitenkin huomattavasti sen piiriin päässeiden säätö- tai yhdistysperusteisten laitosten taloudellista asemaa ja jopa itsenäisyyttäkin – edellyttäen, että ne eivät olleet tai tulleet siinä määrin kunnan tuesta tai tiloista riippuvaisia että ne liitettiin osaksi kuntakonsernia.

Samoin nettobudjetointi, toinen keskeinen uudistus, lisäsi näennäisesti julkisten laitosten mahdollisuuksia parantaa taloudellista tilaansa omilla tuloilla ja tuotoilla. Toisaalta arvioidut nettobudjetoidut lisäykset voitiin nyt myös asettaa tulotavoitteiksi, jotka laitosten odotettiin saavuttavan. Usein tulotavoitteiden saavuttaminen tai ylittäminen on laskenut automaattisesti suoraa budjettirahoitusta. Samoin tilanteissa, joissa laitosten taloudesta huolehtii katto-organisaatio tai hallintokunta, sen piiriin kuuluvien operatiivisten yksiköiden tulot siirtyvät hallintokunnan tai katto-organisaation ”yhteiseen kassaan” ja sieltä jaettavaksi muillekin kuin niiden ansaitsijoille⁶².

Laitosten valtiollistaminen tai kunnallistaminen tai niiden itsenäisenä säilyminen eivät kuitenkaan luo niiden toiminnalle mitään ehdottomia olosuhteita, joita ei muita keinoja käyttäen voitaisi muuttaa. Muodollisesta tai faktuaalisesta oikeudellisesta asemasta huolimatta rahoittajatahot voivat vaikuttaa niiden toimintoihin erilaisin *ulkoisin ohjausmekanismein*. Lisäksi ne voivat rahoituksen säätelyn ja ohjausmekanismien kautta vaikuttaa myös laitosten *sisäiseen organisaatioon ja johtamisjärjestelmiin*. Niinpä laitokset, hyväksyessään oman valtiollistamisensa tai kunnallistamisensa, eivät ainoastaan muuta oikeudellista asemaansa vaan myös sitä tapaa, jolla niitä ulkoisesti kontrolloidaan ja jolla ne voivat organisoida oman hallintonsa, johtamisjärjestelmänsä ja tuotantotoimintansa.

Taulukon 5 (yllä) viimeinen sarake antaa yleiskuvan omistaja- ja/tai rahoittajatahojen ulkoisista ohjausmekanismeista, hallintoneuvostoista, hallituksesta, johtokunnista jne. joiden avulla voidaan antaa laitosten toiminnoilla yleistä suuntaa ja/tai valvoa niitä (hallintoneuvostot, ulkoiset johtokunnat) tai peräti osallistua toimintojen operatiiviseen toteuttamiseen (hallitukset). Rahoittajan valvonnan kannalta tällaisia elimiä ei tarvita kuntien täysin hallinnoimissa laitoksissa (17) eivätkä täysin itsenäisissä säätö- tai laitospereusteisissa laitoksissa (8). Edellisillä on luonnollisesti Kuntalain 17-21 pykälien mukaiset kunnanhallinnolliset hallintoelimet (lautakunta, hallitus), jälkimmäisillä taas omat oikeudellisen aseman edellyttämät hallintoelimet (vuosikokous, hallitus). Jälkimmäisissä voi kuitenkin olla laajahko edustava elin (valtuusto, valtuuskunta, edustajisto jne.), joka huolehtii yhteistyötahojen vetämisestä mukaan laitoksen toimintojen suunnitteluun ja suuntaamiseen. Otoksen kahdessa valtion rahoituksesta täysin riippuvassa laitoksessa valtiolla rahoittajatahona on laitosten hallintoelimissä (hallintoneuvosto ja/tai hallitus) enemmistöedustus. Kahdessa otoksen kolmesta valtion ”omistamista” (virastomuotoisesta) laitoksesta on kokeiltu myös eräänlaisen hallituksen, suurim-

⁶² Ongelman ydin on luonnollisestikin tapa, jolla katto-organisaation tai hallintokunnan alaisen yksiköiden osuudet yhteisen hallinnon kustannuksista määritetään ja kenellä on oikeus tehdä se. Jos yksiköillä ei ole omaa kirjanpitoa, ne ovat tässä suhteessa täysin katto-organisaation laskentatoimen armoilla.

milta osin ulkoisten tahojen edustajista koostuvan johtokunnan, käyttöä.

Laitoksen ulkoisen ohjauksen ongelmia, samoin kuin hallinnon johdon ja tuotantotoiminnan järjestämistä käsitellään myöhemmin yksityiskohtaisemmin. Tässä yhteydessä riittää vain todeta kolme omistaja- ja rahoittajatahojen ulkoisen ohjauksen ongelmaa. Ensimmäinen näistä koskee laitoksen eri yhteistyötahojen (stakeholders) osallistumista valtion voittopuolisesti rahoittamien laitosten ulkoisiin ohjauselimiin, toinen julkisen rahoittajatahon, erityisesti valtion, edustajien asemaa massiivisesti (valtion kulttuurimenojen kannalta merkittävällä, yli 50 prosentin rahoitusosuudella) rahoitetun laitoksen hallintoelimissä ja kolmas valtion liian tiukan ”omistajaohjauksen” purkamista perustamalla johtokuntia virastomuotoisiin laitoksiin.

Ensimmäistä ongelmaa voidaan havainnollistaa tarkastelemalla laitosotoksen kolmea erikoismuseota. Yhdessä rahoittajatahot (valtio ja kunta) ovat edustettuina hallituksessa muiden intressitahojen joukossa, toinen taas on kunnallinen ja suoraan kunnanhallituksen alainen. Kolmas on moninaisten yhteistyötahojen intressiedustuksen mallitapaus: edustajistossa on viistoista jäsentä, joista päärahoittajataho (opetusministeriö) nimittää puolet, seitsenjäseninen hallitus koostuu museoalan asiantuntijoista. Elinten erilaisuutta ei voida selittää vain laitosten toimialojen erilaisuudella. Toisaalta taas rahoitustapa (VOS+10 prosentin erikoismuseolisä) ei ota tätä erilaisuutta lainkaan huomioon. Ei liene liian kriittistä todeta, että tässä laitosryhmässä rahoitustapa, rahoittajan valvonta ja yhteistyötahojen edustus eivät näytä olevan keskenään synkronisoituja.

Valtion (opetusministeriön) voimakas edustus – jopa enemmistöedustus – sen massiivisesti rahoittamien laitosten hallintoelimissä tuntuu luonnolliselta. Siihen liittyy kuitenkin monta yllättävää ja toisiinsa liittyvää taloustilastollista ja oikeudellista ongelmaa.

Kansantalouden tilinpidon mukaan yksityisen oikeusmuodon omaava laitos, jonka menoista julkisen vallan tuki kattaa yli puolet ja jonka hallintoelimissä julkisella rahoittajalla on määräävä enemmistö, kuuluu julkisen (markkinattoman) sektorin puolelle ainakin niiden bruttokansantuoteosuutta laskettaessa. Tällöin niitä tulisi myös pitää julkisen, ei yksityisen kysynnän tyydyttäjinä, joka taas periaatteessa merkitsee sitä, että tilaajan (valtio/kunnan) tulisi tietää ja määrittää itse ”tilaus”, millaista ja kenelle suunnattua tuotantoa he odottavat laitokselta⁶³. Tämä tilaus taas edellyttäisi, että rahoittajan määräämät edustajat laitoksen hallintoelimissä, erityisesti hallituksessa, osallistuisivat aktiivisesti laitoksen hallinnon kehittämiseen ja toimintalinjojen määrittämiseen. Ristiriita rahoituksen edustajan roolin ja hallinnon kehittämiseen ja toimeenpanoon osallistujan roolin välillä näyttää väistämättömältä.

Ilmeisesti tästä ristiriidasta on haluttu päästä käyttämällä laitosotoksen ”mega-rahoitetussa” laitoksessa (opperassa) kahta elintä, hallintoneuvostoa ja hallitusta. Edellisessä rahoittajatahojen (valtion ja kuntien) edustajat voivat valvoa kokonaisrahoituksen kehitystä, rahoituksen rahoittajakohtaista jakautumista, rahoituksen yleistä kohdentumista sekä toimivan johdon valinnan kautta myös rahoitusvastuun toteutumista. Hallituksessa rahoittajatahojen

⁶³ Tämä ”julkistuminen” otetaan nykyään huomioon kansantalouden tilinpidossa julkisen sektorin osuutta laskettaessa, vrt. Heiskanen, 2000, *mt.*, s. 27-29.

nimittämät asiantuntijaedustajat ovat mukana laitoksen käytännön hallinnon kehittämistyössä ja tuotantotoimintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Voidaan tietysti kysyä, onko edellinen elin lainkaan tarpeen ja onko sen oltava nimenomaan laitoksen hallintoelin vai voisiko se olla kokonaan ulkoinen rahoittajatahojen neuvottelukunta. Edellä esitetty näkökanta julkisista rahoittajista tuotannon ”tilaajina” puoltaa kyllä nykyistä käytäntöä.

Virastomuotoisten laitosten osalta ulkoisen ohjausjärjestelmän (johtokunnan tai vastaavan) luonnilla on ilmeisestikin pyritty katkomaan suoraa hallintolinjaa laitoksen johdon ja valtion talousarvion suunnittelun, päätöksenteon ja määräraha- ja tuloksellisuusseurannan välillä sekä lisäämään asiantuntemusta tuotanto- ja toimeenpanoprosesseihin. Ongelmaksi näyttää muodostuvan alan asiantuntemuksen ja esteellisyysnäkökohtien yhteensovittaminen. Tämä ongelma kiteytyy kysymykseksi, voidaanko laitoksen toiminnasta vastuussa olevan ministeriön virkamiehiä nimittää johtokuntaan, varsinkin jos he voivat vaikuttaa laitoksen kilpailutilanteeseen tai toimia julkisen vallan suuntaan ”puolueellisina” edunvalvojina. Kokemus on osoittanut, että jos virkamiesasiantuntemus suljetaan kokonaan pois johtokuntatyöskentelystä tai Hallintomenettelylain 10 pykälän uutta virkamiesten esteellisyyskohtaa tulkitaan tiukasti, elimeen ei saada riittävää asiantuntemusta eikä elin itse saa tarvitsemaansa arvovaltaa.

Nämä kolme ongelmaryhmää liittyvät laajempaan ongelmaan, laitosten keskinäisen yhteistyön kehittämiseen. Kaikkein voimakkain ja alaltaan myös suppein keino on ollut yksittäisten laitosten alistaminen katto-organisaation, yhden yhteisen viraston (tai kunnallishallinnossa: taide-, museo-, jne. hallintokunnan) alaiseksi. Nykyisellä verkostotalouden aikakaudella tällaisen hierarkkisen organisaation luominen yhteistyön aikaansaamiseksi tuntuu tarpeettoman raskaalta aseelta. Jotta vapaa verkottuminen olisi mahdollista, laitoksille on annettava vapautta muodostaa omat yhteistyöverkkonsa ja laitosten hallintoelimet on sopeutettava näitä verkostoja vastaaviksi. On myös tärkeää huomata, että tärkeimmät verkostot muodostuvat operatiivisten yksiköiden, eivätkä suinkaan katto-organisaatioiden tasolla. Jos palataan tämän tarkastelujakson teemaan, laitosten oikeuteen ja mahdollisuuteen parantaa toimintaolosuhteitaan ”paikanvaihdoilla”, tämä merkitsee myös sitä, että laitoksille (ja nimenomaan katto-organisaatioiden alaisille laitoksille) on suotava mahdollisuus vaikuttaa hallintoelinten kokoonpanoon. Voidaanko tämä tehdä purkamatta katto-organisaatiota onkin sitten toinen juttu.

* * *

Tässä vaiheessa on syytä palata niihin ”hypoteeseihin” joita edellä pariinkin otteeseen esitettiin laitosten muutosherkkyydestä ja ohjausalttiudesta institutionaalisen muutoksen tilanteessa. Voidaan sanoa, että nämä hypoteesit pitävät suurin piirtein paikkansa. Kuitenkin se kuva, joka edellä on syntynyt laitosten menestyjäryhmistä, sopeutuvista, suojautuvista, kompromissoivista ja kapinoivista laitoksista sekä aseman vaihdoista antaa paljon rikkaamman kuvan kehityksestä ja nykyisestä kokonaistilanteesta kuin nämä yksittäiset hypoteesit. Toisaalta tämän kokonaiskuvan takaa on vaikeaa löytää mitään ratiota, järkeä, joka selvästi ohjaisi laitosten organisatorisia ja toimintastrategisia muutoksia ja auttaisi niitä ”sopeutumaan oikein” ulkoisiin ja institutionaalisiin muutoksiin.

On todella vaikeaa nähdä mitään johdonmukaista kehitystrendiä laitosten hierarkkisen aseman muutoksissa. Ilmeistä on, että useimmat muutokset on ”kättilöity” ulkoa, valtion tai kuntien toimesta; laitosten oma-aloitteisia muutoksia ovat sanelleet lähinnä niiden taloudelliset intressit – joihin myös kuuluu pelko joutua kilpailun ja raakojen markkinavoimien armoille.

Jos asiaa taas katsotaan koko laitossektorin yhteisohjauksen kannalta, on vaikeaa nähdä, miten 1990-luvun kehitys olisi selventänyt julkisen ja yksityisen toiminnan välistä rajaa tai järkeistänyt yhteisohjautuvuutta. Epäilemättä lopputulos on jollakin tavalla ”luonnollisen valinnan” ilmentymää. Ne yksityiset laitokset, joilla on omia voimavaroja ja älyllisten resurssien rekrytointi- ja käyttökykyä ovat onnistuneet leikkaamaan hyvän osan molemmista maailmoista. Ne ovat kyenneet säilyttämään toiminnallisen, taloudellisen ja hallinnollisen itsenäisyytensä mutta samalla kyenneet tehokkaasti hyödyntämään sekä julkisia tukijärjestelmiä että oikeuttaan harjoittaa yksityistä liiketoimintaa.

Julkisen hallinnon piiriin paenneet laitokset ovat ilmeisestikin kohdanneet erilaisia kohtaloita, joiden luonne on riippunut paljolti ”isännän”, valtion (ministeriön, viraston) tai kunnan (sen sektorihallinnon: lautakunnan/hallintokunnan) tavasta organisoida kontrolli ja ohjata laitosten sisäistä johtoa ja hallintoa. Edellä esitetyt arviot uuden julkishallinnon oppeihin perustuvista reformeista viittaavat siihen, etteivät ne ainakaan ole höllentäneet ulkoista ohjausta eivätkä tehneet laitosten julkishallinnollista institutionaalista ympäristöä aikaisempaa ystävällisemmäksi ja oma-aloitteisuutta lisääväksi.

Laitosten institutionaalista kehitystä on edellä tarkasteltu lähinnä julkisen (kuntien ja valtion) ohjauksen ja rahoituksen muutosten kannalta, joskin edellä alettiin avata näkökulmaa myös yhteisohjautuvuuden ja informaatioyhteiskuntakehityksen luomien odotusten suuntaan. Seuraavaksi uppoudutaan yksityiskohtaisemmin laitosten toimintaparametrien: voimavarojen ja mahdollisuuksien tarkasteluun. Tämä johtaa sitten laajempaan julkisen ja yksityisen yhteishallinnottavuuden kehityksen analyysiin ja arviointiin.

Laitosten voimavarojen ja uusien toimintamahdollisuuksien hyväksikäyttö

Tämä laitosanalyysin viimeinen jakso voidaan avata lainauksella tekstistä, jolla edellä kuvattiin tapaa, jolla uudessa instituutioanalyysissä tulisi tarkastella institutionaalisen muutoksen vaikutuksia toimijoihin ja itse toimintajärjestelmään:

”Institutionaalinen muutos ei suinkaan vain sido ja velvoita, vaan usein myös vapauttaa ja tarjoaa uusia toimintamahdollisuuksia – tai suoranaisesti pakottaa etsimään ja hyödyntämään tällaisia mahdollisuuksia. Kaikkien laajojen institutionaalisten muutosten yhteydessä tapahtuu kyllä yleistä ”sitomista” tai ”vapauttamista”, mutta tämä ei suinkaan ole tutkimuksen ja sen tulosten sovellusten kannalta kaikkein mielenkiintoisinta. On tärkeämpää tutkia, ketkä muutoksesta ”hyötyvät” tai ”kärsivät”, toisin sanoen, mitkä toimijaryhmät/organisaatiot menettävät tai voittavat resursseja, toimintamahdollisuuksia, näkyvyyttä ja valtaa, mitä vaikutuksia näillä voitoilla ja tappi-

oilla on niiden tuleville toiminnoille ja – viime kädessä – koko institutionaaliseen kentälle ja *sen elinvoimaisuudelle* yhteiskunnan muiden institutionaalisten kenttien joukossa.”

Seuraava analyysi lähtee liikkeelle laitosten omien toimintaparametrien tarkastelusta. Analyysi ei kohdistu yksittäisiin laitoksiin, vaan niihin laitosten ”menestysryhmiin”, jotka määritettiin edellä (Taulukko 5) ja joiden ominaisuuksia ja toiminnallisia suuntauksia tarkasteltiin kysely- ja haastatteluaineiston avulla. Saman aineiston avulla on täytetty myös seuraava taulukko (Taulukko 6), jonka sarakkeet kattavat neljä taloudellisten resurssien hankinnan aluetta, neljä oman toiminnan kehittämisen aluetta ja neljä ulkoisten siteitten ja toimintojen kehittämisaluetta.

Sarakkeet on täytetty kunkin laitosryhmän kohdalla arvioimalla haastattelu- ja kyselyaineiston (ja osin myös vuosikertomus- ja tilinpäätöskertomusten) avulla missä määrin laitokset (eri laitosryhmät) ovat onnistuneet: a) ”realisoimaan” mahdollisuudet, tai missä määrin ne ovat b) jääneet vain pyrkimyksiksi tai c) muuttuneet peräti ongelmiksi. Vaikka taulukko on periaatteessa staattinen, yhden ajanjakson (1990-luvun lopun) tilannetta kuvaava, siinä ilmenevät ”pyrkimykset” ja ”ongelmat” heijastavat institutionaalisen muutoksen luomaa tilannetta ja ennoivat, mitä laitossektorilla tulee vastaisuudessa tapahtumaan. Kyselyaineiston tiivistelmä (Liite 2) antaa yleiskuvan laitosten Internet-kyselyn vastausten antamista yleissuunnista.

Taulukon lukeminen sarakkeittain antaa yleiskuvan siitä, mitä resursseja ja mahdollisuuksia laitoksilla oli 1990-luvun lopulla toimia laman jälkeisessä institutionaalisen muutoksen tilanteessa ja miten näitä resursseja ja mahdollisuuksia käytännössä hyödynnettiin. Koska resurssit ja mahdollisuudet eivät suinkaan ole laitosten omassa hallinnassa, sarakkeita luettaessa joutuu myös pohtimaan, mitä laitoksille todella oli tarjolla niin julkisen kulttuuripolitiikan kuin muiden (kotimaisten yksityisten/ylikansallisten) toimintatilanteen muokkaajien, resurssien ja mahdollisuuksien tarjoajien toimesta. Samoin taulukon perusteella voidaan pohtia, mitkä institutionaaliset pidäkkeet saattoivat ehkäistä resurssien ja mahdollisuuksien hyödyntämistä.

Taulukon lukeminen riveittäin taas tarkentaa aikaisempaa kuvaa ”menestyvistä” ja ”vähemmän menestyvistä” laitoksista osoittamalla mitä resursseja laitokset ovat onnistuneet ”kontraktoimaan” itselleen ja mitä mahdollisuuksia ne ovat kyenneet/eivät ole kyenneet käyttämään hyväkseen.

Aloitetaan taulukon lukemisen ja tulkinnan sarakkeiden suuntaan.

Ensimmäinen sarake nostaa esiin laitosten kaikkein näkyvimmän ongelman: toimintamenojen rahoituksen niukkuuden. Julkinen tuki – tulipa se sitten VOS-järjestelmän puitteissa tai muuten – korvaa useimmissa tapauksissa korkeintaan kiinteät käyttökustannukset (työvoiman, kiinteistö kustannukset) ja tuotantokohtaisesti muuttuvien toimintakustannusten kattaminen jää tällöin omien tulojen ja tuottojen varaan. Ongelman ydin on luonnollisesti siinä, että laitoksen on kyettävä kattamaan ei vain muuttuvat toimintakustannukset vaan vuoden aikana kiinteissä toimintakustannuksissa (erityisesti palkoissa ja vuokrissa) tapahtuneet kustannusten nousut.

Esimerkiksi voidaan ottaa vaikkapa täysvaltiollinen laitos, jonka käyttökustannukset ovat 30 miljoonaa. Tästä muuttuvat toimintakustannukset ovat 3 miljoonaa ja kiinteät 27 miljoonaa ja julkinen tuki myös 27 miljoonaa. Omat tulot ja tuotot ovat kolme miljoonaa, joka kattaa muuttuvat toimintakustannukset. Jos tilanne pysyy seuraavana vuonna julkisen tuen ja muuttu-

Taulukko 6. Voimavarojen ja mahdollisuuksien kehittämisen ja hyväksikäyttöö laitosten ”menestymisryhmissä”

	Toimintakulujen rahoitus	Rakennus ym. investoinnit	Omien tulojen hankinta	Yleisöt, ohjelmapolitiikka	”Tuoteistaminen”, mainonta	Henkilöstöhallinta/politiikka	Joukko- viestintä/ kriittikki	Sponsori- tulot	EU- rahoitus, projektit	Koti- maiset yhteistyö- suhteet	Ulko- maiset yhteistyö- suhteet	Tiedon- hallinta/ hankinta	Tieto- ja viestintä- teknologia
Menestymään pakotetut (4)	Akuutti ongelma	Akuutti ongelma	Aktiivinen kehittämis- kohde	Aktiivinen kehittämis- kohde	Keskittyy ”tuote- kehitty- lyyn”, erikois- yleisöihin	Joustava, produktio- kohtainen, projekti- johtamista	Interaktii- vinen, ta- pantuma/ tuotanto- kohtainen	Hyvät mahdollisuu- det, tulot silti vähäiset	Aktiivinen kehittämis- alue, pyri- tään käyt- tämään hyväksi	Uusia yhteistyö- muotoja kehittävä verkot- tuminen	Yhteistyö- muotoja kehittävä verkot- tuminen	Verkosto- yhteistyö- tiedon lähteenä	Aktiivi- esti mukana käytössä ja kehittämi- sessä
Menesty- jät (6)	Kestävällä perustalla	Ongelmat ratkottu, ratkotta- vissa	Perinteis- ti organisoitu, huolella suunniteltu	Perustana vakinnu- tetut yleisö- suhteet/ odotukset	Koetellun ”tuotanto- linjan” ke- hitäminen/ tunnetuksi tekeminen	Pysyvä ”yksiölli- sest” johdettu henkilö- kunta	Interaktii- vinen, yleisön odotuksia ja laatuja korostava	Hyvät mahdol- lisuudet, osin onnis- tunutta	Käytetään tilaisuuden tullen hyväksi	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, sortioita, vierailuja vaihtoa	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vierailuja vaihtoa	Järjestöt, suljetut verkot sa- moin suun- tautuneiden kanssa	Käytetään perinteisen joukko- viestinnän jatkeena
Kunnallis- palvelujen vakiin- nuttajat (5)	Kestävällä perustalla	Ongelmat ratkottu, ratkotta- vissa	Perinteis- ti organisoitu, keskitetysti valvottu	Perustana odotetut yleisö- määrät, lipputulot	Palvelu- suuntautu- nut, tiedot- tava	Hierarki- sen hallin- non alainen johto/hen- kiökunta	Tiedottava, palvelujen merkitystä promo- voiva.	Hyvät mahdolli- suudet, osin hyö- dynnety	Käytetään tilaisuuden tullen hyväksi	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vaihtoa	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vaihtoa	Hallinnol- liset tieto- järjestelmät keskeisessä roolissa	Käytetään perinteisen joukko- viestinnän jatkeena
Olosuhte- sidonnai- set ali- suorittajat (5)	Krooninen ongelma	Ongelmat ratkottu, ratkotta- vissa	Aktiivinen kehittämis- kohde	Yleisön löyryminen ja säilyttä- minen akuutti ongelma	Sijainti- alueen kulttuurin/ erikois- osaamisen tuoteista- mista	Nojaa ammatti- taitoisen henkilö- kunnan sitoutu- miseen	Tiedottava, paikallista/ alueellista tuotantoa korostava	Mahdolli- suuksia on, mutta ne ovat vaikeasti reaali- soitavissa	Aktiivinen kehittämis- alue, käytet- tään järjes- telmälli- sestä hyväksi	Uusia (erityisesti lähialue- yhteistyö-) yhteistyö- kehittävä	Uusia (erityisesti lähialue- yhteistyö-) yhteistyö- kehittävä	Järjestö- tiedon lisäksi tietoa alueellisen kehityksen edellytyk- sistä	Hyödynne- tään aktii- visesti projekti/ alue- kehitys- työssä
Tilanne- sidonnai- set ali- suorittajat (3)	Akuutti ongelma	Ongelmat ratkottu, ratkotta- vissa	Ratkaisua ei tahdo löytyä	Keskeisin akuutti ongelma	Erikois- tuotteiden kehittämi- nen, mutta kenelle?	Joustava, produktio- kohtainen, koordinoi- tia vaativa	Tavoitteena erkoispro- fiilitumi- nen käyt- tämössä vaikeaa	Heikot mahdolli- suudet	Käytetään tilaisuuden tullen hyväksi	Yhteistyö- muotoja kehittävä verkot- tuminen	Yhteistyö- muotoja kehittävä verkot- tuminen	Perinteisen lisäksi uut- ta johtamis- ja tuotanto- prosessi- tietoa	Käytetään perinteisen joukko- viestinnän jatkeena
Rakenne- sidonnai- set ali- suorittajat (4)	Ratkotaan neuvotelten julkisten rahoittaja- tahojen kanssa	Ongelmat ratkottu, ratkotta- vissa	Perinteis- ti organisoitu, huolella suunnitel- tu	Perustana vakinnu- tetut yleisö- sosuhteet/ odotukset	Koetellun ”tuotanto- linjan” ke- hitäminen/ tunnetuksi tekeminen	Johdon voimaan ja henkilö- kunnan ammatti- taitoon nojaava	Tiedottava, promovoiva	Hyvät mahdolli- suudet, osin hyö- dynnety	Käytetään tilaisuuden tullen hyväksi	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vierailuja vaihtoa	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vierailuja vaihtoa	Perinteisen lisäksi taidepeda- gogista ja yleisökou- lutustietoa	Käytetään perinteisen joukko- viestinnän jatkeena
Vakiin- tuneet kansalliset laitokset (4)	Päätetään budjettipro- sessissa ja tulos- sopimus- neuvot- teluissa	Ongelmat ratkottu, ratkotta- vissa	Rakentuu hallinnol- listen odo- tusten ja suunnitel- mien varaan	Perustana vakintu- teet välillä vaihto- ehtoisetkin yleisö- odotukset	Koetellun ”tuotanto- linjan”/ vaihto- ehtoisten kehittä- minen	Nojaa kes- kitettyyn johtoon ja henkilö- kunnan am- mattitaitoon	Tiedottava, promovoiva	Hyvät mahdolli- suudet, usein jo- hyvin hyö- dynnety- kin	Käytetään tilaisuuden tullen hyväksi	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vaihtoa	Kansain- välistä järjestö- toimintaa, vaihtoa	Perinteisen lisäksi manageri- aalista ja uutta tieto- järjestelmä- tietoa	Joukko- viestinnän jatketta myös kokeilu- ja kehittä- mistyötä

vien toimintakustannusten osalta muuten samana, mutta kiinteiden toimintakustannusten nousu on palkka- ja hintakehityksen myötä neljä prosenttia, laitoksen on ansaittava yli miljoona enemmän kuin edellisellä vuonna. Toisin sanoen, jos julkinen tuki ei korvaa kiinteiden toimintakustannusten nousua, on laitoksen ansaittava tämän nousun verran enemmän omia tuloja tai supistettava toimintakustannuksia⁶⁴. Lisäongelmaksi luonnollisesti muodostuvat omien myyntitulojen voimakkaat vuosittaiset heilahtelut, joita julkisissa ja julkisesti tuetuissa laitoksissa on usein vaikeaa ottaa kirjanpitol teknisesti huomioon. Ei olekaan ihme, että toimintakustannusten kattaminen on nykyisen tiukan julkisen talouspolitiikan aikana hallinnassa vain harvoilla laitoksilla – nimenomaan vain ”menestyvillä laitoksilla” ja täyskunnallisilla laitoksilla, joskin jälkimmäiset voivat tulotavoitteiden saavuttamisessa epäonnistuessaan joutua kovankin säästöprässin alaisiksi. Kansallisilla laitoksilla ”hallinta” riippuu niiden kyvystä menestyä rahoittajien kanssa käydyissä tulossopimusneuvotteluissa ja/tai taloussuunnittelu- ja budjettiprosesseissa.

Edelliseen verrattuna toinen sarake antaa täysin vastakkaisen kuvan. Lähes puolelle (13) laitosotoksen laitoksista oli vasta toteutettu tai oltiin toteuttamassa omien tilojen uudisrakentamista tai täydellistä korjaamista, kaksi hyötyi muuhun tarkoitukseen rakennettujen tilojen käyttöoikeudesta, kahdelle on suunnitteilla täydellinen korjaaminen ja yksi oli osallistujana ja yhtenä päähyötyjänä mukana massiivisessa talohankkeessa. Tämä heijastaa sitä kulttuurirakennusten rakennusboomia, joka alkoi jo 1980-luvun puolivälissä, jatkui (jonkin verran hiljentyneenä) lamankin aikana kiihtyen taas 1990-luvun jälkipuoliskolla⁶⁵. Syynä on osin vanhentuneen rakennuskannan normaali uusiminen, mutta takana on muutakin. Uusiminen on usein nähty myös välttämättömänä uuden tekniikan, työvoiman tehokkaan ja inhimillisen käytön sekä sivutulujen (esim. ravintola- ja kauppatulojen) hankkimiseksi.

Laitosten rakennusboomi liittyy myös toiseen boomiin, turismin ja ”kaupallisen” kulttuurituotannon esiin nostamaan kulttuuri- ja kongressitalojen rakentamiseen. Investoijat (valtio, kunnat ja yksityiset sponsorit) eivät investoi kulttuurirakentamiseen enää vain *aus Liebe zur Kunst* vaan näkevät kulttuurilaitosten tiloissa samoja hyödyntämismahdollisuuksia kuin kongressikeskuksissa. Tämä on usein ilmennyt investointilähteissä (voimakas yksityinen panos) ja talon hallinnassa (yritysmuotoinen hallinta) ja tuotosodotuksissa (talon odotetaan tulevan toimeen omilla tuotoilla tai jopa tuottavan voittoa).

Edellä esitetty ei merkitse sitä, etteivätkö puutteelliset tilat olisi usein hyvinkin akuutti ongelma eräille laitoksille. Taulukkoon se on merkitty akuutiksi ”menestymään pakotetuille”, jotka joko toimivat vielä puutteellisissa tiloissa tai kantavat jo suoritetuista rakentamis- /korjausinvestoinneista (tai tilojen ostamisesta) velkataakkaa. Usein kyse ei ole vain esiintymis/näyttelytiloista, vaan myös toimisto-, arkisto- työpaja- ja varastotilat ovat aiheuttaneet ongelmia.

⁶⁴ Valtion rahoitus VOS-järjestelmän kautta kohdistuu juuri kiinteisiin- (työvoima-) kustannuksiin. Niinpä sen leikkaaminen tai sen kasvun pysäyttäminen alle kustannusten nousua johtaa helposti kierteeseen, jossa kunnat korvaavat syntyneestä vajeesta vain valtion osuuden kiinteiden kustannusten supistumisen (jos sitäkään), jolloin laitosten toimintakustannusten rahoitus supistuu.

⁶⁵ Vrt. Heiskanen, 2000, *mt.*, s.45.

Kuten odottaa sopii, kolmas sarake, omien tulojen hankkiminen tarjoaa meille paljolti samaa mallia kuin ensimmäinen toimintamenojen sarake. Omien tulojen onnistunut hankinta näytti onnistuessaan nojaavan lähinnä perinteiseen yleisön hankintaan, johon kuuluu normaali mainonta, tiedottaminen, kausiliput, ennakkomyynti ja erilaisten tukijärjestöjen (Laitoksen XYZ Ystävät) hyödyntäminen. Eräissä tapauksissa turvauduttiin myös yleisön rekisteröintiin ja kohdemarketingiin. Ainoa selvä poikkeus moderniin suuntaan löytyi otoksen orkestereista, joilla oli äänitteistä (levytykset, radio/televisiolähetys) ansaittuja lisätuloja. Näihin liittyi myös erityisiä tekijänoikeusratkaisuja (palkkakompensaatiota äänityksistä) ja tilinpitöratkaisuja (rahastointia julkishallinnollisen kirjanpidon yhteydessä).

Menestymään pakotetuilla ja tilannesidonnaisilla alisuorittajalaitoksilla ilmeni vaikeuksia ennen kaikkea yleisön hankkimisessa, erityisesti silloin kun siihen pyrittiin uudella ja/tai poikkeuksellisesti järjestetyllä tarjonnalla. Julkisten tai voittopuolisesti julkisen tuen varassa toimivien laitosten ohjauksen perustana oli yleensä omat tulot ja yleisömääräindikaattorit, jotka laitokset itsekin yleensä tunnustivat valideiksi onnistumisen tai epäonnistumisen mittareiksi. Eräiden valtion virastojen (katto-organisaatioiden) ja kunnallisten hallintokuntien alaisten laitosten tulohankinnan perustaksi on tulosvaatimusten kautta alkanut muotoutua eräänlainen ”yleisönhankintaformula”, jossa sekoitetaan yhteen suuriin yleisöihin vetoavia ja kompetentteja yleisöjä tyydyttäviä tuotteita oikeassa suhteessa. Eräät laitokset ilmaisivatkin tyytymättömyytensä tätä yksioikoista laskelmallisuutta vastaan pitäen sitä pahempaan kuin rehellistä ”kaupallisuutta”.

Investointisarake ja toimintameno-sarake sekä omien tulojen hankintasarake ovat mielenkiintoisessa riippuvuussuhteessa toisiinsa. Eräiden laitosten kohdalla haastatteluissa kävi ilmi, että toimintamenojen niukkuus on estänyt uusien tilojen ja laitteiden tehokasta käyttöönottoa ja johtanut myös odotettu huonompaan omien tulojen kehitykseen. Parissa tapauksessa uudet tilat ovat myös aluksi houkuttelevat uteliasta yleisöä esityksiin ja näyttelyihin, mutta tämä kehitys on kuihtunut melko nopeasti. Laitokset ovat pian jääneet tuskailemaan laskevien omien tulojen, kohoavien kiinteiden kustannusten ja (leikkauksista ja lomautuksista johtuvan) riittämättömän työvoiman kierteeseen. Eräissä tapauksissa oman tuotannon aloittaminen ja/tai yksityisten tuottajien tehokas hyväksikäyttö näytti aluksi kangerrelleen.

Edellä on jo pariinkin kertaan viitattu siihen, että laitosten ohjelmapolitiikka 1990-luvun lopulla on kääntynyt entistä selvemmin riskinotoksi. Laitokset valittavat, että niiden on entistä vaikeampaa ennakoita, mitkä ohjelmat, näyttelyt tai erikoistilaisuudet todella vetävät yleisöä ja tehdä järkevää ohjelmapolitiikkaa. Erityisesti kausivaihtelut ovat kasvaneet: mikä onnistuu keväällä, ei onnistu syksyllä ja päin vastoin. Samoin esitysten/näyttelyjen elinkaaret ovat lyhentyneet. Syytä etsitään yleisöjen fragmentoitumista (”...ei enää ole yhtä suurta yleisöä”), ja elämänrytmin ja mielenkiinnon lisääntyvistä epäsäännöllisyydestä (”...ihmiset haluavat entistä nopeammin aina jotakin uutta”). Kaikki tämä heijastaa myös edellä jo mainittua kulttuuriyleisöjen tilastollisten seurantajärjestelmien vanhanaikaisuutta.

Seuraava sarake, ”tuotteistaminen”, jatkaa tavallaan samaa yleisöpolitiikan teemaa kaupalliseen suuntaan. Kysymys on oman paikan löytämisestä toisaalta kulttuurituotannon aggregoidussa arvoketjussa, toisaalta oman nichin löytämisestä kilpailussa toisten samoihin yleisöihin vetoavien laitosten ja

kulttuurituotteiden kanssa. Käsitteeseen liittyy myös tuotteen monimuotoinen pakkaus, erityisesti uusien tuotanto- ja välitysmuotojen, erilaisten ”ikkunoiden” hyväksikäyttö. Sarakkeen yhteenvedo viittaa siihen, että kysely- ja haastatteluaineistot eivät juurikaan nostaneet esiin mitään uutta tällä alueella. Edellä on jo todettu, että uudet tuotteet ja tuotantotavat näyttävät olevan vaikeuksissa, joskin avantgardepyrkimykset ja monimuotoinen laitoksen ”brandin” kehittäminen ja erilaisten sivutuotteiden myynti leimaakin menestymään pakotettujen laitosten ryhmää. Kuitenkin uusia vaihtoehtoisia esitysmuotoja ja tuotantotapoja on voitua ottaa tehokkaasti käyttöön eräissä suurissa kansallisissa tai alueellisissa laitoksissa, jotka ovat saaneet modernit tilat ja välineistön. Tämä osoittaa, ettei näiden laitostenkaan tarvitse mukautua mainstreamiin toimiakseen kansallisen kulttuurin lippulaivoina.

Kysely- ja haastatteluaineistossa nousi vain satunnaisesti esiin se kulttuurirakentamisen uusi suunta, jossa tiloja ei rakenneta/peruskorjata vain yhtä laitosta (orkesteria, teatteria, museota) varten vaan erilliseksi monikäyttötilaksi, jota hallinnoidaan erikseen (esimerkiksi osakeyhtiönä) ja jonka käytössä yhdistyy ensemble/pysyvä näyttely-käyttö, talon oma ohjelmien tuottaminen ja ulkopuolisten tuottajien tuotanto. Eräät laitokset kuitenkin kommentoivat kehitystä kriittisesti toteamalla, että näissä ratkaisuisa ainakin ulkopuolisena tuottajana toimiminen vaatii vuokrien ja mainos- ym. kustannusten vuoksi myös erikoisrahoitusta.

Seuraava sarake koskee laitosten arvokkaimman resurssin, henkilökunnan käyttöä. Kysely- ja haastatteluastauksissa toistettiin jatkuvasti henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon muuttuneen radikaalisti laman ja 1990-luvun institutionaalisen muutoksen myötä. Yleensä kehityksen todetaan johtaneen pysyvän henkilökunnan vähentymiseen erityisesti teatterissa (luopuminen ”hautakivisopimusajattelusta”) ja museoissa (lisääntyvä työllistettävien työntekijöiden käyttö korvaamaan kroonista työvoimapulaa ja täydentämään ”vanhenevaa” ammattilaisten kaaderia). Samoin tuotantoprosessit ovat muuttuneet: yksityiset tuotteet (produktiot) ovat nousseet keskeisempään asemaan kuin järjestelmälliset ja huolella suunnitellut kauden kattavat ohjelmat. Tämä taas on johtanut produktiokohtaisen työvoiman lisääntyvään käyttöön.

Kehitys näyttää siis itse asiaa kulkevan päinvastaiseen suuntaan kuin mitä miestyövuosiin sidottu julkinen rahoitus näyttäisi edellyttävän. Mahdollisuus summata lyhyet tilapäiset työjaksot täysiksi miestyövuosiksi ja muuntaa myös eräät ulkoa ostetut palvelut työvoimakustannuksiksi on kuitenkin tehnyt mahdolliseksi miestyövuosiperusteisten valtionosuuksien joustavan käytön. Toisaalta kilpailu huippuesiintyjistä ja erikoisammattityövoimasta on tukenut henkilökunnan vakinaistamista ja teattereiden ja orkestereiden ensemble-ajattelua. Kilpailu kuitenkin myös nostaa tämän ”työvoimaeliitin” palkkioita ja saa heidät jäämään freelance-toimijoiksi.

Produktioperusteinen ”tuotteistaminen” on ilmeisesti alkanut muokata laitosten toiminnan laskennallista perustaa ja laitosjärjestelmien rakenteita. Järjestelmällinen produktiokohtainen kustannus- ja tulolaskenta on tulossa myös ensemble-laitoksiin ja näyttelytoiminnassa omiin kokoelmiin nojaaviin museoihin. Ensemble-laitosten rinnalle on myös kehityksessä entistä monipuolisempi ”kevytrakenteinen” laitosverkko, jossa produktio- tai projektikohtainen, usein jaksoittainen (kesäkausi, juhla-ajat) tuotanto tapahtuu kevyen organisatorisen rakenteen (ryhmä, yhdistys) puitteissa vapaasti valituissa tiloissa. Kysely- ja haastatteluaineistosta löytyi vain muutamia tätä kehitystä

Kuvio 3. Laitosten johdon ja tuotantotavan eriytyminen



koskevia arvioita. Niissä toisaalta hyväksyttiin kehitys, koska sen katsottiin tehostavan huipputyövoiman käyttöä, toisaalta kritisoihin kehitykseen kytkeytyvää ”kerman kuorintaa” ja tuotannon kaupallistumista.

Kyselyssä ei monistakaan syistä voitu kerätä luotettavaa tietoa mahdollisista 1990-luvun muutoksista laitosten sisäisten toimintojen ja johdon organisoinnissa. Henkilöstöhallintoa ja tuotteistamista koskevat kysymykset nostivat kuitenkin eräitä johdon organisointiin liittyviä peruskysymyksiä. Samoin haastattelutilanteissa nousi esiin johtamisen vaihtoehtoisia suuntaviivoja ja niihin liittyviä erilaisia tavoitteita, organisointimuotoja – ja myös ristiriitoja. Seuraava kuvio tiivistää niitä parin yleisen ulottuvuuden avulla.

Kuvio rekisteröi neljä laitosten tuotantoprosessien ulottuvuutta: johdon keskittymisen, ulkopuolisten tuottajien ja tuotantoon liittyvän asiantuntemuksen käytön määrän, oman henkilökunnan käyttötavan, ja tuotannon ohjelma-perusteisen yhtenäisyyden/projektikohtaisen hajautuksen. Lopputuloksena on kuvion nurkkien neljä tuotantotyyppiä.

Kuvio muistuttaa siitä, että laitosten hallinto- ja tuotantorakenteet voivat olla monikerroksisia ja, vaikka laitosten tuotanto ei ulkoisesti monimuotoistuisi tai sisällöllisesti rikastuisi vaan päinvastoin standardisoituisi, hallinto- ja tuotantorakenteet voivat siitä huolimatta monimuotoistua. Tämä johtuu laitosten toimintaympäristön muutosnopeuden kiihtymisestä ja niiden ulkoisten suhteiden monimuotoistumisesta. Syistä, joista ainakin osa näkyy Taulukon 6 seuraavissa sarakkeissa, tällainen kehitys lähti käyntiin maamme taide- ja kulttuurilaitosten toimintaympäristössä viime vuosikymmenellä ja jatkuu yhä edelleen. Voidakseen vastata kehityksen haasteisiin laitokset ovat joutuneet

tehostamaan tiedonhankintaansa ja kehittämään kykyään käyttää apunaan ulkoista asiantuntemusta esimerkiksi rahoituksen, tuotekehittelyn, projekti- ja ”megatuotannon” sekä mainonnan ja markkinoinnin alueilla. Tai ainakin niiden olisi pitänyt pyrkiä tekemään kaikkea tätä. Johtamisen kannalta tämä kehitys on ollut ongelmallista. Laitosten johdon tarkasteluissa huomiota on perinteisesti kiinnitetty yleisjohdon, taiteellisen johdon ja taloudellis-hallinnollisen johdon keskinäisiin suhteisiin ja vuorovaikutukseen. Viime vuosikymmenen kehitys on pirstonut vanhoja malleja ja tuonut kuvaan mukaan uusia ”vallan jakajia”, erilaisia tuottajia ja rahoituksen, sponsoroinnin, viestintäteknologian ja mainonnan asiantuntijoita ja johtajia.

Laitosten suhteet joukkoviestimiin olivat tavallaan kaksijakoiset – osin siksi, että kyselyissä ja haastatteluissa tätä luodattiin kahdessa kohdassa: kritiikin keskittymisen ja ”harvainvaltaistumisen” vaikutuksia tiedusteltaessa ja laitosten yhteistyösuhteita kartoitettaessa. Johtavaa pääkaupunkilehteä ja televisiota (erityisesti MTV3:a) pidettiin keskeisinä esitysten/näyttelyiden tunnetuiksi tekijöinä. Pääsyn televisioon taas katsottiin takaavan yleisön kiinnostuksen. ”Lehden”(HS) ja yleensä lehdistön asemasta todettiin, että kritiikki voi vaikuttaa katsojamääriin ja pyyhkiä armotta pois esityksiä/näyttelyitä. Tosin menestyvien laitosten vastauksissa todettiin, ettei negatiivinenkaan kritiikki voinut tuhota ”kansannäytelmiä/-näyttelyitä”, ts. esityksiä, joita yleisö odotti ja oli valmistautunut näkemään. Vähemmän tunnettujen näytelmien/näyttelyiden kohdalla kritiikki kuitenkin saattaa muodostua tappavaksi. Myös Helsingin ulkopuolisten orkestereiden vastauksissa esitettiin samanlaisia tulkintoja kritiikin merkityksestä. Orkestereiden kohdalla radio- ja televisiolähetyskset ja äänitteiden osakseen saama kansallinen ja kansainvälinen positiivinen kritiikki ja arvostus nostettiin keskeiseksi menestystekijäksi.

Useimmat laitokset kuitenkin mainitsivat lehdistön myös tärkeänä yhteistyöpartnerina. Tällöin ajateltiin lehdistöä – lähinnä alueellisia ja paikallisia lehtiä – tiedottajina ja myös mahdollisina sponsorijoina. Näiden lehtien toimesta sekä ”poikkeavat uutudet” että yleisöjen odottamat näytelmät/näyttelyt/konsertit voitiin helpoimmin saada yleisön tietoon. Erikoistapauksena mainittiin alueellisen sanomalehden sponsorioima näytelmäkilpailu, joka voittaneita näytelmiä esittäneen teatterin mukaan tuotti uutta mielenkiintoista – joskaan ei kritiikin kovin hyvin vastaanottamaa ohjelmistoa.

Sponsorointitulot (sarake viisi) olivat koko otoksessa suhteellisen vaatimatomat ja jakautuivat myös epätasaisesti⁶⁶. Odotetusti parhaita sponsorirahoituksen hankkijoita olivat suuret pääkaupungin seudun laitokset, joilla valttikorttina oli uudet rakennukset. Näillä on myös parhaat mahdollisuudet käyttää sponso-reiden hankinnassa alan konsulttiapua. Kuitenkin sponsoreita on löytynyt myös taantuvien seutujen laitoksille, lähinnä kulttuuriturismin edistämishankkeisiin.

Valtion budjettihallinnon piiriin kuuluvilla laitoksilla oli ilmeisiä vaikeuksia sijoittaa sponsoritulot normaalin kirjanpidon piiriin. Tämä on selvästikin

⁶⁶ Vrt. Pekka Oesch, Yritysten tuki taiteille 1996, *Tilastotietoa taiteesta nro 20*, Taiteen keskuustoimikunta, Helsinki 1998.

⁶⁷ Suoraan muistiota lainaten: ”Työryhmän mielestä sponsoriyhteistyön kautta saatavaan rahoitukseen tulee valtion taloushallinnossa soveltaa samoja menettelytapoja kuin muuhunkin viraston omaehtoiseen rahoituksen hankintaan. Merkittävästä sponsoriyhteistyöstä ja sen huomioon ottamisesta budjetoinnissa tulee keskustella ohjaavan viranomaisen kanssa osana virastojen tulosohjausmenettelyä”, Valtiovarain-ministeriön budjettiosasto, ”Sponsorointi valtionhallinnossa”, *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita*, Helsinki, 2000.

hidastanut sponsoritoiminnan kehitystä. Kysymystä selvitelleen valtiovarainministeriön työryhmän muistiokaan ei antanut sanottavampaa tukea rahoituksen käytön käytännön järjestelyihin⁶⁷. Tätä ongelmaa ei yksityisen oikeusmuodon omaavilla laitoksilla luonnollisestikaan ole – mikäli ongelmaksikin ei lasketa julkisen tuen mahdollista vähentämistä sponsoritulojen kasvun seurauksena.

Laitosotoksen laitoksista viisi ilmoitti olleensa mukana EU-rahoitteisissa projekteissa. Näistä kolme liittyi kulttuurimatkailuun, yksi rakennushankkeen kokeilevaan näyttelytoimintaan ja yksi laitoksen sisältötuotantohankkeeseen. Ei ole mitenkään yllättävää, että hankkeista neljä sijoittui Itä-Suomen taantuville seutukunnille – joka osoittaa, että EU:n rakennerahastorahoitus todella toimii ja pyrkii myös kulttuurin alueella korjaamaan tilannetta rakennedonnaisten alisuorittajien laitosryhmässä. Laitosvastauksissa korostettiin yleisemminkin uutta EU-jäsenyyden myötä syntynyttä kehitysprojektiajattelua, jota toteutetaan erityisesti lähialueyhteistyönä.

Laitosten yhteistyösuhteita luodanneet kysymykset tuottivat paljolti samantaisia tuloksia kuin aikaisemmat taide- ja kulttuurilaitosten ”kontaktikentän” tutkimukset⁶⁸. Joukkoviestimet koettiin tärkeiksi, kuten edellä jo todettiin. Laitosten suhdetta julkisiin rahoittajatahoihin ja hallintoon on kommentoitu jo edellä. On syytä vain muistuttaa havainnosta, jonka mukaan yksityisen oikeusmuodon omaavat menestyjät eivät katsoneet tarpeelliseksi pitää turhan läheisiä suhteita näihin tahoihin eikä niillä myökään ollut suhteita kunnallisiin laitoksiin. Kunnalliset laitokset pitivät täysin odotetusti tiiviitä yhteyksiä kunnan kulttuurihallintoon ja päätöksentekijöihin, mutta yhteydet muihin kunnallisiin kulttuurilaitoksiin näyttivät kulkevan lähinnä vain yhteisen hallinnon kautta.

Kuten aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, myös laitosotoksen laitosten tärkeimmät kotimaiset yhteistyösuhteet suuntautuivat muihin oman alan laitoksiin. Näiden suhteiden luonne vaihteli kuitenkin laitosryhmittäin. Produktiokohtaiseen toimintaan suuntautuneet laitokset etsivät suppeaa ja kiinteää yhteistyötä laitoskonsortioiden puitteissa, kun taas kunnalliset ja muut ensemble-laitokset pitivät yllä ”normaaleja” vierailusuhteita ja tapasivat toisiaan yhteisten järjestöjen järjestämissä tai muissa ammatillisissa tilaisuuksissa. Oman alan koulutuslaitokset ja oman sijaintialueen koulut ja muut oppilaitokset mainittiin usein keskeisinä yhteistyökumppaneina. Kansalliset laitokset ja myös eräät suuret kunnalliset laitokset pitivät ”missionaan” esimerkillisten toimintamallien kehittämistä (esimerkiksi yleisökasvatuksen alueella), ja eräillä niistä on myös kansallisia velvoitteita (koulutusta, arkistointia, erilaisia kehittämistehtäviä), jotka ainakin periaatteessa suuntasivat niiden kontaktikenttää kansallisen aste- ja aluehierarkian alemmille askelmille⁶⁹.

Laitosten suuntautuminen kansainväliseen yhteistyöhön näyttää vaihtelevan kahdella ulottuvuudella: verkottuminen vastaan perinteinen järjestötoiminta ja kansainvälinen yhteistuotanto- ja projektityö vastaan perinteiset

⁶⁸ Vrt. Vesa Seppälä, ”Kulttuurilaitosten kontaktikentät”, Suomen Kuntaliiton tutkimusprojekti ”Kulttuurilaitosten yhteiskunnalliset vaikutukset”, Osaraportti 1/1997.

⁶⁹ Kansallisten tehtävien onnistunut koordinointi edellyttää, että koordinoivalla laitoksella on siihen resursseja, tarvittaessa myös yhteistyöhön pakottavia sanktioita. Kun nämä puuttuvat ja koordinoiva laitos koetaan kilpailijana, ei koordinaation voi odottaa onnistuvan. Laitosotos tarjosi esimerkin tällaisestakin asetelmasta. Toisaalta valtakunnallisten erikoislaitosten kohdalla löytyi hyvinkin positiivisia esimerkkejä resursseja säästävästä yhteistyöstä.

vierailut, vaihto ja yhteisfestivaalit/-konferenssit. Mikäli ulottuvuuksien ensi-mainittuja päitä pidetään ”moderneina”, laitosten modernisuus näyttää syntyvän vain pakon edessä (vrt. ”menestymään pakotetut” laitokset). Lievemmin ilmaistuna EU-perusteinen rahoitus, sponsorirahoitus ja lähialueyhteistyö kulkevat käsi kädessä verkottumisen ja kansainvälisen yhteistuotanto- ja projektityövalmiuden kanssa. Lähinnä perinteiseen kansainväliseen yhteistyöhön suuntautuneet laitokset valittivat kansainväliseen toimintaan käytettävissä olevan julkisen tuen riittämättömyyttä.

Tiedonhallinnan ja -hankinnan kohdalla löytyy vastaavia ulottuvuuksia. ”Modernilla” puolella ovat toisaalta pienet, uutta etsimään pakotetut laitokset, jotka hankkivat tietoa toimintatilanteestaan ja rahoitus- ja yhteistyömahdollisuuksistaan verkostoitumisen kautta, toisaalta suuret laitokset, joille on välttämätöntä hankkia uutta johtamis- ja talous- tietoa sekä tietoa yleisöistä. Asemansa vakauttaneet menestyvät laitokset ja täyskunnalliset laitokset nojaavat enemmän keskinäiseen vertailevaan ”intranet-tietoon” sekä järjestöjen kautta välittyvään ja hallinnolliseen tietoon. Yleensä laitokset pitivät oman alansa järjestöjen tarjoamia tietoja ja koulutusta tärkeänä, mutta ei kuitenkaan alati kompleksisemmaksi muuttuvien taloudellisten ja organisatoristen ongelmien kannalta riittävänä.

Kyselyissä ja haastatteluissa nostettiin esiin myös tietoyhteiskuntaproblematiikka, tosin hyvin tyypistetyssä muodossa. Laitoksilta kysyttiin niiden yhteyksiä ”uuteen kulttuurisektoriin”, jonka ytimen muodostavat toisaalta uuden tieto- ja viestintäteknologian tehokas käyttö, toisaalta uusi markkina-suuntautunut liikkeenjohdollinen suhtautuminen rahoitukseen ja laitoksen toimintojen organisoitiin. Kuvaan katsottiin kuuluvan myös kulttuurialan pienyrittäjyyden ja kulttuuriturismin.

Vain muutamalla laitoksella oli johdonmukainen kuva näistä kehityssuunnista. Vastauksissa mainittiin yksittäisiä tiedonhankintaan, koulutukseen ja uuden teknologian käyttöön liittyviä toimenpiteitä ja hankkeita, mutta useimmiten ne nähtiin ”pakon sanelemiksi” eikä toimintojen yleisen kehittämisen piiriin kuuluviksi. Teknologian uudet sovellutukset (multimedia, Internet jne.) nähtiin tavallisesti vain perinteisen joukko- ja organisaatioviestinnän jatkeena. Samalla kuitenkin valitettiin, että ei ole riittäviä taloudellisia edellytyksiä tai tietotaitoa mennä tehokkaasti mukaan uuden kulttuurisektorin toimintoihin. Otoksesta löytyi kaksi laitosta, jotka olivat mukana Internet-perusteisissa ”virtuaaliodellisuushankkeissa”, Cd-rom-tuotantoa oli viidellä laitoksella. Kulttuuriturismin kehittäminen nähtiin yleensä tärkeänä uutena rahoituslähteenä, vain pari laitosta ilmaisi tässä yhteydessä pelkäävänsä sen johtavan kulttuurin kaupallistumiseen.

Laitosten menestyksen ja modernisoitumisen paradoksit

Entä tuoko Taulukon 6 riveittäin lukeminen esiin jotakin uutta verrattuna aikaisempaan laitosten menestymistarkasteluun? Ei suoranaisesti. Kuitenkin edellä esitetyt sarakekohtaiset tulkinnat nostavat esiin ongelmia, tai peräti paradokseja.

Eräs paradoksi – tai pikemminkin dilemma – nousi esiin heti ensimmäisten sarakkeiden tarkastelussa. Siinä todettiin useimmilla laitoksilla olevan ongelmia muuttuvien toimintamenojen hankinnassa, joka taas asetti rajoituksia usein suurin kustannuksin kunnostettujen/hankittujen tilojen ja muiden tilojen käytölle ja omien tulojen hankinnalle.

Edelliseen liittyy toinen paradoksi, joka koskee kulttuurisektorin kaupallistumista. Epäilemättä toimintamenojen niukkuus ja tarve ansaita lisää tuloja johtaa ainakin jossakin määrin kaupalliseen ohjelma-/näyttelypolitiikkaan. Ehkä kuitenkin vielä selvempi tie kaupallisuuteen löytyy juuri kalliiden rakennusten ja laitteiden suunnalta. Tulonhankinta niiden avulla voi viedä laitokset siihen taloudellisen kilpailun kierteseen, jossa varsinaiset matkailu- ja kongressikeskukset toimivat. Kulttuurista huipputuotantoa varten suunniteltuja tiloja vuokrataan maksukykyisimmille tahoille, jolloin laadukas ja kokeileva tuotantotoiminta joutuu vetäytymään takaisin syrjäisempiin tiloihin – ja samalla vetäytymään pois menestyskilpailusta. Toisaalta tämän kehityksen myötä on syntymässä myös uutta tuottajatoimintaa, joka ei ole aina kaupallista ja joka tarjoaa uusia (ja usein paremmin palkattuja) mahdollisuuksia taiteelliseen ja kulttuurityöhön koulutetulle henkilökunnalle. Tämä itsenäinen tuotanto – samoin kuin suurten monikäyttöareenoiden mega-esitykset ja näyttelyt – kilpailevat perinteisempien laitosten kanssa yleisöistä ja saattavat ainakin joissakin tapauksissa kiihdyttää näiden tappiokierrettä.

Kolmas paradoksi koskee sitä laitosten modernisoitumista, johon parin viimeisen sarakkeen tarkastelussa viitattiin. On paradoksaalista, että pienet ja/tai ongelmallisissa olosuhteissa toimivat laitokset ovat kaikkein selvimmin mukana – tai voimakkaimmin pyrkimässä mukaan – sille uudelle kulttuurisektorille, josta näiden sarakkeiden kohdalla oli kyse. Tämä on tavallaan ymmärrettävää, koska niiden on pakko näin suuntautua selvittääkseen hengissä ja vakiinnuttaakseen asemansa oman laitossektorinsa piirissä. Paradoksi kuitenkin on, että toiminnallisen tehokkuuden katsannosta tällaisilla pienillä ja heikoilla yksiköillä ei pitäisi olla mitään elämisen oikeutta. Ne pitäisi lopettaa tai liittää suurempiin yksiköihin.

Nämä kolme paradoksia nostavatkin jo esiin tienviittoja odotettavissa olevan kehityksen suuntaan.

V. Johtopäätökset: kehitysodotukset ja kehittämismahdollisuudet

Odotettavissa olevat ongelmat ja kehittämismahdollisuudet

Tiivistän tässä luvussa tutkimuksen tulokset johtopäätöksiksi tarkastelemalla niiden avulla laitosjärjestelmän tulevaa kehitystä ja kehittämismahdollisuuksia.

Tarkasteluni lähtökohtana ovat tulevaisuuden uhat, jotka kiteytän kahdeksi laajemmaksi ongelmaryhmäksi. Toinen näistä on koko julkisesti tuetun laitosjärjestelmän ajautuminen ”pattitilanteeseen”, toinen taas eräiden laitosryhmien joutuminen umpikujiiin, joista käytän käsitettä ”mahdottomat kehittämissyhtälöt”. Näiden ilmausten pessimistisestä sävystä huolimatta en kuitenkaan näe laitosjärjestelmän kehittämistä toivottomana yrityksenä, vaan pyrin paikantamaan joukon keskenään vuorovaikutteisia kehittämismahdollisuuksia.

Näiden mahdollisuuksien valikon huipulla on täysin odotetusti laitosten rahoitustilanteen parantaminen. Pyrin kuitenkin osoittamaan, että *julkisen perusrahoituksen tason nostaminen* ei pelkästään riitä. Tarvitaan myös sitä *täydentävää julkista kehitysrahoitusta ja rakenteellisia muutoksia*.

Tarkastelemani rakenteelliset muutokset kuuluvat ”institutionaalisen insinööritaidon” keinovalikoimaan. Erityisesti kulttuuriperinnön hallinnon alueella on anglosaksisissa maissa tehty paljon ns. institutional engineering -työtä mielekkäiden institutionaalisten rakenteiden ja organistoristen koordinointi- ja ohjausjärjestelmien kehittämiseksi⁷⁰. Jaan tämän kehittämisalueen kolmeen ryhmään: laitosten hallintajärjestelmien rakenteellisen säätelyn korjaamiseen, ulkoisten ohjausmekanismien kehittämiseen ja laitosten organisaation ja johdon uudistamiseen.

Hallintajärjestelmien säätely koskee juuri niitä julkisen ja yksityisen sektorin yhteisohjauksen ja yhteisohjautuvuuden (governance) ongelmia, joita edellä on tarkasteltu useammalta eri kannalta. Taide- ja kulttuurilaitosten kannalta nämä ongelmat voidaan tiivistää kahdeksi kysymykseksi: 1) missä määrin ja miten laitosjärjestelmän sallitaan/yksityisiä laitoksia rohkaistaan olemaan yhteistyössä markkinasektorin kanssa, ja 2) miten julkiset tai laajan julkisen tuen piirissä olevat eri hallinnon tasoilla ja eri osa-alueilla toimivat laitokset sidotaan yleisiin hallinnollisiin hierarkioihin ja/tai toisiinsa, missä määrin taas sallitaan/rohkaistaan niiden keskeistä ”luonnollista” yhteistyötä ja kilpailua.

Hallintajärjestelmistä puhuttaessa on kyse rakenteiden säätelystä. *Organisatoriset ohjausmekanismit* taas ilmentävät säätelijä-, omistaja- ja rahoittaja-

⁷⁰ Vrt. MIMESH. *Models of Innovative Management in European Heritage. Reader for the Seminar*, 4-6 November, 1999, Torino.

tahojen tapaa järjestää ja institutionalisoida oman suoran organisaatioihin kohdistuvan ohjauksensa.

Organisatoriset ohjausmekanismit – erilaiset bufferiorganisaatiot (säätöt, valtuuskunnat) ja hallintoelimet (hallintokunnat, lautakunnat, hallitukset, johdokunnat jne.) – muodostavat tavallaan rahapinnan omistaja-/rahoittajatahon ja laitosten johdon ja operatiivisen toiminnan välille. Ne ovat välineitä, joilla rahoittajat ja laitosten toiminnan kannalta muut tärkeät tahot (stakeholders) saatetaan keskinäiseen yhteistyöhön ja joiden kautta ulkopuolista erikoisasiantuntemusta voidaan ”imeä sisään” ja hyödyntää. Ne säätelevät myös laitosten sisäistä organisaatiota ja johdon toimintaa.

Kolmas institutionaalisen insinööritoiminnan alue, *laitosten oman sisäisen organisaation ja johdon kehittäminen*, onkin aina nähtävä kahden edellä mainitun laajemman institutionaalisen insinööritoiminnan yhteydessä. Sisäisessä organisoinnissa on kyse tuotantotoiminnan prosessien organisoinnista, johdon kehittämisessä kohteena ovat toisaalta vallan, vastuun ja tehtävien jako, toisaalta johdon suhteet organisaation muihin henkilöryhmiin, ”työntekijöihin”. Yksittäisten laitosten toimintojen onnistuneisuus riippuu viime kädessä sisäisen organisaation kitkattomuudesta sekä johdon kyvystä hallita laitoksen toimintaa, sisäisiä suhteita, toiminnan asiasisältöjä (”trade”) sekä laitoksen ”ulkopolitiikkaa”.

Seuraava taulukko (Taulukko 7A) selventää logiikkaa, jonka puitteissa sorvaan johtopäätökseni. Tiivistän tutkimuksen tulokset sarakkeiden kehittämisiongelmiiksi ja tarkastelen sitten, missä määrin niitä voidaan ratkoa rivien määrittämin keinoin. Tarkoituksena on selvittää, ”purevatko rivit”, toisin sanoen, voidaanko kysymysmerkkien tilalle kirjata kyseisillä kehittämiskeinoilla saatettavia positiivisia merkintöjä vaiko ei – ja jos voidaan, niin millä ehdoilla.

Taulukon kehittämislogiikan perustana on edellä teoreettisessa ja metodologisessa osassa esitetty kuvio (Kuvio 1) yhteiskunnallisten instituutioiden muodostuksesta ja muuntumisesta. Kehittämislogiikka johtaakin meidät lopuksi kysymään yleisemmin, mitä laitosten kehitysnäkymät ja kehittämismahdollisuudet ennakoivat sen kokonaisinstituution kannalta, jota me kutsumme suppeammin ”maamme taide-elämäksi” tai laajemmin ”maamme kulttuuri-elämäksi”.

Taulukko 7A. Laitosjärjestelmän kehittämisiongelmat ja -mahdollisuudet.

	Laitosrakenteen kehityksen ”pattitilanne”	Eräiden laitosryhmien kehittämisen ”mahdottomat yhtälöt”
Perusrahoituksen kehittäminen	?	?
Kehittämirahoitusjärjestelmän luominen	?	?
Yhteishallinnan ja laitosrakenteiden säätelyn korjaaminen	?	?
Omistaja-/rahoittajatahojen käyttämien ohjausmekanismien kehittäminen	?	?
Laitosten organisaation ja johdon uudistaminen	?	?

Laitosjärjestelmää uhkaava pattitilanne

Edellä esitetyissä analyyseissa on keskeisenä johtolankana ollut teesi, jonka mukaan vuosien 1991-1993 lama toimi katalysaattorina. Se johti jo käynnissä olleen institutionaalisen kehityksen kiihtymiseen, joka sitten yhdessä pitkäjänteisten yhteiskunnallisten kehityssuuntien kanssa loi vuosikymmenen jälkipuoliskolla maamme taide- ja kulttuurilaitoksille uudet toiminnalliset olosuhteet.

Tämä teesi antoi tapahtuneelle kehitykselle vain ääriiviivat, joita olosuhde- ja laitosanalyysit sitten tarkensivat ja täyttivät sisällöillä. Olosuhteiden osalta ääriviivojen tarkennus tapahtui kolmannessa luvussa. Siinä kiinnitettiin erityisesti huomiota ristiriitaan, joka laitosten yhteiskunnallisessa yhteisohjautuvuudessa (governance) on kehkeytynyt julkishallinnon uusien oppien ja tietoyhteiskunnan kehityksen edellyttämien joustavien hallintarakenteiden välille.

Neljännän luvun laitosanalyyseissa tämä ristiriita ei vielä suoraan näkynyt. Eräänä syynä tähän oli ilmeisestikin julkisen sektorin ylivoimainen ote rahoittamiinsa laitoksiin. Edellä todettiin, että ”... suurin osa laitoksista (yli 80 prosenttia) hyväksyi institutionaalisen muutoksen – tai ainakin sen näkyvimmän, uuden julkishallinnon oppeihin perustuvan osan. Tässä hyväksymisessä keppinä toimivat selvästikin laman aikaiset kokemukset, porkkanana taas VOS-järjestelmän luoma julkisen rahoituksen vakaisuus”. Juuri vakaisuuden tavoittelu sai laitokset pyrkimään VOS-järjestelmän piiriin ja hyväksymään myös julkisen ”anneksoinnin”, erityisesti siirtymisen täyskunnalliseksi laitokseksi tai osaksi kuntakonsernia.

Ristiriitaulottuvuus julkisen vallan ohjauksen lujittumisen ja laitospusteisen taide- ja kulttuuritoiminnan vapauden säilyttämisen välillä alkaa kuitenkin paljastua jaksossa, jossa eriteltiin laitosten kykyä käyttää hyväksi niille institutionaalisen muutoksen myötä avautuneita uusia mahdollisuuksia.

Tarkastelussa todettiin ensin, että ”...julkisen tuki – tulipa se sitten VOS-järjestelmän puitteissa tai muuten – korvaa useimmissa tapauksissa korkeintaan kiinteät käyttökustannukset (työvoiman, kiinteistökuustannukset) ja tuotantokohtaisesti muuttuvien toimintakustannusten kattaminen jää tällöin omien tulojen ja tuottojen varaan. Ongelman ydin on luonnollisesti siinä, että laitoksen on kyettävä kattamaan ei vain muuttuvat toimintakustannukset vaan vuoden aikana kiinteissä toimintakustannuksissa (erityisesti palkoissa ja vuokrissa) tapahtuneet kustannusten nousut”.

Tämä kehitys oli selvässä ristiriidassa laitosten rakennuskantojen uudistamisen kanssa, josta todettiin, että ”... lähes puolessa (13) otoksen laitoksista oli toteutettu tai oltiin toteuttamassa omien tilojen uudisrakentamista tai täydellistä korjaamista, kaksi hyötyi muuhun tarkoitukseen rakennettujen tilojen käyttöoikeudesta, kaksi suunnitteli täydellistä korjausta ja yksi on osallistujana ja yhtenä päähyötyjänä mukana massiivisessa talohankkeessa.” Toimintamenojen niukkuudesta johtuen monilla näistä laitoksista ei kuitenkaan ollut mahdollisuuksia hyödyntää tehokkaasti uusia tiloja ja fasiliteetteja. Havaittu rakennusboomi liittyy laajempaan kulttuurikehitykseen, jossa laitosten omat tilat ja fasiliteetit mutta myös monikäyttöisten uusien matkailu-, kulttuuri- ja kongressikeskusten tilat ja fasiliteetit tarjoavat joko itse ”taloille” (jotka yhä useammin ovat itsenäisiä yrityksiä) tai ulkoa tuleville tuottajille mahdollisuuksia laajentaa taide- ja kulttuuritarjonnan määrää ja kirjoa.

Tämä kehitys on ilmeisestikin voimistamassa suuntaa, jossa luovutaan yhdistelmästä oma talo/pysyvä tuotantohenkilökunta. Edellä todettiin, että ”...ensemble-laitosten rinnalle on myös kehittymässä entistä monipuolisempi kevytrakenteinen laitosverkko, jossa produktio- tai projektiokohtainen, usein jaksoittainen (kesäkausi, juhla-ajat) tuotanto tapahtuu kevyen organisatorisen rakenteen (ryhmä, yhdistys) puitteissa vapaasti valituissa tiloissa.”

Jos tämä kehitys jatkuu viime vuosien malliin, se johtaa väistämättä kilpailutilanteeseen, jossa toimintansa julkiseen tukeen perustavat vakaisuushakuiset laitokset eivät pitemmällä aikavälillä tule menestymään. Käynnissä olevan kehityksen kriitikot ennustavatkin, että laitosverkkojen nykyinen alueellinen kattavuus tulee supistumaan ja tarjonta muuttumaan ailahtelevammaksi sekä myös populaarimmaksi ja yksipuolisemmaksi.

Nämä ennustukset eivät kuitenkaan luotaa kaikkein pahinta vaihtoehtoa, *eräänlaista pattitilannetta*, jossa nykyinen voittopuolisesti julkisesti rahoitettu mutta suurilta osin aliresursoitu järjestelmä säilyisi tasaisesti näivettyen. Tällöin sitä (usein tavallaan parasiittisesti) hyödyntävä uusi joustavampi ja markkinaperusteisempi järjestelmä ei myöskään kykenisi laajenemaan, laadullisesti kehittymään tai – ainakaan ”korkeakulttuurin” alueella – saavuttamaan nykyistä parempaa taloudellista kannattavuutta. Samalla sen – ja tietysti myös perinteisen laitosjärjestelmän – niveltymisen uusiin tietoyhteiskuntarakenteisiin jäisi sattumanvaraiseksi. Tällaisen pattitilanteen haitta-seuraukset suomalaisten taiteilijoiden ja suomalaisen kulttuuriteollisuuden kansainväliselle kilpailukyvyllä olisivat todennäköisesti suuremmat kuin mitä laitosten supistuminen ja harveneminen aiheuttaisivat.

Eräiden laitosryhmien ”mahdottomat kehittämissyhtälöt”

Edellä luonnosteltu pattitilanne koskee laitosjärjestelmää kokonaisuudessaan. Edellä esitetyt tulokset kuitenkin nostavat myös esiin vaikeita ongelmia, joita eräät yksittäiset laitosryhmät joutuvat nykytilanteessa ratkomaan. Voidaan – lievästi liioitellen – puhua jopa joukosta ”mahdottomia kehittämissyhtälöitä”. Nämä yhtälöt ovat laajan laitosjärjestelmän rakentaneen pienen maan yhtälöitä. Niiden tämänhetkinen mahdottomuus selittyy kuitenkin sillä, että laitosten institutionaalinen rakenne sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmät on luotu kokonaan toisenlaisia olosuhteita varten kuin mitkä maassamme ja maanosassamme nyt vallitsevat.

Yksi mahdoton kehittämissyhtälö koskee suuria kansallisia laitoksia ja niiden mahdollisuuksia kehittää ja ylläpitää uusia innovatiivisia tuotantolinjoja. Näihin laitoksiin kohdistuvat ”perinteiset” yhteiskunnalliset odotukset ja näiden odotusten täyttämistä tuleva palkitseminen (tuki) ajavat niitä väistämättä eräänlaisen varman valtavirtatuotannon suuntaan. Julkisen rahoituksen kasvun pysähtyminen ja siihen liittyvä tarve nostaa omia tuloja näyttävät vain voimistavan valtavirtaan hakeutumista. Edellä todettiin, että eräiden sopimusperusteiseen julkiseen tukeen perustuvien laitosten kohdalla ongelmana on pitkäjänteisen rahoituksen puute. Valtavirtatuotantoon suuntautumisessa ei kuitenkaan ole kyse vain tästä aiheutuvasta epävarmuudesta vaan myös

aseman menetyksen pelosta, eräänlaisesta prestiisi-riskistä.

Toista mahdotonta yhtälöä joutuvat ratkomaan laitokset, jotka aidosti pyrkivät rakentamaan toimintansa omien tuottojen ja liiketaloudellisen kannattavuuden varaan. Näiden laitosten on vaikeaa tai peräti mahdotonta aloittaa toimintaa ja päästä liiketaloudellisesti omille jaloilleen ilman julkista tukea. Koska mitään erityistä aloitustukea ei ole, laitosten ainoaksi tavoitteeksi nousee VOS-järjestelmän piiriin pääseminen. VOS-perusteinen tuen jakotapa (miestyövuodet) ja siihen liittyvät toiminnalliset odotukset ja rajoitukset (hintojen kohtuullisena pitäminen, erikoisalennukset lapsille, nuorille, eläkeläisille jne.) kuitenkin estävät tämänkin tuen tehokkaan liiketaloudellisen hyödyntämisen. Lisäksi VOS-järjestelmän piiriin päässeiden laitosten on vaikeaa lähteä hakemaan ulkopuolisia rahoittajia jollekin uudelle tuotantolinjalle tai rakennushankkeelle, koska ”tottumuksesta” luotetaan ja turvaudutaan vain perinteisiin julkisiin rahoituslähteisiin.

Jos verrataan kaupallisella perustalla toimivan museoyrityksen tilannetta käsi- ja taideteollisuusyritysten tilanteeseen, on helppoa huomata jälkimmäisten (lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriön kautta) saaman tuen suurempi tarkoituksenmukaisuus yritystoiminnan kannalta. Raja toisaalta taiteen ja julkisten kulttuuripalvelujen tuotannon ja toisaalta liiketaloudellisen kulttuurituotannon välillä on selvä eikä sen poistaminen nykyisten rahoitusjärjestelmien ja institutionaalisten ratkaisujen puitteissa näytä mahdolliselta. Viime vuosina EU:n rakennerahastot ovat tarjonneet tärkeää investointitukea myös kulttuurilaitoksille, mutta käytössä tuki on suosinut asemansa jo vakiinnuttaneiden laitosten hankkeita tai kunnallisia kulttuuripalveluja täydentäviä hankkeita. Näiden on ollut helpompi saada kansallinen viranomaishyväksyntä ja rahoitus kuin toimintaansa aloittelevien laitosten.

Kolmas mahdoton kehittämissyhtälö koskee laitoksia, joiden tavoitteena on tuottaa palveluja joillekin erikoisryhmille. Resurssiniukkuus ja julkiseen tukeen liittyvät entistä korkeammat oma tuoton odotukset ovat johtaneet ne täysin kestävämmään taloudelliseen tilanteeseen. Ongelmat ovat kaikkein selvimmin nousseet esiin sellaisten esittävän taiteen äärialueiden kuten nukke- ja lastenteattereiden kohdalla, joiden toiminta ja rahoitus on paljolti perustunut ”julkiseen tilaamiseen”, esimerkiksi erityisnäytöksiin koululuokille ja erikoisryhmille. Julkisen vallan tiukentunut resurssikontrolli on vähentänyt yhteistilauksia ja muut teatterit kilpailevat omilla usein parempien resurssien varaan rakennetuilla samaan yleisöön vetoavilla tuotteillaan. Ongelma on sama kuin liiketoiminnalliseen kannattavuuteen pyrkivässä laitoksissa: yleiset resurssointikriteerit eivät sovellu niiden tukemiseen. Myös moni VOS:in piiriin päässyt valtakunnallinen erikoismuseo on joutunut havaitsemaan tämän.

Perusrahoituksen uudistaminen

Mitä välittömiä väyliä sitten aukeaa nykyisestä tilanteesta avarammille tanssireille? Mitä lyhyen aikavälin konkreettisia kulttuuripoliittisia toimenpiteitä voisi tai kannattaisi suosittaa? Ja erityisesti, mitä voidaan saada aikaan perusrahoituksen avulla: sen tasoa nostamalla tai siitä huolehtivaa rahoitusjärjestelmää korjaamalla?

Lyhyen aikavälin uudistusehdotuksissa keskeiseen rooliin nousee suomalaisen kulttuuripolitiikan ”ghost in the machine”, VOS-järjestelmä. Yksinkertaisinta ja kaikille tahoille ymmärrettävintä olisi, kuten tapana on, suosittaa sen kautta kanavoitavan julkisen tuen lisäämistä. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tämä viisasta muuttamatta itse ”koneen henkeä”, kahta sen keskeistä piirrettä.

Ensimmäinen piirre on valtion tuen lähes automaattinen jatkuvuus. VOS:in piiriin nostetut ”korkean ammatillisen tason omaavat laitokset” eivät sieltä helpolla pois putoa. Valtionosuuteen ei liity valtionhallinnon puolelta (mies-työvuosimäärien lisäksi) mitään ehtoja, mitään sopimusta tai suoritusarviointia. Ainoa järjestelmästä poisputoamisen syy näyttää olevan manageriaalisesta taitamattomuudesta tai liiallisesta yrittämisestä johtuva taloudellinen itsemurha.

Toinen piirre on kuntakeskeisyys. Pelkkä valtion osuus ei riitä, laitokset tarvitsevat myös kunnan tukea, joka useimmiten merkitsee kunnan ja sen hallintokoneiston ylivaltaa laitosten suhteen. Tämä ylivalta on selvä täyskunnallisten tai kuntakonserniin tilinpidollisesti liitettyjen laitosten kohdalla. Tällöin vallankäytön mielekkyys on täysin riippuvainen kunnan ”kulttuuritahdosta” ja tavasta, jolla kunnan kulttuurihallinto on järjestetty. Parhaimmillaan tämä merkitsee valistunutta kunnallista itsevaltiutta, jossa kulttuuritoiminnot koordinoidaan tehokkaasti tukemaan toisiaan, kunta rakentaa rohkeasti tuotantoa valtionosuutta yhtenä tukipilarina käyttäen ja rohkaistaan samalla sekä taiteellista luovuutta että entistä tehokkaampaa ja teknisesti ajan hermolla tapahtuvaa palvelutoimintaa. Pahimmillaan kuntien kulttuurihallinto taas voi luoda laitoksille joko poliittisten ristiriitojen ja taloudellisen epävarmuuden runteleman tai liian byrokraattisen toimintaympäristön.

Ongelma ei koske vain täyskunnallisia ja kuntakonserniin kuuluvia VOS-laitoksia. Yksityisen oikeudellisen muodon (säätio, yhdistys, osakeyhtiö) omaavien laitosten asema suhteessa kuntiin on usein yhtä ongelmallinen. Kunnan tuki perustuu vakiintuneeseen käytäntöön (on aina tuettu laitosta NN), kunnan ”sivistykselliseen” imagoon (kunnassa on oltava teatteri, orkesteri, musiikkioppilaitos jne.) tai taloudellisiin syihin (laitokset tuovat rahaa valtionosuuksina ja investointeina, luovat työpaikkoja ja viihtyvyyttä jne.) Taiteellinen ja kulttuurinen erinomaisuus ja uudistuminen (innovaatiot, uuden kokeilu) jäävät kunnallisen päätöksenteon rattaissa usein toissijaiseen asemaan.

Vastaus tällaiseen kritiikkiin on selvä. VOS-järjestelmä ei suinkaan ole vain taide- ja kulttuurilaitoksia varten, se on yleinen ja yhtäläinen julkinen rahoitusjärjestelmä, jonka yksittäisiä osia ei voi muuttaa synnyttämättä vastaavia muutosvaateita sen toisissa osissa. Sopimukset ja arvioinnit voidaan nekin tehdä vain yleisten järjestelmien, lähinnä valtion ja kuntien käyttöönottamien tulossopimus- ja tuottovaadejärjestelmien puitteissa sekä niiden perustana olevien saavutus- ja suoriteindikaattoreiden avulla. Kysymykset siitä, ovatko nämä järjestelmät soveliaita taiteen ja kulttuurin alueelle, jäävät finanssipoliittisten periaatteiden ja uuden julkishallinnon doktriinien keskellä vain kuiskauksiksi.

Ongelmaa voidaan lähteä ratkomaan kahteen suuntaan. Ensiksi voidaan – ainakin teoriassa – pohtia miten VOS-järjestelmää tulisi rakenteellisesti uudistaa, jos mahdollisuus siihen tarjoutuisi. Koska VOS-järjestelmä on lähinnä perusrahoitusta takaava järjestelmä, voidaan toiseksi pohtia, millaista muunlaista rahoitusta tarvittaisiin laitospääjärjestelmän elvyttämiseksi – tai

pikemminkin sen pelastamiseksi.

VOS-järjestelmän osalta selvin rakenteellinen uudistus olisi kaikkien laitosten, myös täyskunnallisten laitosten, valtionosuuksien maksaminen suoraan laitoksille. Tämä estäisi kuntia käyttämästä varoja muihin tarkoituksiin tai ajoittamasta niiden käyttöä omien rahoituspoliittisten tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti. Se ei kuitenkaan estäisi niitä tasapainottamasta julkista kokonaisrahoitusta lisäämällä tai vähentämällä omaa osuuttaan, jolloin vähentäminen supistaisi työvoimaa ja samalla myös miestyövuosiin perustuvaa valtionosuutta. Se ei myöskään estäisi kuntia asettamasta omia tulostavoitteitaan täyskunnallisille tai kuntakonserniin kuuluville laitoksille.

Periaatteessa voitaisiin myös esittää taide- ja kulttuurilaitosten valtiontuen täydellistä remonttia. Kuten edellä on jo pariinkin kertaan todettu, tällainen uudistus voi tapahtua vain koko VOS-järjestelmän uudistamisen yhteydessä. Paljon tietysti riippuu siitä, millainen tästä yleisremontista tulisi. Jos, kuten on ehdotettu, valtionosuuksiin perustuvassa järjestelmässä siirrytään vielä selvemmin suurten rahoituskokonaisuuksien käyttöön jakamalla osuudet varsinaisiin valtionosuuksiin, verontasauksiin ja kunnallisiin erityispiirteisiin perustuviin lisiin, entistä enemmän päätösvaltaa resurssien sektorijaosta siirtyisi kuntasektorille. Tällöin kulttuurin kaltaiset perifeeriset politiikka-alueet joutuisivat todennäköisesti entistä ongelmallisempaan asemaan määrärahoista kilpailtaessa. Jotta tältä vältyttäisiin, taide- ja kulttuurilaitosten tuki tulisi irrottaa yleisestä uudistuksesta, jolloin vaihtoehdoksi jäisi lähinnä paluu tehtäväkohtaiseen valtioapuun ja ministeriön resurssiohjauksen piiriin. Tällöin laitosten tuki voitaisiin perustaa joko jonkinlaiseen yleiseen tarveharkintaan⁷¹ tai sopimukseen ennalta tarkoin määritetystä tuotannosta, joka ilmentäisi ”julkista kysyntää”. Laitosten tehtävien, sijainnin ja koon vaihteluista ja myös laitosten suhteellisen suuresta määrästä johtuen tällaisen tarveharkintaan tai julkiseen tilaukseen perustuva järjestelmän hallinto olisi suuritöistä ja kallista.

Perusrahoituksen rakenteellinen uudistamistarve ei luonnollisestikaan koske vain VOS-laitoksia. Sopimusperusteista tukea saavien laitosten kohdalla ongelmana on ollut veikkauksen voittovaroihin perustuvan rahoituksen lyhytjänteisyys. Jatkuvasti on tehty esityksiä siitä, että valtion rahoituksesta tulisi sopia neljäksi viideksi vuodeksi kerrallaan. Tämä kuitenkin edellyttäisi ilmeisestikin tuen siirtoa veikkausvoittovaroista budjettirahoituksen puolelle ja myös rahoituksen säätiöintiä. Esimerkiksi Kansallisoopperan ja Kansallisteatterin siirtyminen budjettirahoitukseen olisi vaikeaa, koska niillä on eräänlainen ensiyön oikeus raha-arpajais-/veikkausvoittovaroihin. Samoin nykyistä pitempijänteisemmän rahoituksen säätiöinti voisi olla ongelmallista ja edellyttää vaikeasti toteutettavia laitosten oikeudellisen aseman ja ulkoisten ohjausjärjestelmien muutoksia. Tälläkin puolella jouduttaisiin suorittamaan perusteellinen remontti, jossa toisaalta jouduttaisiin optimoimaan laitosten ohjausalltius ja autonomia, toisaalta rahoituksen varmuus ja laitosten halukkuus uudistumiseen ja riskinottoon.

⁷¹ Tarveharkinta ei tässä tarkoita laitosten resurssitarvetta, vaan taiteen ja kulttuurin yleisöjen arvoitua tarvetta saada tiettyjä taiteellisia kokemuksia ja kulttuuripalveluja. Taiteen ja ja kulttuurin tuottaminen ”tilauksesta” tai poliittisten päätöksentekijöiden ja kulttuurihallinnon ”tarveharkinnan” mukaan voi johtaa jonkin tason kulttuuridiktatuuriin, josta Suomestakin löytyy kuntatason esimerkkejä. Tätä vaaraa vastaan tarvitaankin täydentävää rahoitusta, ks. seuraava kehittämismäärärahoja koskeva jakso.

Kehittämismäärärahajärjestelmän luominen

Edellä kuvatun pattitilanteen ja eräiden laitosryhmien ”mahdottomien yhtälöiden” ratkomiseen pelkkä perusrahoituksen reformi ei kuitenkaan riitä. Perusrahoituksen rinnalle tarvitaan muuta rahoitusta, erityisesti julkisia kehittämismäärärahoja.

Tilannetta kehittämismäärärahojen suhteen voidaan selventää vertaamalla laitosten tilannetta niihin arvioihin ja vaatimuksiin, joita kehittämismäärärahojen suhteen on esitetty uusmedian, kokeilevan audiovisuaalisen tuotannon ja multimediatuotannon alueilla. Näillä alueilla rahaa löytyy kyllä teknologian ja teknisten järjestelmien kehittämiseen, kun taas ns. sisältötuotanto kituu kehittämisvarojen puutteessa. Alan järjestöt ovatkin esittäneet, että tarvittaisiin rahasto, josta vuosittain tulisi jakaa ainakin 200 miljoonaa markkaa sisältötuotantoinnovaatioiden rahoittamiseen – siis nimenomaan tuotekehittelyyn, ei tuotantotueksi⁷². Koska taide- ja kulttuurilaitokset ovat yhtä suuressa määrin sisällöntuottajia ja välittäjiä kuin multimedia ja uusmedia, voidaan hyvällä syyllä esittää, että vastaavanlainen kehittämisrahasto tulisi perustaa myös laitossektorille, siis nimenomaan teattereiden, orkestereiden ja museoiden alueille.

Jos lähtökohtana käytetään nykyistä liikevaihdolla mitattua sisältötuotannon määrää, pitäisi laitossektorille uus- ja multimediaan verrattuna perustaa rahasto, josta jaettaisiin sisältötuotannon innovaatioiden kehittämiseen kolminkertainen määrä eli noin 600 miljoonaa markkaa⁷³. Tämä luku olisi samaa suuruusluokkaa kuin summa, joka veikkausvoittovaroista siirretään nyt vuosittain laitosten (kirjastojen, museoiden, teattereiden ja orkesterien) lakisääteisten valtionosuusmenojen kattamiseen – ja edelleen laitosten kiinteiden toimintakulujen kattamiseen. Toisin ilmaistuna, rahastolla korvattaisiin se luovaan taiteelliseen työhön alunperin tarkoitettu veikkausvoittovarojen rahoituserä, jonka VOS-järjestelmän nykyinen poikkeava rahoituskäytäntö imee vuosittain itselleen⁷⁴.

Mualla Euroopassa on alettu kiinnittää huomiota kehittämisrahoituksen

⁷² Kuvan siitä, millaista tuotantotoimintaa tällainen rahasto uusmedian ja multimedian alueella voisi todella hyödyttää saa tarkastelemalla vaikkapa luetteloa SATU ry:n jäsenjärjestöistä.

⁷³ Arvio on tehty vertaamalla vuoden 1999 laitosten muuttuvia toimintamenoja (330 Mmk) uusmedian ja kokeilevan audiovisuaalisen tuotannon ”kulttuurisen sisältötuotannon” arviointuun liikevaihtoon (110 Mmk). Laitosten ja uusmedian/audiovisuaalisen ”pienyrittötoiminnan” kokonaisliikevaihtojen suhde taas 1999 oli noin 1½:1. Todettakoon vielä, että tämä 600 miljoonan suuruinen summa koskisi vain teattereita, orkestereita ja museota, ei kirjastoja. Edellä mainittu kirjastopoliittista ohjelmaa laatinut ryhmä tulee varmasti omalta osaltaan esittämään julkisten kirjastojen julkisen tuen huomattavaa lisäämistä, todennäköisesti parilla sadalla miljoonalla markalla vuosittain, www.minedu.fi/opm/kulttuuri/kirpol.html. Osa kirjastojen nytkin saamasta valtion tuesta kohdentuu kehittämistyöhön. Jotta minua ei syytettäisi reaalisten tosiasioiden heikosta tuntemisesta, todettakoon, että näiden summien esittäminen on täysin provokatorista. Rahaa ei varmasti löydy, mutta toisiasia on, ettei maamme erittäin laajaa laitosjärjestelmää myöskään saada täystehoiseen luovaan työhön ilman tällaisia summia.

⁷⁴ Tätä menetystä eivät kulttuuripolitiikan kolme muuta pienempää ”koneen henkeä”, harkinnanvaraiset valtionavut, taiteen ja taiteilijoiden suora tuki ja erilaiset kollektiivisesti käytetyt tekijänoikeuskorvaukset, ole kyenneet kompensoimaan. Todettakoon, että nämä kaksi jälkimmäistä synkronisoituvat heikosti – tai tuskin lainkaan – valtion ja kuntien laitospolitiikkaan

tarpeeseen. Niinpä Englannissa alueellisten ensemble-teattereiden määrärahoja lisättäessä Arts Council of England halusi jättää huomattavan osan 25 miljoonan punnan lisämäärärahasta teatterialan kehittämishankkeisiin. Tästä seurasi luonnollisesti teattereiden vastalauseita: ne katsoivat, että kaikki rahat tulisi käyttää käyttömenokatteen paikkaamiseen. Tanskassa taas 1990 perustettu Kulturfond muutettiin 1998 kulttuurin kehittämisrahastoksi (Kulturministeriets Udviklingsfond), josta jaetaan vuosittain parikymmentä miljoonaa kruunua kokeellisten, lähinnä multimedia-, vähemmistö- ja poikkitaiteellisten hankkeiden rahoittamiseen. Myös Ruotsissa kehittämisvastuu on siirtynyt suuressa määrin säätiöiden (Jubileumsfond, Stiftelse Framtidens kultur) harteille.

Suomessa kehittämisvarojen jaon järjestäminen olisi ongelmallista. Helppoin ratkaisu olisi palata vanhaan käytäntöön, eli siihen, että ministeriö jakaisi projektihakemusten perusteella myös mahdolliset uudet kehittämismäärärahat – tai nykyisestä ”VOS-väärinkäytöstä” vapautuvat veikkausvoitot. Jos taas ministeriötä ei haluta sitoa takaisin resurssiohjaustehtäviin, ja jos määrärahojen jako halutaan suojata järjestöintressien paineelta, joudutaan pohtimaan Tanskan mallin mukaisen ”kulttuurilaitosten kehittämisrahaston” perustamista. Kehittämisrahojen järjestelmällinen käyttö edellyttäisi joka tapauksessa nykyistä paremman kulttuuripoliittisen tieto-, seuranta- ja arviointijärjestelmän luomista. Tärkeintä kuitenkin olisi, ettei varoja kytkettäisi laitosten perusrahoituksen yhteyteen, toisin sanoen, ne pidettäisiin erillään valtion ja kansallisten laitosten perusrahoituksesta ja kunnille menevistä VOS-osuuksista. Niitä ei pitäisi myöskään liittää minkään korporatiivisen järjestelmän yhteyteen, siis esimerkiksi jaettavaksi suoran taiteilijatuen, elokuvan tuotantotuen tai kehitteillä olevan uusmedia-/multimediatuen yhteydessä.

Ministeriöt on hallinnonuudistusprosesseissa julistettu – ja ne ovat julistautuneet – strategisen suunnittelun keskuksiksi. Tältä kannalta opetusministeriön keskeisiin strategisiin tehtäviin kuuluisi eri tukimuotojen riittävän tason takaaminen, tuen kohdentamisen perusprinsiippien määrittäminen sekä eri tukimuotojen tehokkaan yhteiskäytön kehittäminen laajempiin yhteiskunnallisiin ja poikkihallinnollisiin kehittämissuunnitelmiin yhdistettynä.

Yhteishallinnan ja laitusrakenteiden säätelyn korjaaminen

Edellä on useampaan otteeseen todettu, ettei maamme taiteen ja kulttuurin yhteishallintajärjestelmien kehittämisessä ja laitosjärjestelmän perusrakenteen korjaamisessa viime vuosikymmenellä harjoitettu juurikaan mitään harkitsevaa institutionaalista insinööritoimintaa⁷⁵.

Edellisessä luvun yhteenvedoissa todettiin, että jos taiteen ja kulttuurin laitossektoria

⁷⁵ En puutu näissä johtopäätöksissä ”kolmannen sektorin”, siis voittoa tavoittelemattoman toiminnan merkitykseen laitosjärjestelmän kehittämisessä. Nykyisen taide- ja kulttuurijärjestöjen sektorin kehittäminen on sinänsä ”mahdoton yhtälö”, joka kyllä alkaa aueta, jos laitosten ja uus- ja median sisällöntuotannot saavat jatkuvan riittävän kehittämisrahoituksen.

”... katsotaan yhteisohjauksen kannalta, on vaikeaa nähdä, miten 1990-luvun kehitys olisi selventänyt julkisen ja yksityisen toiminnan välistä rajaa tai järkeistänyt yhteisohjautuvuutta. ... Ne yksityiset laitokset, joilla on omia voimavaroja ja älyllisten resurssien rekrytointi- ja käyttökykyä, ovat onnistuneet leikkaamaan hyvän osan molemmista maailmoista. Ne ovat kyenneet säilyttämään toiminnallisen, taloudellisen ja hallinnollisen itsenäisyytensä mutta samalla kyenneet tehokkaasti hyödyntämään sekä julkisia tukijärjestelmiä että oikeuttaan harjoittaa yksityistä liiketoimintaa”.

Tavallaan samaa todetaan laitoshierarkioiden ja laitosten keskinäisten suhteiden kehittämisestä:

”Laitosten hierarkkisen aseman selvimmät 1990-luvun muutokset ovat olleet uuden laitosluokan, valtakunnallisten erikoismuseoiden, käyttöön ottaminen ja – informaalisena muutoksena – laitosten asemaa aikaisemmin korostaneiden alueellisten ja maakunnallisten tehtävien ja alueellisen erikoislaadun merkityksen heikkeneminen. Nämä alueelliset merkitykset ovat joka tapauksessa merkinneet lisärahoitusta, joko prosenttikorotuksena tai vuosittain päätettävänä harkinnanvaraisena lisäavustuksena. Laitosten hierarkkinen asema ja keskinäinen yhteistyö tai kilpailu ovat kuitenkin olleet selvästi julkisten rahoittajatahojen ohjauksessa, eivätkä laitokset itse ole juurikaan voineet vaikuttaa omiin asemiinsa näissä suhteissa tai hyötyä asemansa muutoksista”.

Ja edelleen, että:

”On todella vaikeaa nähdä mitään johdonmukaista kehityssuuntaa laitosten hierarkkisen aseman muutoksissa. Ilmeistä on, että useimmat muutokset on ’kättilöity’ ulkoa, valtion tai kuntien toimesta; laitosten oma-aloitteisia muutoksia ovat sanelleet lähinnä niiden taloudelliset intressit – joihin myös kuuluu pelko joutua kilpailun ja raakojen markkinavoimien armoille.”

Mitä sitten voitaisiin tehdä? Vai voidaanko tehdä mitään? Yhteishallintaa ja laitosjärjestelmien perusrakenteita kehitetään (tai pikemminkin: ne kehittyvät) yhteiskunnan keskeisten sektoreiden, talouden, politiikan, tieteen ja teknologian ehdoilla. Kulttuuripolitiikan ja -kehityksen alalla toimivien päätöksentekijöiden ja laitosten suorat vaikuttamismahdollisuudet tähän kehitykseen ovat lähes olemattomat. Edellä on todettu useampaan otteeseen, ettei kulttuurisektori voi yksin vaikuttaa sellaisten yleisten rahoitusjärjestelmien kuten VOS:in uudistamiseen. Sama koskee yhteiskunnan yleisiä rakenteita, jotka ylläpitävät tai ehkäisevät kilpailua, aiheuttavat valtiollistamista tai yksityistämistä sekä edistävät tai rajoittavat uusien rahoitusjärjestelmien kehittämistä.

Tästä pessimismistä huolimatta on syytä täydentää niitä analyyseja ja arviointeja, joita edellä on esitetty nykyisestä laitosrakenteesta, siihen kohdentuvasta ohjauksesta sekä mahdollisuuksista korjata molempia joustavammiksi ja uuden tietoyhteiskunnan odotuksia vastaavammiksi. Tarkastelu voidaan kohdentaa laitosten keskinäiseen vapaaseen yhteistyöhön ja kilpailuun, johon yleensä kiinnitetään yllättävän vähän huomiota. Tämä johtuu siitä, että julkisen vallan säätelemät laitoshierarkiat ja laitosten keskinäiset suhteet nähdään luonnollisina ja tavallaan lähes ikuisina.

Laitoshierarkiat perustuvat toisaalta historiallisiin kehitystekijöihin (esimerkiksi kansallisten laitosten perustaminen, amatööriteattereiden muuttaminen ammattiteattereiksi), toisaalta julkisten rahoittajien tahtoon nostaa tietyt laitokset valtakunnallisiksi, alueellisiksi, ”kaupungin” omiksi tai sille ominaisiksi laitoksiksi, jne. Valtion ja kunnallishallinnon yleiset lainsäädäntöperusteiset ja yksittäiset hallinnolliset ratkaisut vahvistavat täten syntyneitä

hierarkiaa. Näitä ovat ennen kaikkea rahoitusratkaisut, mutta myös sellaiset hallinnolliset ratkaisut kuten virastomuotoisten katto-organisaatioiden perustaminen, kunnallisen kulttuuritoimen keskitetty/hajautettu organisointi, lautakuntaratkaisut jne. Näiden ratkaisujen taustalla on (otaksuttuja) rationaalisia syistä: pieni kansakunta tarvitsee vain yhden suuren (kansallisen) oopperatalon, liian pienet museoyksiköt on alistettava kustannustehokkuuden nimissä yhteisen virastomuotoisen katto-organisaation alle jne.

Näin syntyneet hierarkiat ja niihin liittyvä julkishallinnollinen rakenneohjaus eivät ole estäneet eivätkä nytkään estä kaikkea vapaata kilpailua ja yhteistyötä. Kilpailua tapahtuu, jos ei muuten niin ainakin kansallisista ja alueellisista yleisöistä ja näkyvyydestä, laadusta (positiivisesta kritiikistä) ja erityisesti tietyistä julkisista resursseista. Samoin laitosten keskinäistä yhteistyötä tapahtuu yli ja ohi virallisten hierarkioiden.

Rakenteiden korjauksessa keskeiseksi kysymykseksi nousee, pitäisikö vakiintuneet laitoshierarkiat ja -suhteet hyväksyä, vai pitäisikö (juuri nykyisessä tilanteessa) laitosten kilpailua ja omaa vapaaehtoista yhteistyötä jollakin tavoin edistää. Jos kehittämistyöhön lähdetään, etualalle nousee toisaalta nykyisiä hierarkioita ylläpitävän ohjailun purkaminen, toisaalta laitosten keskinäisten ja ulkoisten rahoittaja- ja osallistuja- (stakeholder-) suhteiden uudelleen järjestäminen. Samoin on syytä pohtia ns. entrance-ongelmaa eli uusien laitosten hyväksymistä osaksi ammattimaisia laitosrakenteita.

Voidaan perustellusti väittää, että valtion tukema kansallinen ja alueellinen laitosrakenne on monessa suhteessa päässyt vanhenemaan ja kehittymään muotopuoleksi. Tämä ilmenee selvimmin alueellisen laitoshierarkian toimimattomuudessa. Se organisoitiin 1970-luvulla hyvinvointivaltion hengessä yksinkertaisin keinoin nimeämällä alueellisia ”johtavia” laitosyksiköitä ja porrastamalla tukea siten, että se antoi näille ainakin jonkin verran kompensatiota alueellisten tehtävien suorittamisesta. Kun alueellinen kehitys on entisestään epätasapainottunut ja valtion laitoksille kohdistaman tuen määrä pysähtynyt ja kääntynyt reaalisesti laskuun, tämä tukilisä on menettänyt lähes kokonaan merkityksensä – ja sen myötä myös koko aluehierarkkinen järjestelmä.

Hierarkian yläpäässä, kansallisten ja valtakunnallisten laitosten ”kerroksessa” voidaan tehdä sama havainto, joskin täällä hierarkkinen järjestyksen heikkenemisellä on omat historialliset juurensa. Kansakunnan synnyn ja kehityksen myötä eräät laitokset ovat saaneet epiteetin ”kansallinen” tai ”valtakunnallinen” ja niille on tästä syystä annettu myös rahoituksellinen erikoisasema. Rahoituksen edellyttämä vastuu on kuitenkin määritetty lähinnä laitosten omasta toimesta. Kansallisten laitosten kohdalla se on lähinnä laadukasta kansainvälisen vertailun kestäväää kansallista toimintaa (Kansalliooppera ja Kansallisteatteri) tai kansallisten/valtakunnallisten pääkokoelmien yllä- ja esilläpitoa (Kansallismuseo, Valtion taidemuseo, erikoismuseot)⁷⁶. Vain kahden täysin valtiollisen laitoksen – tai pikemminkin laitosten kattoorganisaatioiden, Museoviraston ja Valtion taidemuseon – kohdalla kansallinen kehittämisvastuu on selvemmin määritelty. Kahden kansallisen laitoksen siirtyminen VOS-järjestelmän piiriin on omalta osaltaan heikentänyt kansal-

⁷⁶ Suunnittelu- ja tulossopimusasiakirjoissa käytetään yleisiä ilmauksia ja korostetaan tradition välittämistä, kulttuuriperinnön vaalimista ja säilyttämistä sekä näiden tehtävien merkitystä ihmisen henkiselle hyvinvoinnille.

listen laitosten epävirallista asemaa kansallisen kulttuurin lippulaivoina.

Kansallisten laitosten kohdalla selvemmän kehittämisvastuun asettaminen ilman organisatorista muutosta ja riittävää erillisrahoitusta olisi ilmeisesti täysin turhaa⁷⁷. Samoin laitosten uusi formaali alueellinen hierarkkisointi ja resurssiporrastus tuskin tuottaisivat nykyisessä toimintatilanteessa ratkaisevasti parempaa koordinoitua ja tarjonnallista ja taloudellista lopputulosta. Ratkaisun on löydettävä vapaaehtoiselta perustalta lähtevästä yhteistyön kehittämisestä. Ilmeisesti myöskään entrance-ongelmaa, siis uusien ”jäsen-ten” sisäänottoa ammattilaitosten ”perheeseen” ei ratkota ilman ehdokkaiden nykyistä parempaa yhteistyötä vakiintuneiden laitosten kanssa – jossa jälkimmäisten pitäisi olla aloitteen tekijöinä.

Edellä on todettu, että tällaista yhteistyötä myös löytyy. Teatteri- ja orkesteripuolella vapaaehtoinen yhteistyö ja verkottuminen lähtevät käyntiin ruohonjuuritasolla, uusien ja asemaansa etsivien yksilöiden, esiintyjäryhmien ja laitosten konsortioina sekä alueellisena ja eri ammattiryhmien yhteistyönä. Tuotannollisella tasolla tämä ilmenee vakiintuneen laitosjärjestelmän ulkopuolisena itsenäisenä tuotantona, jonka lisääntymistä on edellä useaan otteeseen korostettu.

Tämä uusi tuotannollinen ja ”ruohonjuuritasoinen” yhteistyö ei kuitenkaan riitä uudistamaan koko laitossektoria, ellei sellaisia muutoksia, jotka tukevat tätä kehitystä, ala tapahtua myös laitoshierarkian yläportaiden, siis kansallisten ja valtakunnallisten laitosten piirissä. Voidaan kysyä, voiko tällainen muutos syntyä ilman uusia kehitystä liikkeelle sysääviä voimakkaita aloitteita⁷⁸. Tällaisten aloitteiden tarpeesta on keskusteltu ja myös niihin johtavia esityksiä on tehty. Niinpä teatterin piiriin on ehdotettu eräänlaista ”runko-teatterijärjestelmää”, joka koostuisi määräaikaista suppeista (14 hengen) ensemble-teattereista⁷⁹. Nämä toimisivat teatterielämän tasapainottajina, ryhmätyöhön kouluttajina ja ohjaajien luovuuden hereillä pitäjinä. Tätä suuruusluokkaa olevia uudistuksia ei kuitenkaan saada aikaan ilman laitosten hyväksymistä ja uusia runsaita kehittämismäärärahoja. On tuskin odotettavissa, että keskeiset laitokset, omien resurssiensa ja yleisöjensä menetystä peläten, olisivat todella valmiita hyväksymään tällaisia laajamittaisia laitoshierarkioiden ravisteluja – ei ainakaan ilman voimakasta kehittämismäärärahojen lisäämistä.

Verkottumista ja uuden informaatio- ja viestintäteknologian tehokasta käyttöä on tarjottu laitosten keskeisen omaehtoisen yhteistyön perustaksi. Edellä on todettu, miten kirjastoala on pyrkinyt siirtymään vapaasti muotoutuvaan verkkojärjestelmään, jossa keskeiset voimakkaat ”noodilaitokset” palvelevat tehokkaasti muita. Samaa mallia on pyritty kehittämään museoiden yhteistyöhön – informaatioteknologisesti vielä pitemmälle vietynä. On puhuttu eri museoiden tarjontaa yhdistävästä johonkin paikalliseen tai

⁷⁷ Kulttuuripoliittiset päätöksentekijät ovat ilmeisesti havainneet tämän, koska Valtion taidemuseon uudessa laissa ja asetuksessa sille ei enää määritetä taidemuseokenttää koskevaa kansallista kehittämisvastuuta.

⁷⁸ Virallisissa suunnitelmissa, joita työryhmät ja komiteat ovat laatineet, rahoituskysymykset näyttävät aina työntävän rakenteellisen kehittämisen taka-alalle, vrt. esim. Teattereiden yhteistyön kehittäminen, *Opetusministeriön työryhmien muistioita*, 15, 2000. Helsinki: Opetusministeriö.

⁷⁹ Raija-Sinikka Rantala, Hallittu uusjako (esitelmän referaatti/Hanna-Leena Helavuori), *Teatteri*, 1/99, 6-9.

alueelliseen yhteisöön sitoutuneesta ”supermuseosta”, joka toimii tallennus- ja informaatio-organisaationa ja jolla on vahvat siteet myös alueen arkistosta ja kirjastoyksiköihin. Tällaisella supermuseolla olisi myös Internetissä sitä kuvaava ”virtuaalivastine”, jonka avulla kävijät voisivat suunnitella reaali- matkansa omien preferenssiensä mukaan⁸⁰.

Toistaiseksi näiden näkymien toteutuminen tuntuu vielä melko utooppiselta resurssiniukkuudesta ja julkisen hallinnon ohjausjärjestelmien jäykkyydestä johtuen. Lainaan lyhyesti paria tyypillistä vastausta haastattelusta, jossa uusmedia-alan asiantuntijoilta tiedusteltiin julkisesti tuetun laitosesektorin kykyä synkronisoidua uusmediakehitykseen:

”Ainoa tapa saada laitosesktori mukaan kehitykseen on antaa *paljon* enemmän rahaa laitoksien uusmediahankkeisiin. Kun samoista osajista kilpailevat koti- ja ulkomaiset yritykset, on selvää ettei kukaan tee halvalla hyvin tai että halvalla ja hyvin tekeviä ei riitä tekemään kaikkea mitä halutaan.

Myös laatuasioihin tulee panostaa – uusmediayritykset eivät ole kaikki yhtä osaavia, luotettavia, eikä valtionhallinnossa yleinen tarjouskilpailumenettely sovi monenkaan yrityksen toimintatapaan – on tiedostettava *mitä* halutaan ja *kuka* sen parhaiten voi toimittaa: Laitokset eivät yleensä tiedä mitä tarkoittaa mediastrategia tai yksityiskohtaisemmin webstrategia. Päätökset tehdään budjettikaudelle, kun yritykset katsovat kolmen vuoden päähän ja kehittävät palveluita saman uusmediatoimiston kanssa niin pitkään kun yhteistyö on hedelmällistä.”⁸¹

”Julkiset tai julkisesti tuetut laitokset voivat päästä mukaan kehitykseen vain avautumalla ja alkamalla aidosti toteuttaa *verkostotalouden ideaa*, tehdä itse oman ydinosaamisensa ja antaa muu sen muun ydinosaajille.”⁸²

Molemmat asiantuntijat viittaavat siihen, ettei laitosesktori vielä kykene hyödyntämään uusmediakehitystä tai siirtymään aidosti uuteen tietoyhteiskuntaan. Rahan puute on ilman muuta keskeisin syy, mutta lainaukset nostavat esiin myös rakenteelliset tekijät: julkisen sektorin markkinajärjestelmälle vieraan budjettiajattelun ja kykenemättömyyden siirtää omia operatiivisia yksiköitään – julkisesti tuetut taide- ja kulttuurilaitokset mukaan lukien – uuteen joustavaan verkostotalouteen.

Kysymys resursseista johtaa takaisin kysymykseen yhteisohjauksesta ja erityisesti kysymykseen julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusyhteistyöstä. Vaikka edellä todettiin, etteivät taide- ja kulttuurisektorit voi paljoakaan vaikuttaa siihen ”yleiseen ilmapiiriin”, jossa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö tapahtuu, jää alemmalla ohjaus- ja rahoitusyksiköiden ja itse laitosten tasolla kuitenkin mahdollisuuksia oman sektorin yhteishallinnon ja yhteisrahoituksen kehittämiseen. Tähän alemman tason yhteistyöhön viittaa englanninkielinen termi ”public-private partnership”. Se kattaa julkisen hallinnon ja julkisten laitosten yhteisen hankerahoituksen, sponsoroinnin, uudet rahoituslaitosten luotto- ja takuujärjestelmät, yhteisen/yhteiskäyttöisen raken-

⁸⁰ Vrt. Janne Vilkuna, Pelko pois - hajautettu museo ei ole hajotettu museo!, *Museo: Suomen museoliiton julkaisu 3/1997* ja Riikka Haapalainen, Virtuaalivierailijat muuttavat perinteisen museokävijän kuvaa ja asettavat museolle uusia vaatimuksia, *Museo: Suomen museoliiton julkaisu 2/1999*.

⁸¹ TaiLa:n uusmediakysely, *Internet-vastaus nro 5, lokakuu 2000*.

⁸² TaiLa:n uusmediakysely, *Internet-vastaus nro 8, lokakuu 2000*.

nus- ja viestintäinfrastruktuurin kehittämisen sekä käytännön yhteistyön koulutuksen ja työvoiman välityksen alueilla.

Laitoskyselyn tulokset osoittivat, että paria poikkeusta lukuun ottamatta laitokset mielsivät ”public-private” partnershipin lähinnä vain sponsorisuhteeksi. Vakiintuneiden VOS-rahoituksen piirissä olevien laitosten piirissä oli havaittavissa tiettyä inertiaa, kyvyttömyyttä synnyttää suhteita, joiden avulla voitaisiin hankkia yksityistä ulkopuolista rahoitusta. Toisaalta voitiin myös havaita, että laitosten oli vaikeaa suuntautua ulkopuolisten suhteiden kehittämiseen ja uusien yhteistyöhankkeiden aloittamiseen, kun aikaa ja energiaa joudutaan kohdistamaan toimintojen ylläpitoon pysähtyneen tai supistuvan julkisen tuen avulla. Tilanteessa on kuitenkin ilmeisesti tapahtumassa käänne. Eräs syy tähän on EU-rahoitus, jonka puitteissa on opittu eri tahoilta tulevien rinnakkaisrahoitusten käyttöä. Toinen on edellä useampaankin kertaan esiin nostettu uusien itsenäisten tuottajakaadereiden synty, jotka ovat valmiimpia – ja myös pakotetumpia – etsimään yksityistä rahoitusta ja luomaan yhteistoimintasuhteita yritysmaailman suuntaan.

Omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausmekanismien kehittäminen

Edellä on nostettu esiin johtopäätöksiä ja kehittämisenäkymiä, jotka koskevat koko laitosjärjestelmän perusrakenteen uudistamista. Seuraavaksi voimme siirtyä toiselle institutionaalisen insinööritoiminnan tasolle, niiden varsinaisten hallinnollisten ratkaisujen pariin, jotka koskevat ulkoisia, lähinnä omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausmekanismeja. Tällaisia ovat sellaiset erilaiset toimivan johdon yläpuolelle tai rinnalle asetetut – normaalisti jopa lainsäädännön määrittämät – valvovat, päättävät tai neuvoa-antavat elimet kuten hallintoneuvostot, johtokunnat ulkoiset hallitukset jne. Julkisen sektorin kehittämistyössä on viime vuosina alettu puhua valtion (eri ministeriöiden ja laitosten) tai kuntien ”omistajaohjauksen kehittämisestä”.

Täysin kunnan ohjauksessa olevien laitosten osalta näiden mekanismien tarkastelu ei tuo rakennetarkasteluun verrattuna paljoakaan lisättävää. Yleensä välitön hallinnollinen ohjaus järjestetään lautakunta- ja/tai hallitusjärjestelmällä Kuntalain 17-21 pykälien mukaisesti. Yksittäisin organisatorisin ohjauskeinoin ei tilannetta paljoakaan muuteta. Positiivisen, kulttuuria suosivan ilmapiirin luominen, vertikaalisen johdon joustavoittaminen sekä horisontaalisen johdon oikea organisointi laitosten autonomian ja synergiaetujen optimoinnin kannalta riittävät ulkoisen ohjauksen organisoinnin ohjenuoriksi. Näillä kehittämisalueilla syntyvät myös ohjausvirheet, joista yleisin varmasti on yksittäisten laitosten liika suosiminen tai niiden alistaminen ”oikeana pidettyyn” hallinnolliseen kuriin. Laitoksen ja kunnan yleisen kulttuurihallinnon väliin voidaan tietysti luoda erilaisia bufferijärjestelmiä, esimerkiksi rahastoja tai yhteistoiminnallisia elimiä, mutta tällaiset ratkaisut eivät paljoakaan auta ilman laitosten ainakin osittaista itsenäistämistä/itsenäistymistä rahoituksen suhteen. Kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, etteivät esimerkiksi tilapäiset rahastointiratkaisut ole kestäneet, kun kunnan taloudellinen tilanne on huonontunut tai kun kunnan päätöksentekuelinten poliittinen

kokoonpano on ratkaisevasti muuttunut.

Yksityisen (lähinnä säätiö- tai yhdistysperusteisen) omistusmuodon omaavien mutta valtion ja kuntien voittopuolisesti rahoittamien laitosten asema suhteessa kuntiin voi vaihdella suurestikin. Jos nämä laitokset ovat historiansa jossakin vaiheissa taloudellisiin vaikeuksiin joutuneina luovuttaneet omaisuutensa kunnalle tai aikoinaan tehneet sopimuksen toiminnan lopettamisen jälkeisestä omaisuuden kunnalle luovuttamisesta, ne tulkitaan yleensä osaksi kunnan hallintoa tai kuntakonsernia. Tällöin kunta myös tavallisesti varmistaa oman enemmistöedustuksensa niiden hallintoelimiin. Jos taas laitos hallinnoi omaisuuttaan, se voi itse järjestää hallintonsa oikeudellisen aseman (ts. säätiö- ja yhdistyslainsäädännön) mukaisella tavalla ja ratkaista myös, tarvitaanko rahoittajatahon edustusta lainkaan sen hallintoelimissä. Näyttää siltä, että kahtiajako kunnan hallinnoimien ja ei-hallinnoimien laitosten välillä on selvä ja se vaikuttaa myös laitosten toimintoihin, taloudelliseen menestykseen ja niiden keskinäiseen yhteistyöhön. Yhteistyö rajan yli on vaikeaa, ja kunnan kulttuurihallinto näyttää usein toivovan, että ”itsenäiset laitokset” voitaisiin tavalla tai toisella vetää mukaan toteuttamaan yhteisiä kunnallisia kulttuuritavoitteita. Ainakin osin juuri tästä syystä ja kunnan kyvystä käyttää keppiä ja porkkanaa (rahoitusta) kehitys kulkee edelleen kohden kuntien täydellisesti hallinnoimia laitoksia. Tällöin luonnollisesti tarve kehittää uusia ulkoisen ohjauksen ja yhteydenpidon mekanismeja myös vähenee.

Vaikka 1970-luvun kaltaisten poliittisten ja ideologisten ristiriitojen aika laitoksissa näyttää oleva ohi, voivat kunnan edustajat niin kunnallisissa kuin kunnan hallinnoimissa laitoksissa joutua ratkomaan taloudellisten ongelmien lisäksi – tai niiden varjolla – myös taiteelliseen ja näyttelytoimintaan liittyviä ongelmia, joihin heidän kompetenssinsa ei periaatteessa riitä. Mikäli kehitystyöhön, kokeilevaan toimintaan ja myös megatuotteiden edellyttämään riskirahoitukseen olisi erillistä ulkopuolista rahoitusta, kunnan ei tarvitsisi puuttua edustajiensa kautta näiden laitosten sisäisiin hallinnollisiin ja sisällöllisiin tuotteita ja tuotantoa koskeviin ongelmiin.

Uusien ulkoisten ohjausmallien käyttöön ottaminen täysin valtiollisissa laitoksissa on nykyisessä valtion rahoitustilanteessa ja julkishallinnon uusiutumisvaiheessa lähes mahdotonta – tai, toisin ilmaisten, todennäköisyys, että mallit toisivat mitään positiivista lisää laitoksen toimintaedellytyksiin on erittäin pieni. Nykyinen mekaaninen rakenteellinen resurssiohjaus⁸³ jättää hyvin vähän tilaa ulkoisten organisatoristen ohjausmekanismien toiminnalle.

Tästä huolimatta on syytä, jotka puoltavat erillisten ohjausmekanismien, erityisesti johtokuntajärjestelmien, kehittämistä myös täysin valtiollisiin laitoksiin. Niiden avulla voidaan lieventää rakenteellisen ohjauksen tuottama vallan keskittymistä päällikkötasolle, johtajille ja taloudelliselle ja hallinnolliselle johdolle, ja oikein järjestettynä ulkoiset ohjauselimet voivat lisätä laitoksen toiminnan läpinäkyvyyttä (transparensia) ja tarvittaessa myös ”laillisen” opposition muodostusta. Lisäksi ohjauselimissä (johtokun-

⁸³ Toistettakoon vielä kerran: nettobudjetointi ja siihen liittyen asetetut tulostavoitteet, liiketaloudellisen kirjanpidon käyttö, tulosopimukset ja tulosindikaattorit, maksupalvelun hinnoitteluohjeet ja ”kulttuuripoliittisista syistä” annettu markkinaperusteisen toiminnan tarkka säätely.

nissa) voidaan (tavallaan ulkokohtaisesti) ratkoa laitosten sisäisiä ristiriitoja, niiden kautta voidaan tuoda päätöksentekoon mukaan ulkopuolista (esim. liiketaloudellista) asiantuntemusta ja soveliaita intressitahoja (ulkoisia stakeholdereita, esimerkiksi immateriaalisten oikeuksien omistajia, keskeisten työntekijätahojen edustajia, jne.)⁸⁴. Toistaiseksi kokemukset esimerkiksi johtokuntajärjestelmän käytöstä valtion laitoksissa ovat tuottaneet melko ristiriitaisia tuloksia – joskin eräänä syynä tähän on ilmeisesti ollut niiden käytön tarkoituksien heikko määrittäminen. Omistajatahon, siis valtion/vastuussa olevan ministeriön edustuksen, määrittämisessä on noussut esiin vaikea ongelma: jääviyden määrittäminen. Tässä kysymys on lähinnä siitä, voivatko virkamiehet omistajatahon edustajina osallistua näiden elinten toimintaan ja samalla omistajatahon työntekijöinä/virkamiehinä vaikuttaa laitosten aseman, rahoituksen ja hallinnon kehittämiseen.

Ohjausmekanismit nousevat – tai ainakin niiden pitäisi nousta – keskeiseen asemaan valtion voittopuolisesti rahoittamissa yksityisoikeudellisen muodon omaavissa laitoksissa. Näiden kohdalla ei oikeastaan voida puhua ”omistajatahon” ohjauksesta, vaan pikemminkin taloudellisesti julkisen sektorin puolelle kuuluvien laitosten ohjauksesta⁸⁵. Näiden laitosten oikeudellisen aseman moninaisuudesta, julkisen rahoituksen määrän ja lähteen vaihtelusta sekä ulkoisten stakeholders-tahojen kirjavuudesta johtuen tälle laitossektorille on kehittynyt erilaisten ulkoisten ohjausjärjestelmien rikas alikasvillisuus, jonka toimintoihin osallistuminen näyttää erityisesti opetusministeriön kulttuuripolitiikan alueella ylityöllistävän virkamieskuntaa⁸⁶. Juuri tämä alikasvillisuus koostuu laajasta erilaisten elinten kirjosta: edustajistoista, valtuuskunnista, hallintoneuvostoista, hallituksista, johtokunnista ja näiden mahdollisista erilliselimityksistä (työryhmät, jaostot, jne.).

Koska valtion/opetusministeriön hallinnoima laitosjärjestelmien kenttä on laaja ja monimuotoinen, sen ulkoisten ohjausmekanismien organisointiin ei ole olemassa mitään yksinkertaista patenttiratkaisua. Järjestötoiminnan, tutkimus- ja kehittämistyön organisoiminen ja yksityisen sektorin liiketoiminnan alueilta voidaan poimia esiin eräitä yleissääntöjä, joita valtion/opetusministeriön hallinnoimiin laitoksiinkin voitaisiin soveltaa. Sellaisia ovat:

1. Ohjauksen on oltava oikein mitoitettua ja organisoitua suhteessa: a) laitoksen julkisen rahoituksen määrään, b) kansalliseen tärkeyteen, c) kansainväliseen (taiteelliseen/kulttuuriseen) näkyvyyteen, d) toimintojen strategiseen merkitykseen alan kehityksessä/kehittämisessä sekä e) kulttuurisen omaisuuden (kokoelmat, arkistot immateriaaliset oikeudet) taloudelliseen ja henkiseen merkitykseen tuleville sukupolville.
2. Voimakas (ei välttämättä enemmistö-) edustus on perusteltavissa vain

⁸⁴ On syytä tehdä ero ”ammattiyhdistyseudustuksen” ja laitoksen kannalta ”strategisten ryhmien” edustuksen välillä. Jälkimmäiset (esim. taidemuseoiden kuraattorit, teattereiden näyttämötekniikan henkilökunta) auttavat kehittämään laitosten toiminnan sisällöllistä ja teknistä tulevaisuuden suunnittelua.

⁸⁵ Julkisen sektorin rajaamisesta taloudellisiin ja hallinnollisiin perusteisiin, ks. Heiskanen, *mt.* 2000, s.26-30.

⁸⁶ Opetusministeriön toimeksiannosta laaditaan juuri perinpohjaista selvitystä sen ”omistaja-ohjauksessa” olevista laitoksista ja niiden ohjauksen kehittämisestä. Ohjauksessa (eri asteisesti) olevia laitoksia on lähes seitsemänkymmentä ja niiden hallintoelimityksessä on yli 700 paikkaa. Olen kiitollinen selvitysmies Rauno Anttilalle hänen antamistaan tiedoista ja mahdollisuudesta tutustua hänen alustavaan tilannekartoitukseensa.

laitoksissa, joiden osuus valtion/ministeriön taide- ja kulttuurimenoista on huomattava ja jotka edellisen kohdan kriteerein ovat ”merkittäviä”, muuten tulossopimusjärjestelmä riittää taloudellisen valvonnan välineeksi. Valtion/ministeriön on kuitenkin kyettävä sille määritetyn nimitysoikeuden kautta huolehtimaan, että hallintoelimissä on riittävä ulkopuolinen (tarvittaessa muista ministeriöistä tai valtion laitoksista tuleva) liiketalouden, tutkimus- ja kehitystyön ja teknologian ja tuotantotekniikan asiantuntemus sekä ristiinhallinta muiden relevanttien politiikkasektoreiden (esimerkiksi radio- ja televisioviestinnän) laitoksiin.

3. Valtakunnallisia tai alueellisia kehittämistehtäviä omaavien laitosten kohdalla on erityisesti huolehdittava, että niillä on riittävät yhteydet valtakunnallisiin ja alueellisiin suunnitteluelimiin, tutkimuslaitoksiin ja kehittämisskeskuksiin.
4. Laajat hallintoelimet, kuten edustajistot ja valtuuskunnat, ovat mielekkäitä vain jos ne auttavat laitosta sen toimintojen kannalta relevantin kehityksen ja ympäristömuutosten seurannassa. Tällöinkään näitä elimiä ei pidä nimittää toisten laitosten, järjestöjen jne. ”perinteiseen” tai muodollisiin kriteereihin perustuvaan edustusosoikeuteen vedoten, vaan siten, että elimen kokoonpano edistää laitosten käytännössä tapahtuvaa mielekästä verkottumista.
5. On syytä harkita, miten ulkomaista, lähinnä EU-alueelta tulevaa asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää laitosten ulkoisen ohjauksen tehostamiseksi ja ylikansallisen verkottumisen edistämiseksi.

Näiden sääntöjen joukkoon voidaan lisätä vielä yksi yleissääntö:

6. Ulkoinen ohjaus – samoin kuin julkinen rahoituskin – tulee järjestää siten, että se edistää laitosten omien tulojen lisäämistä, oma-aloitteista ulkopuolisen rahoituksen etsimistä, ja taloudellista yhteistyötä järjestö- ja yrityssektorin kanssa. Tämä sääntö koskee kääntäen keinokehoisten laitosryhmittymien luomista alistamalla yksittäisiä laitoksia yhteisten kattoorganisaatioiden ja yhteistyöelinten alaisiksi. Tällaisista järjestelyistä on luovuttava, mikäli ne estävät säännön ilmaisemien tavoitteiden saavuttamista.

Laitosten organisaation ja johdon uudistaminen

Edellä laitosten hallintoelimiä on käsitelty lähinnä vain ulkoisen ohjauksen välineinä ja ulkoisten sidossuhteiden luojina. Kuitenkin näistä hallitus ja johtokunta voidaan mieltää – ja myös tulisi mieltää – laitoksissa samaan tapaan osaksi laitoksen sisäistä johtoa kuin yksityisissä yrityksissä. Yrityksissä hallitus katsotaan omistajuuden ja johtamisen väliseksi rajapinnaksi, kollektiiviseksi elimeksi, joka toimitusjohtajan rinnalla ja häntä ohjaten tekee operatiivista toimintaa koskevia päätöksiä ja vastaa niistä omistajalle.

Edellisessä jaksossa tarkasteltiin näitä elimiä lähinnä ulkoisen ohjauksen ja laitosten välisen yhteistyön kannalta. Näiden elinten organisointi ja miehittäminen siten, että ne toimisivat myös operatiivisia päätöksiä tekevinä ja

laitoksen johtoa tukevana sekä tulosvastuuta kantavina eliminä täysjulkisissa tai pääasiassa julkisen rahoituksen varassa toimivissa laitoksissa on kuitenkin vaikeaa. Julkisen rahoituksen puitteissa toimittaessa keskeisiksi taloudelliseksi ja hallinnolliseksi ongelmiksi nousevat määrärahojen riittävyys ja niiden käytön oikeellisuus. Julkisen resurssiraamin, säädösten ja hallinnollisen ohjeistuksen puitteissa pysymistä varten taas ei välttämättä tarvita erityistä elintä todistamaan omistajataholle ja/tai päärahoittajatahoille, että tämä on tapahtunut. Edellä jo käsitelty jääviysoongelma tekee vaikeaksi riittäväällä asiantuntemuksella ja arvovallalla varustetun elimen organisoinnin ja miehittämisen.

Edellä esitetty merkitsee sitä, että julkisten tai laajan julkisen tuen varassa toimivien laitosten johtaminen on yleensä suhteellisen yksinäistä työtä, koska ”rajapinnan” organisaatioista, ts. hallituksista tai johtokunnista, löytyy vain harvoin tukea operatiivisen toiminnan johtamiseen.

Edellä laitosanalyysissä käsiteltiin johtamista lyhyesti kahdessa yhteydessä. Laitosten taloudellista tilaa arvioitaessa todettiin taitavan muuttuvia/ muuttuneita olosuhteita hallitsevan johdon olevan välttämätön mutta ei riittävä ehto laitoksen menestykselle. Samoin todettiin, että kriisilaitosten tapauksessa johdon vaihtuminen ilmeisestikin voi auttaa kriisistä ulospääsyyn, mutta tässäkin tapauksessa se tuskin yksin auttaa. Laitosten voimavaroja ja menestymismahdollisuuksia eriteltäessä taas ei käsitelty suoraan johtajuutta, vaan tuotantoprosesseja (tuotteistamista) ja laitosten henkilöresurssien käyttöä. Näitä koskevien havaintojen perusteella todettiin:

”...että laitosten hallinto- ja tuotantorakenteet voivat olla monikerroksisia ja vaikka laitosten tuotanto ei ulkoisesti monimuotoistuisi tai sisällöllisesti rikastuisi, vaan päinvastoin standardisoituisi, hallinto- ja tuotantorakenteet voivat siitä huolimatta monimuotoistua. Tämä johtuu laitosten toimintaympäristön muutosnopeuden kiihtymisestä ja niiden ulkoisten suhteiden monimuotoistumisesta. ... Tällainen kehitys lähti käyntiin maamme taide- ja kulttuurilaitosten toimintaympäristössä viime vuosikymmenellä ja jatkuu yhä edelleen. Voidakseen vastata kehityksen haasteisiin laitokset ovat joutuneet tehostamaan tiedonhankintaansa ja kehittämään kykyään käyttäen apunaan ulkoista asiantuntemusta esimerkiksi rahoituksen, tuotekehittelyn, projekti- ja ’megatuotannon’ sekä mainonnan ja markkinoinnin alueilla. Tai ainakin niiden olisi pitänyt pyrkiä tekemään kaikkea tätä. Johtamisen kannalta tämä kehitys on ollut ongelmallista. Laitosten johdon tarkasteluissa huomiota on perinteisesti kiinnitetty yleisjohdon, taiteellisen johdon ja taloudellis-hallinnollisen johdon keskinäisiin suhteisiin ja vuorovaikutukseen. Viime vuosikymmenen kehitys on pirstonut vanhoja malleja ja tuonut mukaan uusia ’vallan jakajia’, erilaisia tuottajia ja rahoituksen, sponsoroinnin, viestintäteknologian ja mainonnan asiantuntijoita ja johtajia.”

Taide- ja kulttuurilaitosten johtamistutkimuksissa ja managerikoulutuksessa käytetyissä oppikirjoissa kiinnitetään yllättävän vähän huomiota tähän laitosten toimintojen uuteen fragmentoitumiseen ja sen ylimmälle johdolle asettamiin vaatimuksiin. Tässä suhteessa jopa alan auktoritatiivisin teos, ”From Maestro to Managers”, joka muuten yhdistää ihanteellisesti haastatteluun koottua käytännön johtamistietoa ja alan tutkimusta, jää melko puutteelliseksi⁸⁷. Siinäkin johtajahaastattelut kohdistuvat lähes yksinomaan ongelmiin, joita syntyy, kun ylimmässä johdossa joudutaan hallitsemaan sekä laitoksen toimintojen taiteellinen/sisällöllinen puoli että taloudellisen

ja hallinnollisen puolen johtamisongelmat. Tutkimus taas kohdistuu joko yksittäisille toiminnan lohkoille (mainontaan, markkinointiin, suunnitteluun, yleisösuhteisiin, managerikoulutukseen jne.) tai kulttuuripolitiikan luomien olosuhteiden hallintaan ja sen edellyttämään suunnittelutoimintaan. Johdon uusiin ongelmiin puuttuu lähinnä vain kaksi kirjan artikkeleista. Toinen valaisee tapaustutkimuksen kautta teatterituotantoprosessissa syntyviä ristiriitoja⁸⁸, toinen taas kohdistuu ulkoisten hallintoelinten (hallituksen/board of managers) ja laitoksen ylimmän johdon välisiin suhteisiin⁸⁹. Koska molemmat luotaavat tämän tutkimuksen aineistojen aukijättämiä ongelmia, niitä on syytä lyhyesti tarkastella, varsinkin kun tapaustutkimus koskee suomalaista teatteria.

Tapaustutkimuksen kohteena ovat lähinnä ne ongelmat, joita voi syntyä ”mainstream”- teatterikappaleen valinnassa ja valinnan jälkeisessä tuotantoprosessissa. Tapauksessa kappaleen valinta lähti liikkeelle ”vääraltä taholta”, hallintojohtajan toimesta, sen ohjaaja tuli talon ulkopuolelta ja häneen kohdistettiin hänen omien näkemystensä vastaisia odotuksia. Näytelmään valitut talon omat näyttelijät eivät olleet motivoituneita, joten heitä jouduttiin vaihtamaan ja ensi-iltaa lykkäämään. Lopulta näytelmä tuotettiin ja se sai kohtuullisen kritiikin, mutta heikon yleisömenestyksen. Tutkijat kiinnittävät analyysissään huomiota lähinnä johdon ja ohjaajan välisen tiedonkulun heikkouteen ja pidäkkeisiin, jotka estävät johtoa ohjaamasta riittävästi ohjaajaa ja ohjaajaa ohjaamasta riittävästi näyttelijöitä. Tutkimuksen keskeisin opetus koskee kuitenkin ohjelmapolitiikan toteuttamista, erityisesti sitä sattumanvaraista tapaa, jolla näytelmä valittiin pohtimatta tarkemmin mahdollista tulkintalinjaa, käytettävissä olevia näyttelijäresursseja, sopivaa ohjaajaa ja tehokkaita markkinointikeinoja oikean kohdeyleisön löytämiseksi. Kyseessä ei ole vain talouden ja taiteen ristiriita, vaan ylimmän johdon kyky toimia ”managereiden managerina” ja ”ohjaajien ohjaajana” ja tulkita yksittäisissä tapauksissa laitoksen ohjelmapoliittista linjaa ja käyttää asemaansa ja tietoaan alemman johdon ja henkilökunnan erilaisista odotuksista johtuvien ristiriitojen ennalta ehkäisemiseen ja tuotannon järjestelmälliseen toteuttamiseen.

Teoksen toinen hallintoelinten ja johdon toimintaa koskeva artikkeli tarkasteli taide- ja kulttuurilaitosten hallituksia (board of managers) lähinnä laitoksen ylimmän johdon ”sopeutumisongelmana”: miten johto voi parhaiten sopeuttaa oman ja laitoksen taiteellisen/kulttuurisen toiminnan hallituksen taloudellisiin ja teknokraattisiin odotuksiin. Se päättyy suosittamaan rahoituksesta huolehtivan elimen (”foundation”) erottamista varsinaisesta hallituksesta. Jälkimmäinen nimittää laitoksen johdon, hyväksyy ohjelman ja sen toteuttamiseen tarvittavan rahoitussuunnitelman sekä arvioi laitoksen tuotoksen ja johdon kyvyn tuottaa (niin taiteellista kuin taloudellista) tulosta. Artikkelit kartoittaa hyvin tämän ongelma-alueen, mutta ei tarjoa mitään ratkaisua sen ydinongelmaan: hallituksen ja laitoksen ylimmän johdon näkemysten (visions) yhteensovittamiseen taiteellisen ohjelman, talouden, henki-

⁸⁷ Maria Fitzbiggon ja Anne Kelly (toim.) *From Maestro to Manager. Critical Issues in Arts and Cultural Management*, Oak Tree Press, Dublin, 1997.

⁸⁸ Arja Ropo ja Marja Eriksson, ”Managing a Theatre Production: Conflict, Communication and Competence, teoksessa Fitzgibbon ja Kelly (toim.), *mt.* s. 417-436.

⁸⁹ Pierre-Francois Quellette ja Laurant Lepierre, ”Management Boards of Arts Organisations, teoksessa Fitzbiggon ja Kelly (toim.), *mt.* s. 367-378.

löstövalintojen ja hallinnon osa-alueilla. Tutkija ei vastaa kysymykseen, jonka eräs taiteellinen johtaja on kohdistanut – ainakin epäsuorasti – tutkijoille:

”Tanssiorganisaation toiminnanjohtajana olen säilyttänyt uskoni siihen, että laitoksen hallitusta varten voidaan löytää sellainen rakenne, joka saa sen toimimaan toisaalta viisaana hallintoelimenä laitoksen organisaation ja ohjelman kehittämistyössä, toisaalta ohjauksensa kautta takaamaan, että laitoksemme pysyy uskollisena ottamalleen tehtävälle (mission), kuuntelee keskeisen ja pysyvän yleisönsä edustajien (constituency) ääntä ja säilyttää kykynsä ansaita ja hankkia toimintaan riittävät resurssit. Minun on kuitenkin mahdotonta uskoa, että tällainen rakenne voitaisiin todella saada aikaan sellaista organisaatiota varten, jota itse johdan.”⁹⁰

Tutkijat kiinnittävät aivan oikein huomiota siihen, että johdon ja hallituksen tehtävät ja keskinäiset suhteet vaihtelevat suuresti eri kokoisissa ja taiteen ja kulttuurin eri toimintaloikoilla toimivissa laitoksissa. Niissä uusissa olosuhteissa, joita edellä on korostettu nousee kuitenkin esiin kaksi laitoksen onnistumisen ennakoedellytystä: ensiksi ylimmän johdon ykseys ja toiseksi monipuolisella tiedolla varustetun hallituksen tälle johdolle asettamat selvät velvoitteet ja niiden onnistuneeseen toteuttamiseen johtava tuki. Uudet olosuhteet – kutsuttiinpa niitä sitten ”tietoyhteiskunnallisiksi” tai ”enenevästi markkinaperusteisiksi” – edellyttävät myös uutta näkemystä ylimmän johdon ja hallituksen käyttämiltä tietojärjestelmiltä. Johdon tiedon on perustuttava ammatilliseen verkottumiseen, hallituksen taas laitoksen ulkopuoliseen puolueettomaan ja järjestelmälliseen tietoon, jota se voi käyttää laitoksen ja johdon arviointiin. Hallituksen tietoperustaksi ei kuitenkaan riitä vain tilinpäätöstiedot tai tuloksellisuuden arvioinnit, vaan tarvitaan myös luotettavaa ”toimialatietoa”, joka mahdollistaa koko kyseisen laitossektorin kilpailu- ja yhteistoimintatilanteen arvioinnin ja laitosten väliset vertailut.

Edellä esitetyt johdon koordinoinnin ongelmat eivät ole suinkaan ominaisia vain taide- ja kulttuurilaitoksille. Ne nousevat esiin kaikessa yritystoiminnassa ristiriitoina joita syntyy toimitusjohtajan, markkinointijohdon, rahoitusjohdon ja tuotekehittelyjohdon välillä. Ristiriidat henkilöstöryhmien sisällä ja toiminnan johdon (toimitusjohtajan) ja ulkoisen ohjauksen (hallituksen) välillä ovat myös oleellinen osa kaikkea yritystoimintaa. Epäilemättä taiteellinen työ ja museoalan kokoelmien ja muun näyttelymateriaalin erikoistuntemus tuovat oman voimakkaan erikoisvaatimuksensa taide- ja kulttuurilaitosten johtoon valittaville/valituille henkilöille. Kenties vielä tärkeämpää on kuitenkin muistaa, että taiteen ja kulttuurin sisällölliset kysymykset eivät ole vain asiakysymyksiä. Ne ovat myös tulkintakysymyksiä, joista laitoksen sisällä voi toimintaa suunniteltaessa ja itse suoritusprosessin aikanakin olla aivan erilaisia näkemyksiä. Kun johtajan saavutuksia arvioidaan jonkin ajanjakson päättyessä tilinpäätöksen ”alimmalla rivillä”, positiivinen rahasumma tällä rivillä ei ole johdon onnistumisen ainoa mittari. Sen rinnalle nousee – tai ainakin pitäisi nostaa – myös suorituksen laatu: menestyminen taiteellisessa/kulttuurisessa kilpailussa, uudet innovatiiviset menetelmät, tulkintatavat ja ”perintöarvo”: mitä tulevat sukupolvet tulevat toiminnasta henkisesti hyötymään.

⁹⁰ Lilian Goldtwaite, lainattu artikkelissa Pierre-Francois Quellette ja Laurant Lepierre, *mt.*, s. 371

Edellä korostettiin johdon yhtenäisyyden tärkeyttä. Tällä en kuitenkaan tarkoita sitä tulosjohtamiseen liittyvää lisääntyvää päällikkövaltaisuutta, jota edellä on pidetty kyseenalaisena kehityspiirteenä. Tällainen kontrolloimaton päällikkövaltaisuus johtaa uudessa tietoyhteiskunnallisessa ja markkinapainotteisessa toimintatilanteessa väistämättä henkilöstöongelmiin. Se voi tosin vähentää avoimia ristiriitoja, mutta kun henkilökunnan tietoyhteydet laitoksen ulkopuolelle ovat entistä paremmat ja toimivat entistä nopeammin, se myös lisää helposti sisäisiä jännitteitä ja piilevää tyytymättömyyttä. Jännitteitä ja tyytymättömyyttä lisää myös tuotantotavan muutos (lisääntyvä produktioketkisyys) ja siihen liittyvä työntekijöiden ikä- ja uusiin ammattitaitoarvioihin perustuva syrjintä. Kuten aikaisemmin on jo korostettu, tällaisen kehityksen vastapainoksi laitoksiin tarvitaan ylimmän toiminnallisen johdon rinnalle aktiivinen, laajan tietopohjan omaava hallitus. Ongelmaksi kuitenkin jää, millainen hallitusrakenteen tulisi olla ja miten hallitukseen löydetään tämän ehdon toteuttavia henkilöitä.

Millä keinoilla ja millä ehdoilla kehittämisiongelmat voidaan ratkoa?

Tämän luvun alussa esitettiin taulukko, johon tiivistettiin laitosjärjestelmän keskeiset kehittämisiongelmat ja niiden ratkaisuun tarjolla olevat kehittämismahdollisuudet. On aika palata tämän asetelman pariin ja korvata sen kysymysmerkit tarkastelumme tuottamilla vastauksilla. Tämä on tehty tiivistämällä edellä suoritetun kehittämistarkastelun tulokset alla olevaan taulukkoon (Taulukko 7B). Siitä selviää myös kehittämismahdollisuuksien keskinäinen riippuvuus ja mahdolliset keskinäiset ristiriitaisuudet.

Taulukko osoittaa, miten kehittämisrahastojärjestelmän luominen nousee keskeiseen asemaan laitosjärjestelmän pattitilanteen purkamisessa. Sitä ei tarvita vain laitosten ”sisältötuotannon” kehittämiseen, vaan vasta sen avulla voidaan taata, että mahdolliset laitosten ohjausrakenteiden uudistukset lähtevät käyntiin ja toteutuvat aidosti. Rakenteellisia uudistuksia taas tarvitaan, jotta omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausjärjestelmien uudistustyöllä olisi perusta ja näiden ohjausjärjestelmien kehittäminen on taas ennakoedellytys laitosten johtamisen uudistamiselle ja tehostamiselle.

Pattitilanne ja sen purkamistarve koskevat lähinnä nykyisiä VOS-laitoksia. Kansalliset laitokset ja erikoisryhmiä palvelevat laitokset – olivatpa ne sitten valtiollisia tai valtion massiivisesti rahoittamia – tarvitsisivat ilmeisesti myös perusrahoitusjärjestelmän täydellistä uudistamista, ennenkuin ne voivat päästä mukaan yllä kuvattuun yleiseen kehitysketjuun. Niiden kohdalla ulkoisten ohjausjärjestelmien (hallitusten, johtokuntien) kehittäminen olisi erityisen tärkeää.

Lienee tarpeetonta lisätä, että kaikki edellä esitetyt kehittämisenäkymät on tarkoitettu lähinnä keskustelun avaamiseksi. Jos kulttuuripoliittinen päätöksenteko haluaa lähteä liikkumaan niiden suuntaan, tarvitaan tueksi runsaasti lisää vielä kohdennetumpaa tutkimus- ja kehittämistyötä.

Taulukko 7 B. Laitosjärjestelmän kehittämisiongelmat ja -mahdollisuudet

	Laitosrakenteen kehityksen "pattitilanne"	Kansallisten laitosten, liike-taloudellisella perustalla toimivien laitosten ja erikoisryhmiä palvelevien laitosten "mahdottomat yhtälöt"
Perusrahoituksen kehittäminen	Perusrahoituksen tason riittävä nosto ei ole mahdollista nykyisten resurssipidäkkeiden puitteissa. Samoin järjestelmän rakenteellinen uudistaminen edellyttäisi perusrahoituksen siirtämistä pois VOS-järjestelmän piiristä, joka nykyisessä finanssi-poliittisessa tilanteessa ei onnistu.	Perusrahoituksen kehittämällä (erityisesti rahoituksen aikavälin pidentäminen) voidaan parantaa kansallisten laitosten asemaa. Sen avulla ei voida saada aikaan pysyvää parannusta liike-taloudellisella perustalla toimivien tai erikoisryhmiä palvelevien laitosten asemaan.
Kehittämismääräraha-järjestelmän luominen	Jatkuvien riittävien kehittämismäärärahojen avulla voidaan "dynamisoida" koko laitosjärjestelmä. Se edellyttäisi kehitysrahaston perustamista, kulttuuripoliittisten tietojärjestelmien kehittämistä ja laitosten kehittämistyövalmiuksien parantamista.	Kehittämismääräraha-järjestelmä tarjoaisi kansallisille laitoksille mahdollisuuden johtaa tärkeitä kansallisia kehittämishankkeita, sen hyödyntäminen edellyttäisi liike-taloudellisella perustalla toimivilta ja erikoisryhmiä palvelevilta laitoksilta nykyistä suurempaa kehitystyövalmiutta.
Yhteishallinnan kehittämisen ja julkisten ohjausrakenteiden korjaaminen	Laitosten keskinäistä yhteistyötä, vapaata kilpailua ja uusien laitosten hyväksymistä ammattilaitosten piiriin voidaan edistää kehittämällä yhteishallintaa ja korvaamalla hierarkkisia suhteita verkostosuhteilla. Tällaisten rakennemuutosten katalysointiin tarvitaan kuitenkin kehittämismääräraha-järjestelmän luomista.	Yhteishallintaa kehittämällä ja julkisia ohjausrakenteita korjaamalla voitaisiin parantaa kaikkien kolmen laitosryhmän sisäistä ja ulkoista yhteistyö- ja kilpailutilannetta. Kansallisten laitosten kohdalla ohjausjärjestelmien kehittäminen on ennakoedellytys muiden kehittämistoimien onnistumiselle. Erikoisryhmiä palvelevien yhteistyösuhteiden parantaminen on erityisen tärkeää, koska niillä ei yksinään ole riittäviä kehitystyövalmiuksia.
Omistaja/rahoittajatahojen käyttämien ohjausmekanismien kehittäminen	Omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausmekanismien yksinkertaistaminen ja "tietoyhteiskunnallistaminen" tekisi laitosjärjestelmän toiminnan kulttuuripoliittisesti helpommin hallittavaksi ja tehokkaammaksi. Tämä edellyttää kuitenkin edellisen kohdan rakenteellista kehitystyötä.	Omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausjärjestelmien kehittäminen rahoituksen seurannan ja toimintojen suuntaamisen tehostamiseksi on erityisen tärkeää niin julkisissa kuin massiivisen julkisen rahoituksen piirissä olevissa kansallisissa laitoksissa. Ohjausjärjestelmiä kehittämällä voitaisiin myös edistää erikoisryhmiä palvelevien laitosten verkottumista.
Laitosten organisaation ja johdon uudistaminen	Johdon kehittäminen ja yhtenäistäminen edellyttää omistaja- ja rahoittajatahojen ohjausmekanismien kehittämistä ja laitosten hallitusten ja ylimmän johdon tietojärjestelmien kehittämistä.	Johdon kehittämiseen pätee kansallisissa laitoksissa sama suositus kuin koko laitosjärjestelmään (vrt. selli vasemmalla). Erikoisryhmiä palvelevien laitosten johto tarvitsee tuekseen ulkoista kehittämis-yhteistyö- ja tietojärjestelmätukea.

Epilogi

Tässä tutkimuksessa sovellettua instituutioanalyysia voidaan – erityisesti tämän viimeisen luvun kehittämissuosituksen osalta – pitää taiteille ja kulttuurille vieraana teknokratismina. Tällainen kritiikki perustuu näkemyksen, jonka mukaan taiteella ja kulttuurilla on oma itseisarvonsa ja sen säilyttämiseksi tarvitaan autonomiaa ja rahoitusta; ulkopuoliset, erityisesti taloutta ja organisaatorakenteita koskevat kehittämisreseptit työntävät väistämättä syrjään tämän itseisarvon ja voivat panna alulle sen tuhoutumisprosessin.

Tähän kritiikkiin on helpointa vastata vielä laajemmalla kritiikillä. Voidaan kysyä, onko taiteen ja kulttuurin itseisarvo muuttumaton ja ovat niiden institutionaaliset rakenteet samoja nyt kuin viisikymmentä tai sata vuotta sitten. Samoin voidaan kysyä, missä suhteessa länsimainen taide ja kulttuuri tai niiden alueelliset tai kansalliset variaatiot ovat todella ”ikuisia” ja millä oikeudella ne pyrkivät kehittymään, laajenemaan ja valtaamaan alaa toisilta kulttuureilta.

Kysymys voi tuntua liian laajalta ja syvälliseltä, kun tarkastelun kohteena on ollut pienen eurooppalaisen maan kansainvälisissä mittasuhteissa melko vaatimaton laitosjärjestelmä. Siitä voidaan kuitenkin johtaa instituutioanalyysin ja instituutioiden kehittämistyön eettinen perusprinsiippi. Sen mukaan rahoituksen suunnittelu ja rakenteita ja ohjausjärjestelmiä koskevat institutionaaliset insinööri-toiminnot ovat oikeutettuja, jos ne lisäävät taide- ja kulttuurielämän autonomiaa ja pakottavat taide- ja kulttuurielämän toimijat mukaan omaa kulttuurista ja yhteiskunnallista asemaansa koskevaan pohdiskeluun, reflektioon.

Tämän tutkimuksen alussa esitettiin luokitus toimintojen kolmenlaisesta institutionalisoitumisesta: säätelyyn perustuvasta, normatiivisesta ja kognitiivisesta (tiedollisesta). Tuntuu perustellulta väittää, että länsimaisissa yhteiskunnissa tiedollinen institutionalisoituminen viettää nyt tietoyhteiskuntakehityksen myötä riemuvoittoaan. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että tämä riemuvoitto on ainakin maamme taide- ja kulttuurielämän osalta vielä kaukana tulevaisuudessa.

Kaikista valtion ja julkisen vallan ohjauksen purkamis- ja hallinnon hajauttamisväitteistä huolimatta voidaan meillä ja monissa muissakin läntisissä demokratioissa puhua uussäätelystä, joka on oleellinen osa uuden julkishallinnon doktriineja ja käytäntöjä. Tämän uuden säätelevän institutionalisoinnin ideologinen vastustaminen ei ole älyllisesti kovinkaan vaativaa. Se voidaan tulkita byrokraattiseksi pakkovallaksi ja sen vastapainoksi on helppoa esittää taiteiden ja kulttuurin itseisarvoon perustuvia vaatimuksia autonomiasta ja oikeudesta julkiseen rahoitukseen. Taiteen ja kulttuurin kognitiivisen – tai pikemminkin älyllisen – kyvyn todellinen testi on kuitenkin se, missä määrin ne kykenevät analysoimaan itsekriittisesti omaa vallitsevan tilanteen hyväksymistään ja omaa institutionalisoinnistaan osaksi kansallista ja kansainvälistä valtavirtakulttuuria. Monet tämän tutkimuksen haastattelut osoittivat, että tätä kykyä kyllä maastamme löytyy, melko runsaastikin. Toisaalta sen avoin käyttö kriittisessä julkisessa keskustelussa ei ole kovinkaan yleistä. Ehkäpä tämä ero olemassa olevan älyn ja sen avoimessa keskustelussa käytön välillä heijastaa normatiivisen institutionalisoinnin vääristymiä, eli, selkokielellä, toimintatilanteen sanelemaa taiteilijoiden ja kulttuurivaikuttajien kaksinaismoraalia. Sehän todettiin tässä tutkimuksessa erääksi laitosten ”menestymisen” keskeiseksi ennakkoehdoksi.

Lähteet

- Alvesson, Mats, Beyond Neo-Positivists, Romantics and Localists – A Reflexive Approach to Interviews in Organisational Research, *University of Lund, Institute of Economic Research, Working Paper Series*, 1993/, 2-3, 7
- Arts Council of Finland, Research and Information Unit, *Cultural Policy in Finland. National Report*, European Programme of National Cultural Policy Reviews, Helsinki 1995
- Chandler, Alfred D., *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press, Cambridge. Mass. 1981
- Chartrand, Hillman H., ja Claire McCaughey, ”The Arm’s Length Principle and the Arts. An International Perspective – Past, Present and Future”, teoksessa M.C. Cummings, M. Schuster ja J.M. Davidson (toim.), *Who’s to pay for the arts*, New York, 1989
- Copic, Vesna, ”Legal Aspects of Privatisation/Desetatisation of Cultural Institutions”, *Council of Europe, Transversal Reviews of National Cultural Policy, Background paper*, Helsinki Follow-Up meeting, 17-18 November, 2000
- Council of Europe, Transversal Study ”Privatisation and Desetatisation. Transformation of Major Cultural Institutions as a Consequence of the Process”, Heiskanen, Ilkka ja Ritva Mitchell, ”*National Background Report: Finland*”, käsikirjoitus, July 1998
- Council of Europe, Transversal Study ”Privatisation and Desetatisation. Transformation of Major Cultural Institutions as a Consequence of the Process”, ”*Finland: Examiners’ Country Note, Final Draft*”, Summer 1999
- Council of Europe, Transversal Study ”Privatisation and Desetatisation. Transformation of Major Cultural Institutions as a Consequence of the Process”, John Myerscough (rapporteur), ”*Examiners Concluding Report, National Cultural Institutions in Transition. Desetatisation and privatisation (Lower Saxony, Hungary, Poland, the Netherlands, Finland, Cyprus)*”, July 2000
- Council of Europe, Transversal Study ”Privatisation and Desetatisation. Transformation of Major Cultural Institutions as a Consequence of the Process”, Ilkka Heiskanen ja Ritva Mitchell (rapporteurs), ”*Report of the Helsinki Follow-Up Meeting in 17-18 November 2000*”, helmikuu 2000

- DiMaggio, Paul, "Cultural boundaries and structural change: The extension of the high-culture model to theatre, opera and the dance, 1900-1940.", teoksessa Michèle Lamont and Marcel Fournier (toim.), *Cultivating Differences: Symbolic Boundaries and the Making of Inequality*, University of Chicago Press, 1992
- DiMaggio, Paul, "Sociological Perspectives on Museums", teoksessa Michael Kelly (toim.), *Encyclopedia of Aesthetics*, New York: Oxford University Press, 1998
- DiMaggio, Paul, Introduction", teoksessa (DiMaggio, Paul & Walter W. Powell (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991
- DiMaggio, Paul, yhdessä Sigmund Rivkin-Fish'in, Hugh Louch'in ja Lori Morrisin kanssa "Comparing Sample Frames for Research on Arts Organizations: Results of a Study in Three Metropolitan Areas." *Journal of Arts Management, Law and Society* 28: 41-66, 1998
- DiMaggio, Paul, yhdessä Becky Pettit'in kanssa "Surveys of Public Attitudes towards the Arts: What Surveys Tell Us about the Arts' Political Trials – and How They Might Tell us Even More", *Grantmakers in the Arts* 9: 26-31, 1998
- Falk, John haastattelu, <http://www.helsinginsanomat.fi/uutisarkisto/19980824/kult/980824ku03.html>
- Fitzbiggon, Maria ja Anne Kelly (toim.) *From Maestro to Manager. Critical Issues in Arts and Cultural Management*, Oak Tree Press, Dublin, 1997
- Haapalainen, Riikka, Virtuaalivierailijat muuttavat perinteisen museokävijän kuvaa ja asettavat museolle uusia vaatimuksia, *Museo: Suomen museoliiton julkaisu* 2/1999
- Heiskanen Ilkka, Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus. Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta, TaiLa-projektin julkaisuja, Taiteen keskustoimikunta, *Tilastotietoa taiteesta* nro 25/Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. *Tutkimustietoa politiikasta ja hallinnosta* nro 14, 2000
- Henig, Peter D. ja Jason Pontin, "E-Gore. The Red Herring Interview", *Red Herring* 84, October 30, 2000
- Hoffman Eivin ja Mary Chamie, "Standard Statistical Classifications: Basic Principles, *United Nations Statistical Commission, Thirtieth Session*, New York 1999, Paper for Agenda Item 8.

- Kurkela, Tiia, *Hyvinvointivaltion lippuluukulla. Teattereiden ohjelmapoliittiset ja taloudelliset selviytymiskeinot rahoitusympäristön muutoksissa*, Tampereen yliopisto, taideaineiden laitos, teatterin ja draaman tutkimus, pro gradu-tutkielma toukokuu 1999
- Kuusisaari, Harri, ”Kenen lauluja oikein laulat”, *Rondo* 4/2000, ss. 22-27
- Lahti, Jere, ”Väestön muuttoliike vauhdittaa kaupan rakennemuutosta: erikois-tavarakaupan rakennemuutos vauhdittuu, myymäläkoko jatkaa kasvuaan koko vähittäiskaupassa, <http://www.kaupankl.fi/ajankoht/katsaus/lausunno.htm>
- Linturi, Risto, Mika Mannermaa ja Ilkka Hannula (toim), *Tietoyhteiskunta 2005 - Muuttajat ja skenaariot*, Helsinki 1998
- Mitchell, Ritva, *Taidepohjaisen kulttuurin yhteiskunnallisen hallinnan kehityksestä ja kehittämisestä. Tutkimus Suomen taidesektorin julkistamisesta ja julkistamisesta*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin lisensiaattitutkimus, syyskuu 1977, 192-229
- Museotilastot* 1994,1997, Museovirasto, Helsinki 1994, 1997
- O'Hagan, John W., *The State and the Arts. An Analysis of Key Economic Policy Issues in Europe and in the United States*, Edward Elgar, Northampton, Mass 1997
- Oesch, Pekka, Kulttuuri- ja taideyhdistysten rakennemuutos, *Tilastotietoa taiteesta nro 24, Taiteen keskustoimikunta*, Helsinki 2000
- Oesch, Pekka, Säätiöiden tuki taiteille, *Tilastotietoa taiteesta nro 23, Taiteen keskustoimikunta*, Helsinki 1999
- Ojala, Raija, Tanssitaiteen asema ja koulutus – jatkuuko kehitys?, <http://www.teak.fi/teak/Teak299/13lyhyt.html>
- Oliver, Christine, ”Strategic responses to institutional processes”, *Academy of Management Review*, 16, 145-179
- Potter, Jonathan ja Margaret Wetherell, *Discourse and Social Psychology. Beyond Attitudes and Behaviour*, Sage, London 1987
- Quellette, Pierre-Francois ja Laurant Lepierre, ”Management Boards of Arts Organisations, teoksessa Fitzbiggon ja Kelly (toim.), *mt.* s. 367-378
- Rantala, Raija-Sinikka, Hallittu uusjako (esitelmän referaatti/Hanna-Leena Helavuori), *Teatteri*, 1/99, 6-9
- Ropo, Arja ja Marja Eriksson, ”Managing a Theatre Production: Conflict, Communication and Competence, teoksessa Fitzgibbon ja Kelly (toim.), *mt.* s. 417-436.

- Ruohonen, Risto, *Muistio koskien Suomen Kansallisoopperan taloutta, hallintoa ja tulevaisuuden rahoitustarpeita*, Helsinki (päivätty 31.3.2000)
- Scott, W. Richard, *Institutions and Organisations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1995
- Teattereiden yhteistyön kehittäminen, *Opetusministeriön työryhmien muistioita* 15, Opetusministeriö, Helsinki, 2000
- Teatteritilastot* 1994, 1997, Teatterin tiedotuskeskus, Helsinki 1994, 1997
- Tilastokeskus, Joukkoviestimet/Finnish Mass Media, *SVT, Kulttuuri ja viestintä* 1998:1
- Valtioneuvoston kanslia, ”Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa”, *VNK julkaisusarja Suomen aluekehitys 1990-luvulla*, 2000/6, 3, (lainaukset verkkoversiosta)
- Vilkuna, Janne, Pelko pois-hajautettu museo ei ole hajotettu museo!, *Museo: Suomen museoliiton julkaisu* 3/1997
- Yin, Robert K., *Case Study Research: Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications: Thousand Oaks, CA. 1994

Ilkka Heiskanen

PERFORMING TO THE TUNES OF INSTITUTIONAL CHANGE. Strategies of Finnish cultural and arts institutions under the new conditions of the late 1990s

English Summary

The project and its objectives

This study reports the main results of a research project which assesses the adaptation of the Finnish cultural and arts institutions to the new conditions of the late 1990s. Project TaiLa (Finnish abbreviation for “arts institutions”) began as an exercise in compiling more systematic statistics and data on the expenditure and activities of cultural and arts institutions (theatres, orchestras and museums) in Finland. It soon became evident that this exercise alone, without appropriate conceptualisation, would be futile. Conditions for the institutions had changed so radically during the late 1980s and early 1990s that financing and expenditure time series and indicators measuring the institutions’ activities would be biased if the transformed conditions were not taken into account.

These new conditions emerged during the late 1980s and early 1990s due to new orientations of national fiscal and economic policy and the reorganisation of the Finnish public sector. The deep recession of 1991–1993 precipitated their formation. Although project TaiLa focuses mainly on the strategies of cultural and arts institutions, it also indirectly assesses the successes and failures of Finnish cultural policies – more broadly, “cultural governance” – in maintaining the viability of the comprehensive and heavily subsidised national, regional and local networks of institutions¹.

¹ “Cultural governance” is defined in the study as the joint control and guidance of artistic and cultural development by public and private profit or non-profit oriented stakeholders. In respect to the term “joint”, a distinction is made between actual conscious cooperation and “joint structures” which oblige stakeholders to cooperate.

In order to deal with these broader issues, the project developed a conceptual frame of reference based on new institutional theory, as presented for example by Paul DiMaggio and Richard W. Scott². The project's first report developed a more solid methodology for compiling and analysing data on cultural expenditure³. The present report applies the conceptual frame of reference to the analysis of the transformation of the Finnish system of cultural and arts institutions, and a third publication will assess the role of the new information technologies in this transformation⁴.

Most apparent changes: Financing

How radical were the changes experienced by Finnish cultural and arts institutions during the 1980s and 1990s? The following figures give some indications of the extent of the changes in financial terms.

In 1992, total public (central government and municipal) expenditure on the arts and culture was about FIM 3.5 billion⁵. The state's share of this total was 52.3 per cent. The new system of statutory subsidies, introduced in 1993, temporarily increased state financing, but this was offset by the municipalities' considerably lowered contribution⁶. Thus total public expenditure fell below FIM 3 billion, and the municipal sector had to resume its role as the main (over 50 per cent) financier.

Public expenditure on the arts and culture stabilised at FIM 3.2 billion by 1997, while the costs of maintaining cultural and arts institutions (theatres, orchestras, museums and public libraries) grew steadily. In 1997, joint central government-municipal statutory subsidies to the institutions comprised 62 per cent of the total FIM 3.2 billion and all institutional subsidies (including

² cf. e.g. DiMaggio, Paul, Introduction, in DiMaggio, Paul & Powell, Walter W. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991; Scott, Richard W., *Institutions and Organisations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1995.

³ The methodology, based on the work of the public financing and expenditure Task Force of the EU Leadership Group on Cultural Statistics, emphasised the need to follow up the financial flow from the financiers to the end users, especially to the level of cultural and arts institutions. The methodology and time series data on Finnish expenditure on the arts and culture are presented in Ilkka Heiskanen's, *Public Financing of the Arts and Culture: Statistics and Reality. Methodological Issues and Identification of the 1990s Turning Points that Reshaped the Conditions of Cultural and Art Institutions* (originally in Finnish, to be published in English in 2001).

⁴ *New Technologies, New Media – New Culture? Finnish Cultural and Art Institutions on the Road to the Information Society* (manuscript), forthcoming.

⁵ These figures pertain to the narrowly defined cultural policy domain excluding adult education and secondary and higher education in the arts and the system of scientific and university libraries. The financing by regional bodies (arts councils and regional councils) is insignificant.

⁶ This new "formula-based" subsidy system provided automatic annual state aid to professional museums, theatres and orchestras for their labour costs in terms of full-time equivalent (FTE) of manpower years. The costs are shared between the central government and municipal governments in a ratio of 1:2, with the final decision on the institutions to be included in the system lying with the central government and the decisions on the actual allocation of the subsidy with the municipality.

aid to the National Theatre and the National Opera, various national cultural institutions and municipal cultural activities) comprised about 88 per cent. Thus the share of direct central government and municipal aid to the remaining arts, artists, cultural and art associations and projects, the cinema, festivals and other events was only about 12 per cent of total public expenditure.

All in all, developments in the late 1990s led to a situation where the joint central government-municipalities subsidy system began to malfunction. Total public financing stagnated, and the municipalities resented the fact that they had to bear the main financing burden and so began putting pressure on the institutions. Consequently, the institutions had to start to covering the increased costs, especially the escalating operating costs, with their own earned income or with contributions from the private sector. From 1994 to 1997 the share of theatres', orchestras' and museums' own revenues used to cover rising costs rose from 18 per cent to 20 per cent. Yet, with public subsidies covering some 80 per cent of their expenditure, we can still speak about "massive" public support⁷.

In order to understand how radical and "transformative" these changes were, the present study goes behind the finances to explore them more deeply. The focus is on overall institutional change, especially on changes in the requirements imposed by public policy makers and other stakeholders, and the strategies adopted by the institutions in response to these changes. The second line of analysis explores the institutions' utilisation of the opportunities opened by the "commercialisation of culture" and the new information technologies.

Conceptualisation of institutional change and strategies

The conceptual part of the study aims at clarifying the nature of institutional change and identifying the options it might present to the actors involved. A distinction is made between external factors and internal institutional factors that shape the operating conditions for the actors, who in this case are the cultural and arts institutions. The external factors include economic, political and administrative shocks and longer-term development trends; the institutional factors cover changes in the relative importance of the basic pillars of institutionalisation, that is, in regulation, normative order and cognition. The options of the institutions are analysed in term of Oliver's classification of strategies: passive strategies (acquiescence, compromising, and avoiding) and active strategies (defying and manipulating)⁸. As a working

⁷ The 1997 figures cover the professional institutions only, that is, 56 theatres, one opera, 28 orchestras and 145 museums. Although there are numerous non-professional museums and amateur theatres and orchestras, their financing and public support is only a fraction of the FIM 1.2 billion in public subsidies given to the professional institutions. It should be noted that the public expenditure on public libraries was in 1997 alone of the same magnitude.

⁸ Oliver, Christine, Strategic responses to institutional processes, *Academy of Management Review*, 16, 1991, 145-179

hypothesis it was suggested that, in the case of cultural and arts institutions, the main active options open to the "average" actor in coping with the new conditions have been to try either changing their position as recipients of public funding or alter their ownership arrangements and legal status.

In normal circumstances even these two active options are institutionally highly regulated and difficult to realise. However, it is assumed that external factors – especially "shock factors" and longer-term technological change – could also create conditions where new opportunities become available to actors. Responding to these opportunities has presupposed that the actors have sufficient motivation and knowledge, and some initial "free" resources at their disposal.

Results of empirical analysis

The study's empirical analysis falls into two parts. The first part analyses the external and institutional factors that in the 1990s created new operating conditions for Finnish cultural and arts institutions. The analysis covers changes in public support, balance of power in governance, regional development, audience relations, training and labour markets. Special attention is paid to the changing role of public financing and control within the system of cultural governance. In this respect the tension between the doctrines of New Public Management and the emerging flexible non-hierarchical structures of the new information society is identified as a pivotal factor for present and future development.

The second part of the empirical analysis reports the results of an Internet questionnaire of thirty Finnish cultural and arts institutions. The sample included eleven theatres, five orchestras and fourteen museums (historical and art). Seven of the institutions were national, three museums had been assigned special national functions and the rest were local or municipal. The respondents were chief executives, top-level managers or (in the case of some municipally owned institutions) municipal administrators. Table 1 provides background information on the sample.

The Internet study mainly explored the executives'/managers' perception of their institutions/operating conditions during and after the 1991–1993 recession. In-depth interviews, annual reports, financial statements, and finance and activity statistics were used to complement the data obtained by the questionnaire.

The strategies used by the institutions in adapting to the new conditions were analysed first in terms of "business success" – how well through the 1994–1997 period were the institutions able to fulfil the new expectations and enhance their own revenues from sources other than public subsidies (eg. box office income). In Table 1 (first column) the institutions are ranked into seven groups according to their degree of success. The different cost structures of the institutions were standardised by measuring their success in terms of deviation from the relevant group average (national institutions, municipal theatres, municipal museums, etc; see table footnote).

Although the institutions in the first group (Group 1) were the most successful in terms of their revenue ratios (15-65 per cent higher than the

Table 1. "Business success" (1994–1997) in a sample (N=31) of Finnish cultural and arts institutions

"Business success"*	Regional location	Size*	Legal status/ mode of operations	Public financing	External control of executive functions
Group 1. Institutions "forced to succeed" (4):					
Historical museum and museum for modern art	Regional metropolitan centre with universities	Small	Foundation	Through statutory subsidy system, no municipal subsidy	None
National special (one-sector) museum	Helsinki metropolitan region	Mini	Foundation	Through statutory subsidy system, with a bonus for national functions	None
National special (one-sector) museum	A lesser city centre near Helsinki metropolitan region	Mini	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system, with a bonus for national functions	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Theatre metropolitan region	Helsinki	Mini	Association	Through statutory subsidy system, less than average municipal support	None
Group 2. Successful institutions (6):					
Cluster of museums: historical/ regional historical museum, art museum, some special museums	Regional metropolitan centre without a university	Major	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Art museum/regional art museum	Regional metropolitan centre with universities	Mini	Foundation	Through statutory subsidy system, less than average municipal support	None
Theatre	Helsinki metropolitan region	Small	Association	Through statutory subsidy system	None
Orchestra	Regional metropolitan centre without a university	Major	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Theatre	Regional metropolitan centre with universities	Major	A joint stock company, owned by the municipality	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Theatre	Regional centre with a major university	Major	Foundation	Through statutory subsidy system with a bonus for national functions	None

"Business success"***	Regional location	Size*	Legal status/ mode of operations	Public financing	External control of executive functions
Group 3. Institutions integrated in municipal service system (5):					
Cluster of local and regional historical and art museums	Regional metropolitan centre with universities	Big	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system, more than average municipal subsidy	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Orchestra	Regional centre with a major university	Small	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Orchestra	Regional centre with a major university	Major	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Theatre	Regional centre without a university	Small	Foundation	Through statutory subsidy system	Within the municipal accounting system as a part of the "municipal business concern"
Theatre	Regional metropolitan centre without a university	Big	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Group 4. Underachievers operating under chronically unfavourable conditions (5):					
Theatre/regional theatre	Regional centre with a small university	Major	Association	Through statutory subsidy system	Within the municipal accounting system as a part of the "municipal business concern"
Cluster of local and regional historical and art museums	Regional centre with a small university	Small	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Historical museum/ regional museum	Regional centre without a university	Mini	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Cluster of local historical, art and specialised museums	Regional centre without a university	Small	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration

"Business success"*	Regional location	Size*	Legal status/ mode of operations	Public financing	External control of executive functions
Historical museum, regional museum	Regional centre without a university	Small	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Group 5. Underachievers because of incidentally unfavourable conditions (3)					
Theatre	Regional centre without a university	Small	Association	Through statutory subsidy system	Within the municipal accounting system as a part of the "municipal business concern"
Theatre	Helsinki metropolitan region	Small	Foundation	Through statutory subsidy system, higher than average municipal subsidy	Within the municipal accounting system as a part of the "municipal business concern"
National special (one-sector) museum	Helsinki metropolitan region	Small	Foundation	Through statutory subsidy system, a bonus for national functions	Representatives of the public financiers on the supervising board
Group 6. Structurally constrained underachievers (4):					
Orchestra	Helsinki metropolitan region	Big	Located in a depart- ment of a government media company	Financed by a government media company	Controlled by the media company's executive and supervising bodies
Historical museum/ regional museum	Helsinki metropolitan region	Big	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system, higher than average municipal subsidy	Controlled by municipal decision-making and cultural administration
Opera	Helsinki metropolitan region	Mega	Foundation	Massive contractual state subsidy, some municipal subsidies	The public financiers' majority control on the supervising board; a strong representation on the executive board
Theatre	Regional metro- politan centre with a major university	Major	Part of municipal administration	Through statutory subsidy system	Controlled by municipal decision-making and cultural administration

"Business success"*	Regional location	Size*	Legal status/ mode of operations	Public financing	External control of executive functions
Group 7. Central established national institutions (4):					
Theatre	Helsinki metropolitan region	Big	Joint stock company	Contractual state subsidy, minimal municipal subsidy	None
Theatre	Regional metropolitan centre with universities	Big	Foundation	Through statutory subsidy system with bonus for national functions	None
Central national museum/cluster of historical museums	Helsinki metropolitan region	Big	Department of a public "umbrella" agency	Part and parcel of central government budget	Controlled by an umbrella organisation (government agency)
Central national gallery: an umbrella organisation and three national art museums	Helsinki metropolitan region	Big	Three museums administered by a government agency	Part and parcel of central government budget	Controlled by an umbrella organisation (government agency)

* Size classification according to "turnover" (own revenues plus public support): mini=less than 5 mill. FIM, small=5-10 mill. FIM, major=11-24 mill. FIM, big=more than 25 mill. FIM, and mega more than 150 mill. FIM. For each institutional group (national institutions, municipal museums, etc.) the ratio of average own revenues to average turnover was calculated and the "business success" of a given institution was measured as the deviation of its own revenue/turnover ratio from that of the group.

group averages), this success is only apparent. These institutions were either forced to earn own income, because they were not yet fully covered by the statutory system of public support, or their operating deficits were covered by funds from the supporting foundation without reporting these additional funds in bookkeeping and financial statements. Yet they can be considered, in Oliver's terms, "active adapters" to the new conditions.

Only the eleven institutions of the second and third group of the table can be considered "truly economically successful" from a longer-term perspective – although for different reasons. In terms of Oliver's classification, they also were using active (usually manipulative) strategies of adaptation to new circumstances. In Group 2, with their own revenue ratios 6-14 per cent higher than the corresponding group averages, the institutions, although certainly dependent on public subsidies, still had sufficient independent means and stable earned income to compensate for post-recession fluctuations and the actual decline of public subsidies. In this group even the institutions that were "owned" by a municipality and were part of its administration had managed to maintain independence with respect to programming and operating costs.

The institutions in Group 3 were in turn successful in terms of being well-integrated in the municipal administration of a major city. Being part of a city administration guaranteed them stable and sufficient public support, providing they effectively carried out their assigned service functions. The expected effectiveness included revenue enhancement. This is reflected by the fact that their own revenue ratios are equal to or somewhat higher than the corresponding group averages.

The next two groups of institutions were underachievers, with own revenue ratios 6-15 per cent below the corresponding group averages. Underachievement was either due to chronic environmental conditions (Group 4) or to incidental circumstances (Group 5). In the former case the institutions operated in economically and demographically declining areas; in the latter case they had faced a crisis because of the "mismatch" of operating strategies and changing conditions.

The sixth and seventh groups consist of large and/or complex national or municipal institutions operating in metropolitan areas. In Group 6 the income ratios are distinctly below the group averages, in Group 7 they approximate to the average. However, in the case of these thirteen institutions, revenue ratio was not the main issue. These institutions demanded in absolute terms massive annual public support and large-scale capital investments from the financiers who in turn pressed for more supervisory control. Thus, these institutions are the exact opposite of the "truly successful" institutions (Group 2), which were of small or moderate size and could depend on their own revenues to initiate projects and activities.

All in all, about half of the institutions could be considered "active adapters" to some degree. Yet most of the institutions (about 80 per cent) accepted their new institutional conditions and approved of the manner in which the public support system functioned. Acquiescence, rather than initiative and defiance, characterised the general orientation of these institutions.

The institutions were also asked how well they had succeeded in overcoming the economic recession and its aftermath. The successful institutions (in Groups 2 and 3) assigned no greater importance to the recession; some even considered it a very successful period from both the artistic and economic

points of view. Yet the strategies of the two groups differed: in Group 2 the institutions indicated that they had succeeded through their own initiative and self-reliance, in Group 3 the institutions referred to improved efficiency achieved through reorganisation of municipal cultural administration.

The strategies used by the institutions in adapting to the new conditions were analysed again by examining the institutions' use of resources and response to new opportunities. The analysis was carried out separately for the seven "success groups" of Table 1. The results are presented in Table 2 (see pages 134-135).

The second column of the table reveals the main problem of the institutions: maintaining a satisfactory level of financing for operating costs. This presupposed, as already indicated, successful revenue-enhancing strategies that were possible only for a few of the institutions. In contrast, capital investment for premises and facilities seems to be less of a problem. In fact, thirteen institutions had recently moved to a new building or had old premises renovated, two could take advantage of new larger cultural complexes and three were planning renovations or acquisitions of new venues. Actually, the contrast between new venues and insufficient funds for initiating new or more comprehensive activities was one of the most apparent problems among the sample institutions.

No uniform patterns emerged in other areas of resource utilisation and response to new opportunities. In commodification, that is, in the effective "packing", advertising and dissemination of products and services, the traditional mainstream approach and more tailor-made approaches seemed to compete with each other, but in general the institutions appeared to play safe and avoid radical experiments. As regards the utilisation of personnel and managerial leadership, the trend seemed to be towards more flexible employment patterns, such as hiring personnel for a single production or exhibition, or using less long-term employment contracts. However, one could also find in the museum sector, for example, managerial orientations that emphasised strong leadership and the increased need for stable, highly professional staff. Initiatives to raise sponsorship money, to use new communication technologies effectively, to enhance foreign contacts and to promote networking were surprisingly few and rather unimaginative. Only the EU financing seemed to open new vistas for production and new types of activities. This funding has become especially important for institutions operating under less favourable conditions, especially in the peripheral regions with declining economies and populations.

Conclusion: Implications of the study for institutional reform

The results of the study indicated that the strategic problems of Finnish cultural and arts institutions seemed to centre around two major issues. Firstly, there appeared to be an overall structural "catch-22" situation with respect to operational funding. Most of the institutions could not obtain sufficient initial financing to benefit from the new opportunities. Consequently

they could not increase their own revenues and had to continue their activities within the limitations of stagnant or decreasing public support.

Secondly, some institutions faced further unique dilemmas. Such were experienced by:

- 1) large national institutions that were expected to rejuvenate their programmes and enhance their own revenues and self-sufficiency;
- 2) new institutions trying to adopt more “business-like”, profit-oriented strategies; and
- 3) institutions addressing special audiences, such as children’s theatres or specialised museums.

In order to maintain their visibility and national leadership status, the national institutions were bound to follow their established mainstream patterns. Consequently, attempts of “rejuvenation” led only to experiments and short-term programmes, in audience education or in the use of new technologies, for example. New business-oriented institutions had problems in finding appealing products and sufficient audiences and in controlling labour costs, and the institutions serving special audiences and interests faced competition from less specialised institutions and “entertainment industries” that were increasingly appealing to the very same audiences.

The following grid (Table 3, see page 134) was used to assess the feasibility of measures that could be used to solve the “catch-22” problem and the special dilemmas of the three groups. The conclusions in the grid are based on comparisons of the results of the present study with experiences and research results from other countries. Additional information collected by the Ministry of Education on the supervisory and executive boards of the institutions was used to assess supervisory and executive functions and the internal organisation of the institutions. Auditing reports and annual performance contracts of the national institutions were used to assess the effects of financial, accounting and administrative reform on financing, management and planning in major national institutions.

Table 3 (see page 134) suggests that the establishment of a special fund for financing development and experimental activities could be the main lever in modernising the Finnish system of cultural and arts institutions. Due to overall financial control, statutory financing can at best allow the present comprehensive and heavily subsidised system to survive. Although renewing governance relations and developing supervisory control and executive function are important objectives, these reforms would be of limited consequence without simultaneous special funding for experimental and development work. Furthermore, these reforms will have longer-term effect only if they are congruent with conditions emerging in the “new” information society.

Some of the study’s more detailed institutional reform proposals focus on the leadership and managerial problems. For example, it is pointed out that methods of New Public Management, when applied to the reorganising and supervising of large central government or city institutions, have led to an excessively strong and individualistic leadership which has neglected to make effective use of external economic and professional expertise. Such leadership also goes against the grain of the flexibility, employee commitment and free networking that characterise the organisation of activities in the modern information society.

* * *

Table 2. Utilisation of resources and availing of opportunities in different "success groups" among the Finnish cultural and art institutions

Business success	Financing new/increased operating costs	Finding funds for capital investments	Strategy for earning own income	Strategy for audience relations	"Commodification"/advertising of products	Personnel policy/administration	Relations to media/art critique	Recruiting private sponsors	EU-financing	Domestic contacts/network	Foreign contacts/networks	Information management	Strategy for new media/information formation society
Group 1. Institutions "forced to succeed" (4):	Acute problem	Often acute problem	A main focus of production development activity	A main focus of development activities	Active search for "new products", a special audience	Flexible, oriented to production/project management	Interactive relations/propagating events/single productions	Good opportunities, also availed, but returns rather modest	Oriented to active utilisation	Joint production consortia with similarly oriented institutions	Active networking for new contacts/projects	Consulting experts, networking as a major source of information	Opportunities understood, too meagre resources/facilities
Group 2. Successful institutions (6):	Rather well balanced	Good financing climate, re-sources found/available	Well-planned expanding of established sources	Well-maintained audience expectations/relations	Consolidation/renewal of tested and reliable "production lines"	Ensemble/stable professional personnel, management of individual talents	Interactive, emphasis on well-calculated audience expectations, quality	Good opportunities, sometimes even availed with reasonable gains	Availed when opportunities are offered	Thru professional associations, some production/dissemination consortia	Thru international professional associations, touring, exchange	Consulting professional associations/experts, intranet exchange of information	Adopted according to need through single measures/projects
Group 3. Municipal service producers (5):	Rather well-balanced	Good financing climate, re-sources found/available	Based on financial planning, expected audience figures	Effective service provision for certain per cent of municipal denizens	Expanding service provision effectively, informing audiences	Hierarchical system of leadership/professional personnel	Informing, propagating "services"	Good opportunities, sometimes even availed with reasonable gains	Availed when opportunities are offered	Thru professional associations, close municipal stakeholder contacts	Thru international professional associations touring, exchange	Administrative performance indicators in central role	Adopted according to need through single measures/projects
Group 4. Under-achievers due to chronically unfavourable environment (5):	Chronic problem	Reasonably good financing climate, resources found/available	No general strategy possible, a variety of strategies and tactics needed	Sustaining sufficiently large audiences is practically impossible	Commodification of local/regional cultures and related special skills	Relies on/succeeds only with genuinely committed leadership/personnel	Informing about regional uniqueness, special features/competences	Reasonable opportunities, availed, but returns rather modest	Active participation, used systematically for increasing resources	Thru professional associations, professional networking	Increasing participation in new, especially trans-border, "grass-root" network	Consulting professional associations/regional development agencies/experts	Information society projects adopted in regional development efforts

Business success	Financing new/increased operating costs	Finding funds for capital investments	Strategy for earning own income	Strategy for audience relations	"Commodification"/advertising of products	Personnel policy/administration	Relations to media/art critique	Recruiting private sponsors	EU-financing	Domestic contacts/network	Foreign contacts/networks	Information management	Strategy for new media/information society
Group 5. "Incidental" under-achievers (3):	Acute problem	Good financing climate, resources found/available	For the time being no strategy seems to provide solution	The most acute problem: finding and maintaining stable core audience	Search for special product and competencies, but not always for whom	Flexible, production-oriented, demands effective leadership co-ordination	Presenting, propagating special profile of the institutions/products	Low visibility, profile too low/diffuse to attract sponsors	Availed when opportunities are offered	Selective exchange/production co-operation	Networking for a new production/exchange relations	New managerial and production knowledge alongside traditional professional information	Adopted according to need through single measures/projects
Group 6. Structurally constrained under-achievers (4):	Solved in contractual negotiations with public financiers	Good financing climate/resources found/available	Traditionally organised, formally planned	Based on stable audience relations/their re-generating is often problematic	Adherence to well-tested production line", its expansion, propagation	Relies on strong leadership/professionalism of personnel	Generally informing, propagating well-known products/production lines	Good opportunities, sometimes even successfully availed	Availed when opportunities are offered	Organised stakeholder/audience relations, selective production co-operation	Thru international professional associations touring, exchange	Expertise in art pedagogics, audience education etc. alongside traditional professional information	Adopted according to need through single measures/projects
Group 7. Established national institutions (4):	Solved in budget process and performance negotiation with public financiers	Good financing climate/resources found/available	Based on administratively calculated expectations and plans	Based on stable audience relations/sometimes also search for new audiences	Adherence to well-tested "production line", also experimenting with new alternatives	Relies on centralised leadership/administration and professionalism of personnel	Generally informing, propagating well-known products/production lines	Good opportunities, sometimes even innovatively and systematically availed	Availed when opportunities are offered	Special contacts due to national functions, selective production co-operation	Thru international professional association some new networking	Networking, inter-active media, etc. alongside traditional professional information	Sometimes even extensive multimedia etc. experiments/mental information projects

Table 3. Developing the Finnish system of cultural and art institutions. The feasibility of measures for solving the overall problem and special dilemmas

	Solving the catch 22 situation of operating financing	Solving dilemmas of specific groups of institutions
Increasing and/or restructuring the statutory system of public subsidies	Under the present constraints of central government financing it is impossible to substantially increase the public financing within the present statutory system. Restructuring public financing would in turn require designing and legislating a new specific system for public financing of cultural and art institutions. This would, however, go against the grain of the overall fiscal policy that aims at simplifying and harmonising all subsidy systems of public services.	The rejuvenation of the national institutions could be facilitated by developing further the present contractual system, especially the use of longer-term financial contracts and production-based financing. Increased financing within the system of statutory subsidies would not solve the problems of profit-oriented institutions or institutions serving special audiences. The former would need flexible business subsidies, the latter stable continuous performance contracts from the public sector
Establishing a special fund for financing new experimental and development activities	The simplest solution to revitalise the institutions would be to establish a special fund for financing new experimental and development projects and activities. This would, however, require considerable annual allocations from public budgets. This financing would also presuppose establishing an effective information centre for monitoring the activities of institutions and for improving their capacities for new innovative actions	Establishing a fund for financing experimental and development activities would offer national institutions better opportunities to find finance and lead important national experimental and development projects. Due to their small size and limited managerial capacity, new profit oriented institutions and institutions serving special audiences would need expert help and network co-ordination for availing new resources from the fund.
Developing the overall governance system and refocusing public control and guidance	Enhancing joint public-private governance and substituting hierarchical relations with networks are important means for restructuring co-operation and competition between institutions and opening a freer entrance into the circle of professional and steadily supported institutions. This development as such would not help without additional funds for experimental and development activities.	Enhancing joint public-private governance and substituting hierarchical relations with networks would improve the conditions of co-operation and competition in all three groups of institutions. Effective public-private governance is a sine qua non for rejuvenating national institutions, ditto the networking for new profit-oriented institutions and institutions serving special audiences.
Modernising supervising control and enhancing owners'/main financiers' active participation in organising executive and managerial functions	Improving the economic performance of the institutions and facilitating their use as cultural policy instruments presupposes modernisation of supervising structures and enhanced participation of the owners and enhancing owners'/main financiers' active participation in organising the executive and managerial functions. Making this succeed presupposes usually reorganisation of the overall governance (see the cell above) and corresponding changes in leadership (see the cell below).	Modernising the supervising control and inducing the executive participation of the owners and financiers is especially important in the case of the massively subsidised national institutions. In the case of new profit-oriented institutions and institutions serving special audiences these efforts should especially aim at enhancing and facilitating co-operation and networking.
Improving managerial leadership and renewing the internal organisation	Balancing the power relations between operative managers of the institutions and the supervising and executive bodies (boards) set up by owners and financiers is crucial in organising leadership and management of the institutions. Finding the right balance in this respect would help to solve the eternal problem of organising the division of labour and responsibilities between the economic, artistic and administrative managers of institutions.	Developing more integrated responsive and responsible managerial leadership and solving internal problems of division of labour and responsibilities between different groups of managers (cf. the comments on the left cell), is especially important in the case of "exceedingly expensive" national institutions. The institutions serving special audiences would need the support of special supervising boards and related networks of external experts to improve their management systems and internal organisation.

The assessments and reform recommendations of the study can be criticised for overt technocratism. Responding in anticipation of this criticism, the study ends up stating that such “institutional engineering” is legitimate if the recommended reforms do not aim solely at economic efficiency but, at the same time, also enhance autonomy and induce the actors – artists and managers especially – to reflect upon their own responsibilities in artistic, social and worldwide cultural development.

LIITE 1: INTERNET-KYSELYN LÄHETEKIRJEET JA TEEMAT

A. Yleisen valtio-opin laitoksen ja taiteen keskustoimikunnan laitostutkimuksen tiedustelu teattereille

Olemme keränneet teattereiden taloutta ja toimintaa koskevaa aineistoa tutkimukseemme liittyen. Koska aineisto osoitti, että laitokset tuntevat kiinnostusta maamme teatterilaitoksen yleisiin kehityskysymyksiin, rohkenemme vaivata teitä seuraavilla kysymyksillä. Ne perustuvat aikaisempiin tutkimuksiin ja toimintakertomustietoihin. Toivomme, että vastaisitte niihin lähinnä omien/laitoksenne kokemusten perusteella. Kuitenkin yleisemmät ja laajemat kannanotot maamme teatterilaitoksen kehitykseen ovat myös tervetulleita. Liitämme taustaksi kaksi taulukkoa 10 a) ja 10 b), jotka kuvaavat maamme taide- ja kulttuurilaitosten tulo- ja menorakenteen kehitystä vuosina 1994 ja 1997.

Seuraavat kysymykset eivät ole mitään jumalansanaa, emmekä taulukoi tuloksia tai pane vastauksianne minkään arvioivan suurennuslasin alle. Pyrimme paikantamaan maamme laitoksen ongelmia ja jatkamaan keskustelua, jota tänä vuonna on käyty esimerkiksi Teatteri-lehden palstoilla.

Vastaaminen on helpointa täyttämällä *www-lomake* osoitteessa <http://www.valt.helsinki.fi/vol/kultpol/teatteri> tai sähköpostitse (*tuija.kurvinen@helsinki.fi*), mutta kirje tai sopiminen henkilökohtaisesta haastattelusta käyvät meille myös mainiosti. Kuten tavallista, kiire painaa päälle. Toivomme että kysymyksemme ovat riittävän inspiroivia, jotta ne saisivat Teidät vastaamaan mahdollisimman pian, viimeistään *20.10. mennessä*.

I. LAMAN JÄLKEINEN TALOUS

1. Miten 1991-1993 lama kosketti teatterianne? Missä sen vaikutukset näkyivät selvimmin?
2. Muuttiko lama jollakin tavoin maamme/paikkakuntanne henkistä ilmapiiriä? Jos muutti, niin miten?
3. Millainen rooli kulttuurilaitoksilla mielestänne yleensä oli lamanaikaisen henkisen tilan hoidossa? Miten tämä rooli toteutui oman laitoksenne toiminnassa?
4. Mitä pysyviä muutoksia lama tai sen yleinen hoitaminen (erityisesti valtion ja kuntien toimesta) jätti teatterinne toimintaan? Onko taloudellinen ohjailu tiukentunut ja tarkentunut? Joudutteko neuvottelemaan julkisesta avusta erikseen esimerkiksi entistä pitemmäksi kaudeksi ja liittykö siihen entistä useammin joitakin velvoitteita? (Esimerkiksi ns. Joensuun mallissa teatterinjohtaja ja kaupunki neuvottelevat nykyään kaksi- tai jopa kolmi-vuotissopimukset kaupungin avustuksen tasosta.)
5. Miten luonnehtisitte valtionosuusjärjestelmän merkitystä teatterilaitokselle laman aikana ja nyt lamanjälkeisellä kuuden vuoden kaudella? Mitkä ovat nykyisen VOS-järjestelmän hyvät ja huonot puolet?
6. Oletteko ryhtyneet joihinkin erikoistoimiin lisätäksenne teatterinne omia tuloja - muitakin kuin vain pääsylipputulot?

7. EU-jäsenyyden haku johti nopeasti arvonlisäveron käyttöönottoon. Miten se vaikutti aluksi teatterinne talouteen ja miten se vaikuttaa siihen nyt? Mitä muutoksia, jos mitään, olette tehneet arvonlisäveron vuoksi omassa taloushallinnossa tai suhteessa päärahoituslähteisiin (valtio, kunnat, sponsorit, oma rahoitus)?
8. Jos tarkastelee vuosien 1994-1997 muutosta maamme koko teatterilaitoksen talouden kannalta, huomaa, että omien tulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut, mutta se on uponnut vielä nopeammin kasvaneisiin käyttömenoihin. Henkilöstömenojen kasvu teattereissa on kuitenkin ollut huomattavasti hitaampaa kuin muissa taide- ja kulttuurilaitoksissa. Ovatko nämä kehityssuunnat toteutuneet myös teidän teatterissanne? Jos ovat, niin mistä ne ovat mielestänne johtuneet ja mitä seurauksia niillä on ollut?

II. OHJELMISTOPOLITIikka

1. Ovatko edellä käsittelemänne taloudelliset tekijät vaikuttaneet teatterinne lamanjälkeiseen ohjelmistopolitiikkaan; jos ovat, niin koska (kyseisen kuuden vuoden aikana) ja miten?
2. Teatteritilastojen valossa näyttää siltä, että kokonaiskatsojamäärät ovat lievästi laskeneet vuosien 1994 ja 1997 välisenä aikana. Mistä tämä on saattanut johtua? Uskotteko, että tilanne on jo kääntynyt parempaan suuntaan?
3. Miten luonnehtisitte – nykyistä tietoyhteiskunnan slangia käyttäksämme – teatterinne erityisiä ”osaamisalueita” ja miten ne parin kolmen viimeisen teatterikauden aikana ovat näkyneet teatterinne ohjelmapolitiikassa? Miten vaikeaa/helppoa on löytää näytelmiä/esityksiä oman osaamisalueenne toteuttamiseen?
4. Tunnetteko, että teillä on riittävästi taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa omia osaamisalueitanne? Millaista ulkopuolista henkistä/älyllistä tukea – jos mitään – katsoisitte teatterinne tarvitsevan?
5. Ohjelmasuunnittelussa on otettava huomioon laadulliset tekijät (ohjelmalajit/valitut näytelmät, roolivalinnat, kutsutut vierailijat ja omat vierailuohjelmat) sekä määrälliset tekijät (montako näytelmää ja esitystä per kausi, vierailujakso). Missä määrin katsoisitte näitä tekijöitä koskevan päätöksenteon olevan oikeilla jengoillaan: a) omassa teatterissanne, b) maamme teatterilaitoksessa kokonaisuudessaan?
7. Missä määrin esitystilanne/näyttämöt ja niiden tilaratkaisut vaikuttavat ohjelmapolitiikkaan ja edistävät tai rajoittavat oman osaamisalueenne toteuttamista?
8. Salien täyttöastetta pidetään usein eräänlaisena karkeana ohjelmapolitiikan tehokkuuden mittatikkuna. Miten teatterinne suhtautuu siihen?
9. Missä määrin katsotte voivanne ennakoida jonkin näytelmän/teatteriesityksen suosiota?
10. Eräs teatterijohtaja on sanonut, ettei enää ole suurta teatteriyleisöä vaan vain monia pieniä yleisöjä? Mitä hän mielestänne mahtoi tällä tarkoittaa?
11. On väitetty, että kritiikki – erityisesti Helsingin Sanomien mutta myös alueellisten päälehtien kritiikki – vaikuttaa ratkaisevasti yleisömääriin. On myös väitetty, että teatterit uskovat tähän ja laiminlyövät tästä johtuen markkinointia. Miten reagoitte oman teatterinne katsannosta tällaisiin väitteisiin?

III. HENKILÖSTÖHALLINTO

1. Vuosien 1994 ja 1997 teatteritilastojen vertailu osoittaa, että koko teatterilaitoksessa pysyvän taiteellisen henkilökunnan määrä on vähentynyt, tilapäisen ja muun (teknisen ja hallinnollisen) henkilökunnan määrä taas lisääntynyt. Mistä tämä johtuu ja onko kehityssuunta havaittavissa myös omassa teatterissanne?
2. Enää vain noin puolet maamme teattereiden näyttelijöistä työskentelee vanhojen eli ns. hautakivisopimusten turvin. Kehitys on myös kulkenut kohti entistä suurempaa produktiokohtaista ja vierailutoimintaa. On väitetty, että määräaikaiset sopimukset parantavat myös työttömien näyttelijöiden asemaa ja ylipäätään koko teatterialan tilannetta ja että produktiokohtaiset kiinnitykset ja vierailuteatterit joustavoittavat ja monimuotoistavat tarjontaa ja edistävät koko teatterilaitoksen ”verenvaihtoa”. Näyttelijöiden perusturvan takeeksi halutaan nostaa valtakunnalliset sopimukset, joissa kuitenkin pitää olla alueellista ja paikkakuntaakohtaista jouston varaa. Miten itse reagoitte tähän tilanteeseen ja näihin väitteisiin oman teatterinne kannalta ja yleisemmin maamme teatterilaitoksen kehityksen kannalta?
3. Miten nykyinen valtionosuusjärjestelmä vaikuttaa teattereiden henkilöstöpolitiikkaan?

IV. YHTEISTYÖSUHTEET

1. Kulttuurilaitosten yhteydessä puhutaan usein ”laitoksen kontaktikentästä”, toisin sanoen niiden suhteesta lähiympäristöön ja laajempaan yhteiskuntaan. Käytännön toiminnan kannalta lienee kuitenkin mielekkäämpää puhua yhteistyötahoista ja –partnereista. Voisitko lyhyesti luetella teatterinne kolme tärkeintä kotimaista yhteistyötahoa/-partneria
 - a) varsinaisen taiteellisen toiminnan alueella ja
 - b) taloudellisten voimavarojen hankinnan ja käytön alueella.
2. Mitä kansainvälisiä yhteistyösuhteita tai yhteyksiä teatterillanne on? Jos niitä on runsaasti, luettelo ja muutama esimerkki viime vuosilta riittää.
3. Mitä yhteistyösuhteita teillä on muihin taide- ja kulttuurilaitoksiin (orkesterit, museot, kirjastot, taidekorkeakoulut, oppilaitokset)?
4. Joukkoviestimet (lähinnä lehdistö, radio ja televisio) ovat keskeisiä kulttuurielämän muokkaajia. Onko niiden rooli mielestänne viime vuosina muuttunut? Ne ovat yhdessä kulttuuriteollisuuden kanssa myös tärkeitä taiteilijain työn ja lisäänsioiden lähteitä. Onko tässä suhteessa viime vuosina mielestänne tapahtunut mitään muutoksia?
5. Nykyään puhutaan usein ns. ”uudesta kulttuurisektorista”, jolla tarkoitetaan tavallisesti taide- ja kulttuurialan pienyrittäjyyttä yleensä, erityisesti uuden viestintäteknologian sovellutusten alueella (esim. Internet-palvelut, CD-ROM- tuotteet). Konsultointi, managerikoulutus, erityismainonta, tekijänoikeusneuvonta ja sponsorisopimusten hankinta luetaan usein tähän sektoriin kuuluviksi. Katsotteko, että tällä sektorilla on todella merkitystä teatterityössä? Kuinka paljon ja millaisia yhteyksiä teatterillanne on tälle sektorille?

6. Voisitteko lyhyesti kommentoida niitä palveluja, joita saatte teatterialan järjestöiltä.

Tarkoituksemme oli laatia lyhyt ja tiivis kysymyslista. Valitamme, että lista kasvoi näin pitkäksi. Keskeisiä kysymyksiä löytyi odotettua enemmän. Kaikki kysymykset eivät kuitenkaan ole relevantteja kaikille vastaajille ja työtä voi tietysti jakaa. Kiitämme etukäteen vaivannäöstänne.

Ilkka Heiskanen
professori
ilkka.heiskanen@helsinki.fi
09-191 8814

Tuija Kurvinen
tutkimusavustaja
tuija.kurvinen@helsinki.fi
09-191 8960

B. Yleisen valtio-opin laitoksen ja taiteen keskustoimikunnan laitostutkimuksen tiedustelu museoille

Olemme keränneet museoiden taloutta ja toimintaa koskevaa aineistoa tutkimukseemme liittyen. Koska aineisto osoitti, että museot tuntevat kiinnostusta maamme museolaitoksen yleisiin kehityskysymyksiin, rohkenemme vaivata teitä seuraavilla kysymyksillä. Ne perustuvat aikaisempiin tutkimuksiin ja toimintakertomustietoihin. Toivomme, että vastaisitte niihin lähinnä omien/laitoksenne kokemusten perusteella. Kuitenkin yleisemmät ja laajemmat kannanotot maamme museolaitoksen kehitykseen ovat myös tervetulleita. Liitämme taustaksi kaksi taulukkoa 10 a) ja 10 b), jotka kuvaavat maamme taide- ja kulttuurilaitosten tulo- ja menorakenteen kehitystä vuosina 1994 ja 1997.

Seuraavat kysymykset eivät ole mitään jumalansanaa, emmekä taulukoi tuloksia tai pane vastauksianne minkään arvioivan suurennuslasin alle. Pyrimme paikantamaan maamme laitoksen ongelmia ja jatkamaan keskustelua, jota tänä vuonna on käyty esimerkiksi Museo 2000 -kuulemisen yhteydessä.

Vastaaminen on helpointa täyttämällä [www-lomake](http://www.valt.helsinki.fi/vol/kultpol/museo) osoitteessa <http://www.valt.helsinki.fi/vol/kultpol/museo> tai sähköpostitse (tuija.kurvinen@helsinki.fi), mutta kirje tai sopiminen henkilökohtaisesta haastattelusta käyvät meille myös mainiosti. Kuten tavallista, kiire painaa päälle. Toivomme että kysymyksemme ovat riittävän inspiroivia, jotta ne saisivat Teidät vastaamaan mahdollisimman pian, viimeistään *20.10. mennessä*.

I. LAMAN JÄLKEINEN TALOUS

1. Miten 1991-1993 lama kosketti museotanne? Missä sen vaikutukset näkyivät selvimmin?
2. Muuttiko lama jollakin tavoin maamme/paikkakuntanne henkistä ilmapiiriä? Jos muutti, niin miten?
3. Millainen rooli kulttuurilaitoksilla mielestänne yleensä oli lamanaikaisen henkisen tilan hoidossa? Miten tämä rooli toteutui oman laitoksenne toiminnassa?
4. Mitä pysyviä muutoksia lama tai sen yleinen hoitaminen (erityisesti valtion ja kuntien toimesta) jätti museoonne? Onko taloudellinen ohjailu tiukentunut ja tarkentunut? Joudutteko neuvottelemaan julkisesta avusta erikseen esimerkiksi entistä pitemmäksi kaudeksi ja liittykö siihen entistä useammin joitakin velvoitteita?
5. Oletteko ryhtyneet joihinkin erikoistoimiin lisätäksenne museoonne omia tuloja - muitakin kuin vain pääsylipputuloja?
6. Miten luonnehtisitte valtionosuusjärjestelmän merkitystä museolaitokselle laman aikana ja nyt lamanjälkeisellä kuuden vuoden kaudella? Mitkä ovat nykyisen VOS-järjestelmän hyvät ja huonot puolet?
7. EU-jäsenyyden haku johti nopeasti arvonnisäveron käyttöönottoon. Miten se vaikutti aluksi museoonne ja miten se vaikuttaa siihen nyt? Mitä muutoksia, jos mitään, olette tehneet arvonnisäveron vuoksi omassa taloushallinnossanne tai suhteessa päärahoituslähteisiin (valtio, kunnat, sponsorit, oma rahoitus)?

8. Jos tarkastelee vuosien 1994-1997 muutosta maamme koko museolaitoksen talouden kannalta, huomaa, että omien tulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut. Henkilöstömenojen kasvu museoissa on kuitenkin ollut huomattavasti nopeampaa kuin muissa taide- ja kulttuurilaitoksissa. Ovatko nämä kehityssuunnat toteutuneet myös teidän museossanne? Jos ovat, niin mistä ne ovat johtuneet ja mitä seurauksia niillä on ollut?

II. PERUSTEHTÄVÄT JA NÄYTTELYTOIMINTA

1. Mitkä katsoisitte olevan museonne ensisijaiset tehtävät? Jos museollanne on valtakunnallisia tai alueellisia erityistehtäviä, niin mitkä niiden lisäksi – tai ohi niiden – ovat mielestänne ensisijaisia?
2. Ovatko edellä käsittelemänne taloudelliset tekijät vaikuttaneet museonne mahdollisuuksiin huolehtia perus- ja erityistehtävistään; jos ovat niin koska (kyseisen kuuden vuoden aikana) ja miten?
3. Miten luonnehtisitte – nykyistä tietoyhteiskunnan slangia käyttäksemme – museonne erityisiä ”osaamisalueita” ja miten ne parin kolmen viime vuoden aikana ovat näkyneet museonne näyttelytoiminnassa? Miten vaikeaa/helppoa on ollut löytää voimavaroja ja mielekkäitä näyttelyaineistoja oman osaamisalueenne toteuttamiseen?
4. Museotilastojen valossa näyttää siltä, että maamme museoiden kävijämäärät ovat olleet selvässä nousussa vuosien 1994 ja 1997 välisenä aikana. Mitkä tekijät ovat mielestänne viime vuosina lisänneet museoiden vetovoimaa? Uskotteko, että tämä positiivinen suuntaus tulee jatkumaan?
5. Tunnetteko, että teillä on riittävästi taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa omaa näyttelytoimintaanne? Millaista ulkopuolista yhteistyökumppanuutta ja ammatillista tukea katsoisitte museonne tarvitsevan?
6. Näyttelyiden suunnittelussa on otettava huomioon laadulliset tekijät (aihe, sisältö, yleisön kiinnostus) sekä määrälliset tekijät (montako suurta/pienempää näyttelyä vuosittain, miten ajoitettuna). Missä määrin katsoisitte näitä tekijöitä koskevan päätöksenteon olevan oikeilla jengoillaan: a) omassa museossanne ja b) oman alanne museoissa yleensä (kokonaistarjonnan ja kilpailun kannalta)?
7. Missä määrin museonne toimi- ja näyttelytilat vaikuttavat sen perus- ja/tai erityistehtävien toteuttamiseen ja näyttelytoimintaan? Missä määrin ne edistävät tai rajoittavat oman osaamisalueenne toteuttamista?
8. Museotoimi on kokenut voimakkaan mullistuksen atk-pohjaisen tallentamisen ja uusien tietotekniikan sovellutusten (Internet, CD-ROM-tuotanto) sekä näihin liittyvän tiedonvälityksen myötä. Samalla eräiden museoiden perus- ja erikoistehtävät ovat voineet voimakkaastikin muuttua. Mitä pitäisitte muutoksina, joita tämä kehitys on aiheuttanut oman museonne/oman alanne museoiden tehtävissä ja toiminnoissa?
9. Usein kävijämääriä pidetään museon toimintapolitiikan tehokkuuden mittatikkuna. Tällöin unohdetaan ne monet muut (esimerkiksi tutkimukseen ja kasvatukseen liittyvät) tehtävät, joita museot toteuttavat. Miten suhtaudutte museoiden toiminnallisen ja taloudellisen tehokkuuden arviointiin? Jos tätä suoritetaan, miten tässä tulisi menetellä?

10. Missä määrin katsotte voivanne ennakoida jonkin näyttelyn vaikutuksia museon kävijämääriin?
11. On väitetty, että taide- ja kulttuurilaitoksilla ei enää ole ”suurta yleisöä” vaan yleisö on houkuteltava erikoistarjonnalla. Missä määrin tämä mielestänne pitää paikkansa oman museonne ja edustamanne museoalan suhteen?
12. On väitetty, että joukkoviestimet – erityisesti televisio ja valtakunnallinen lehdistö - vaikuttavat ratkaisevasti taide- ja kulttuurilaitosten yleisö-
määriin. Missä määrin katsotte tämän pitävän paikkansa oman museonne/
oman alanne museoiden kohdalla? Mikä yleensä on mielestänne tehok-
kain tiedonvälityksen tai mainonnan keino, jolla museoiden yleisö-
määriä voitaisiin lisätä?

III. HENKILÖSTÖHALLINTO

1. Vuosien 1994 ja 1997 museotilastojen vertailu osoittaa, että koko museo-
laitoksen piirissä henkilökunnan määrä on taas laman jälkeen selvästi
kasvussa. Osa kehityksestä selittyy VOS-museoiden määrän kasvulla,
mutta ovatko siihen mielestänne vaikuttaneet myös jotkut muut syyt?
Mikä merkitys työllistämistuella palkatuilla henkilöillä on ollut museoiden
työvoiman määrään ja laatuun?
2. Onko museonne/alanne museoiden ikärakenteessa tai ammattitaidossa
tapahtunut tällä vuosikymmenellä edellä mainituista tai muista syistä
johtuen mitään merkittäviä muutoksia?

IV. YHTEISTYÖSUHTEET

1. Kulttuurilaitosten yhteydessä puhutaan usein ”laitoksen kontaktikentästä”,
toisin sanoen niiden suhteista lähiympäristöön ja laajempaan yhteiskun-
taan. Käytännön toiminnan kannalta lienee kuitenkin mielekkäämpää
puhua yhteistyötahoista ja –partnereista. Voisitteko lyhyesti luetella muse-
onne kolme tärkeintä kotimaista yhteistyötahoa/-partneria
a) varsinaisen ammatillisen museotoiminnan alueella ja
b) taloudellisten voimavarojen hankinnan ja käytön alueella (mainitkaa
erityisesti mahdolliset sponsorisopimukset).
2. Mitä kansainvälisiä yhteistyösuhteita tai yhteyksiä museollanne on? Jos
niitä on runsaasti, luettelo ja muutama esimerkki viime vuosilta riittää.
3. Mitä yhteistyösuhteita teillä on muihin taide- ja kulttuurilaitoksiin (teatte-
rit, orkesterit, kirjastot, arkistot, museo-opetusta antavat laitokset)?
4. Parin viime vuosikymmenen aikana museotoimi on entistä selvemmin
kytkeytynyt turismiin ja kulttuuriteollisuuteen (katalogit, CD-ROMit, jne.)
ja alkanut muodostua todelliseksi ”kulttuuriperintöteollisuudeksi” (heri-
tage industry). Missä määrin katsotte tämän kehityksen edenneen omalla
museotoimintanne alueella? Mitä positiivista ja/tai negatiivista näette tässä
kehityksessä?

5. Nykyään puhutaan usein ns. ”uudesta kulttuurisektorista”, jolla tarkoitetaan tavallisesti taide- ja kulttuurialan pienyrittäjyyttä yleensä ja erityisesti uuden viestintäteknologian sovellutusten alueella (esim. Internet-palvelut, CD-ROM- tuotteet). Konsultointi, managerikoulutus, erityis-mainonta, tekijänoikeusneuvonta ja sponsorisopimusten hankinta luetaan usein tähän sektoriin kuuluvaksi. Katsotteko, että tällä sektorilla on todella merkitystä museotyössä? Kuinka paljon ja millaisia yhteyksiä museolanne on tälle sektorille?
6. Voisitko lyhyesti kommentoida niitä palveluja, joita saatte museoalan ammattijärjestöiltä.

Tarkoituksemme oli laatia lyhyt ja tiivis kysymyslista. Valitamme, että lista kasvoi näin pitkäksi. Keskeisiä kysymyksiä löytyi odotettua enemmän Kaikki kysymykset eivät kuitenkaan ole relevantteja kaikille vastaajille ja työtä voi tietysti jakaa. Kiitämme etukäteen vaivanäöstänne.

Ilkka Heiskanen
professori
ilkka.heiskanen@helsinki.fi
09-191 8814

Tuija Kurvinen
tutkimusavustaja
tuija.kurvinen@helsinki.fi
09-191 8960

C. Yleisen valtio-opin laitoksen ja taiteen keskustoimikunnan laitostutkimuksen tiedustelu orkestereille

Kiitämme meille lähetetystä orkesterinne taloutta ja toimintaa koskevaa aineistosta. Koska orkesterinne tuntee kiinnostusta maamme orkesterilaitoksen yleisiin kehityskysymyksiin, rohkenemme vaivata teitä seuraavilla kysymyksillä. Ne perustuvat aikaisempiin tutkimuksiin ja toimintakertomustietoihin.

Toivomme, että vastaisitte niihin lähinnä omien/orkesterinne kokemusten perusteella. Kuitenkin yleisemmät ja laajemmat kannanotot maamme orkesterilaitoksen kehitykseen ovat myös tervetulleita. Liitämme taustaksi kaksi taulukkoa 10 a) ja 10 b), jotka kuvaavat maamme taide- ja kulttuurilaitosten tulo- ja menorakenteen kehitystä vuosina 1994 ja 1997.

Seuraavat kysymykset eivät ole mitään jumalansanaa, emmekä taulukoi tuloksia tai pane vastauksianne minkään arvioivan suurennuslasin alle. Pyrimme paikantamaan maamme orkesterilaitoksen ongelmia ja jatkamaan keskustelua, jota maamme orkesterilaitoksen tilasta käytiin tänä vuonna valtakunnallisilla orkesteripäivillä.

Vastaaminen on helpointa sähköpostitse (*tuija.kurvinen@helsinki.fi*), mutta kirje tai sopiminen henkilökohtaisesta haastattelusta käyvät meille myös mainiosti. Kuten tavallista, kiire painaa päälle. Toivoisimme, että kysymyksemme ovat riittävän inspiroivia, jotta ne saisivat Teidät vastaamaan mahdollisimman pian, viimeistään toivottavasti tämän kuun loppuun mennessä.

I. LAMAN JÄLKEINEN TALOUS

1. Miten 1991-1993 lama kosketti orkesterianne? Missä sen vaikutukset näkyivät selvimmin?
2. Muuttiko lama jollakin tavoin maamme/paikkakuntanne henkistä ilmapii-riä? Jos muutti, niin miten?
3. Millainen rooli kulttuurilaitoksilla mielestänne yleensä oli lamanaikaisen henkisen tilan hoidossa? Miten tämä rooli toteutui oman laitoksenne toiminnassa?
4. Mitä pysyviä muutoksia lama tai sen yleinen hoitaminen (erityisesti valtion ja kuntien toimesta) jätti orkesteriinne? Onko taloudellinen ohjailu tiukentunut ja tarkentunut? Joudutteko neuvottelemaan julkisesta tuesta erikseen esimerkiksi entistä pitemmäksi kaudeksi ja liittykö siihen entistä useammin joitakin velvoitteita? Onko orkesterillenne asetettu joitakin tulostavoitteita?
5. Monet orkesterit ovat ryhtyneet toimenpiteisiin omien tulojen lisäämiseksi. Erityisesti taltiointitulot ovat helpottaneet monien orkesterien taloutta. Onko orkesterinne pyrkinyt tietoisesti lisäämään omia tuloja – muitakin kuin vain pääsylipputuloja?
6. Miten luonnehtisitte valtionosuusjärjestelmän merkitystä orkesterilaitok-
selle laman aikana ja nyt lamanjälkeisellä kuuden vuoden kaudella? Mitkä ovat nykyisen VOS-järjestelmän hyvät ja huonot puolet?

7. EU-jäsenyyden haku johti nopeasti arvonlisäveron käyttöön ottoon. Miten se vaikutti aluksi orkesterinne toimintaan ja miten se vaikuttaa siihen nyt? Mitä muutoksia, jos mitään olette tehneet arvonlisäveron vuoksi omassa taloushallinnossanne tai suhteessa päärahoituslähteisiin (valtio, kunnat, sponsorit, oma rahoitus)?
8. Jos tarkastellaan vuosien 1994-1997 muutosta maamme koko orkesterilaitoksen kannalta, huomataan, että yleisömäärät ja omien tulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut. Menorakenne näyttää erittäin vakaalta. Onko tämä aito kuva 1990-luvun lopun kehityksestä? Näettekö, että kehityksessä on tapahtunut/tapahtumassa käänne parempaan tai huonompaan?

II. OHJELMISTOPOLITIikka

1. Onko/katsotteko että orkesterillanne on jokin erityinen valtakunnallinen, alueellinen tai toimintapaikkakuntaanne liittyvä tai yleisemmin musiikkimaailmaan liittyvä ”missio”; (esim. jonkin musiikkilajin/säveltäjän/aikakauden tunnetuksi tekeminen) ja jos on, niin miten olette tulkinneet sitä ohjelmapolitiikassanne ja konsertti- ja/tai levytys-/kiertuetoiminnassanne?
2. Edellä esitetty kysymys voidaan myös ilmaista suppeammin ja teknisemmin (tietoyhteiskuntaslangia käyttäen) ja kysyä onko orkesterillanne erityisiä ”osaamisalueita” ja miten ne parin kolmen viime vuoden aikana ovat näkyneet konserttitoiminnassanne?
3. Miten vaikeaa/helppoa on ollut löytää lisäresursseja ja toteuttaa ohjelma- valintoja edellä mainittujen missioiden toteuttamiseen/oman osaamisalueen hyödyntämiseen? Mitkä ovat pahimmat vaikeudet? Onko puutetta materiaalista vaiko henkisistä voimavaroista – tai molemmista?
4. Laman jälkeen maamme orkesterien sponsori- ja tallennetulot ovat tasaisesti lisääntyneet. Mikä merkitys näillä on teidän orkesterillenne? Miten tärkeäksi arvioitte nämä tulolähteet tulevaisuudessa - niin oman orkesterinne kuin maamme koko orkesterilaitoksen kannalta?
5. Kuulijamääriä pidetään orkesterien toiminnan tehokkuuden mittatikkuna. Tällöin unohdetaan ne monet muut musiikkielämän kehittämiseen liittyvät tavoitteet ja tehtävät, joita orkesterit toteuttavat. Miten suhtaudutte orkesterien toiminnallisen ja taloudellisen tehokkuuden arviointiin? Jos tätä suoritetaan, miten tässä tulisi menetellä?
6. Orkesterit voivat suhteellisen hyvin ennakoida suunnitellun kantaohjelmiston yleisömääriä, mutta ”harvinaisuuksien” ohjelmaan ottamiseen liittyy aina riskejä. Missä määrin katsotte, että orkesterin tulee ottaa näitä taiteellisesti motivoituja riskejä? Ovatko mahdollisuudet ottaa näitä riskejä vähentyneet vai lisääntyneet viime vuosina? Voisitteko antaa esimerkkejä onnistuneesta/epäonnistuneesta riskinotosta.
7. On väitetty, että taide- ja kulttuurilaitoksilla ei enää ole ”suurta yleisöä”, vaan yleisö on houkuteltava erikoistarjonnalla. Missä määrin tämä mielestänne pitää paikkansa oman orkesterinne ja sen omaksuman ohjelmistopolitiikan suhteen?

8. On väitetty, että joukkoviestimet – erityisesti televisio ja valtakunnallinen lehdistö - vaikuttavat ratkaisevasti taide- ja kulttuurilaitosten yleisömääriin. Missä määrin katsotte tämän pitävän paikkansa oman orkesterinne/koko orkesterilaitoksen kohdalla? Mikä yleensä on mielestänne tehokkain tiedonvälityksen tai mainonnan keino, jolla orkesterien yleisömääriä voitaisiin lisätä?

III. HENKILÖSTÖHALLINTO

1. Vuosien 1994 ja 1997 orkesteritilastojen vertailu osoittaa, että koko orkesterilaitoksen piirissä henkilökunnan määrä ja henkilömenojen osuus on taas laman jälkeen selvästi kasvussa. Osa kehityksestä selittyy sillä, että laman jälkeen on alettu taas käyttää enemmän tilapäistä ja vierailevaa henkilökuntaa. Ovatko kuitenkin jotkut muut syyt mielestänne myös vaikuttaneet kehitykseen?
2. Onko kysyntä ja tarjonta tasapainossa orkesterimuusikoiden työmarkkinoilla? Tuottaako maamme musiikkiopetuksen järjestelmä sellaista työvoimaa, jota orkesterinne/orkesterilaitos tarvitsee? Mistä henkisistä resursseista on eniten pulaa – jos mistään?
3. Julkisen rahoituksen, kirjanpidon ja verotuksen lainsäädännön ja hallinnon muutokset, uudet mainonnan ja tiedottamisen kanavat sekä tarve hankkia sponsoritukea asettavat taidelaitosten johdolle ja hallinto- ja taloushenkilöstölle uusia vaatimuksia. Onko alan muutosten vaatimaan uudelleen koulutukseen aikaa ja löytyykö sopivaa koulutustarjontaa? Mitä ongelmia, jos mitään, on orkesterissanne tällä alueella ilmennyt?

IV. YHTEISTYÖSUHTEET

1. Kulttuurilaitosten yhteydessä puhutaan usein ”laitoksen kontaktikentästä”, toisin sanoen niiden suhteesta lähiympäristöön ja laajempaan yhteiskuntaan. Käytännön toiminnan kannalta lienee kuitenkin mielekkäämpää puhua yhteistyötahoista ja –partnereista. Voisitko lyhyesti luetella orkesterinne kolme tärkeintä kotimaista yhteistyötahoa/-partneria
 - a) varsinaisen ammatillisen orkesteritoiminnan alueella ja
 - b) taloudellisten voimavarojen hankinnan ja käytön alueella?
2. On normaalia, että orkesterien konsertit ovat kansainvälistä ”vientitavaraa”. Kuitenkin monet orkesterit pyrkivät myös luomaan kestävämpiä kansainvälisiä vaihdon ja yhteistyön siteitä ja verkostoja. Voitteko lyhyesti mainita näistä keskeisimmät.
3. Eri aloilla toimivilla taide- ja kulttuurilaitoksilla on usein pysyvämpiä keskinäisiä yhteistyösuhteita. Mitä tällaisia mahdollisia yhteistyösuhteita orkesterillanne on esimerkiksi oppilaitoksiin, teattereihin, arkistoihin tai kirjastoihin. Mitä muita kansallisia yhteistyösiteitä pidätte tärkeinä?

4. Parin viime vuosikymmenen aikana taide- ja kulttuurilaitosten toiminta on entistä selvemmin kytkeytynyt kulttuuriteollisuuteen ja turismiin. Orkesterilla on tavallaan ”luonnollinen” yhteistyösuhde radio- ja televisiotoiminnan ja äänilevyteollisuuden suuntaan; samoin turistien osuus orkesteriyleisöistä lisääntyy meilläkin. Näettekö mitään muita alueita, joilla orkesterit voivat osallistua näiden alojen kehittämiseen ja hyötyä niiden kehityksestä?
5. Nykyään puhutaan usein ns. ”uudesta kulttuurisektorista”, jolla tarkoitetaan tavallisesti taide- ja kulttuurialan pienyrittäjyyttä yleensä ja erityisesti uuden viestintäteknologian sovellutusten alueella (esim. Internet-palvelut, CD-ROM-tuotteet). Konsultointi, managerikoulutus, erityismainonta, tekijänoikeus-neuvonta ja sponsorisopimusten hankinta luetaan usein tähän sektoriin kuuluviksi. Kuinka tärkeänä näette tämän uuden sektorin oman orkesterinne ja maamme koko orkesterilaitoksen kehityksen kannalta? Kuinka paljon ja millaisia yhteyksiä orkesterillanne on tälle sektorille?
6. Voisitteko lyhyesti kommentoida niitä palveluja, joita saatte alanne ammattijärjestöjen taholta.

Tarkoituksemme oli laatia lyhyt ja tiivis kysymyslista. Valitamme, että lista kasvoi näin pitkäksi. Keskeisiä kysymyksiä löytyi odotettua enemmän Kaikki kysymykset eivät kuitenkaan ole relevantteja kaikille vastaajille ja työtä voi tietysti jakaa. Kiitämme etukäteen vaivanääöstänne.

Ilkka Heiskanen
professori
ilkka.heiskanen@helsinki.fi
puh. 09 – 191 8814

Tuija Kurvinen
tutkimusavustaja
tuija.kurvinen@helsinki.fi
puh. 09 – 191 8960

LIITE 2:

Tuija Kurvinen

TAIDELAITOSKYSelyn YHTEENVETO

Koko maan kattavan tilastollisen aineiston lisäksi haluttiin tarkempaa ja yksilöidymppää tietoa ammatillisten suomalaisten taide- ja kulttuurilaitosten taloudesta ja toiminnasta. Tutkimuskohteiksi valittiin n. 40 teatteria, orkesteria tai museota eri puolilta maata, joilta pyydettiin vuosien 1994 ja 1997 toimintakertomukset. Monet laitokset lähettivät toimintakertomuksia muiltakin vuosilta. Tilastoja hyödyntäneeseen ryhmittelyanalyysiin ja toimintakertomusaineistoon pohjautuen laadittiin laajahko kysely, joka lähetettiin 15 teatterille, 3 orkesterille ja 17 museolle. Kyselyyn vastasi 8 teatteria, 2 orkesteria ja 8 museota. Lisäksi kyselyn teemoja käsiteltiin 7 haastattelussa (2 teatterin ja 5 museon kanssa). Kansallisista laitoksista (ooppera, teatteri, orkesteri, kaksi museota) kerättiin erikseen kattava dokumentti- ja haastatteluaineisto. Vastauksia saatiin seuraavilta paikkakunnilta: Espoo, Joensuu, Jyväskylä, Helsinki, Imatra, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu, Pori, Riihimäki, Tampere, Vantaa.

Tässä yhteenvedossa raportoidaan vain 25 laitoksen antamat tiedot; mukana ei ole kansallisten laitosten tietoja.

Kysely jakautui neljään osioon:

I. Laman jälkeinen talous

II. Ohjelmistopolitiikka / Perustehtävät ja näyttelytoiminta

III. Henkilöstöhallinto

IV. Yhteistyösuhteet

Valtaosa kysymyksistä kysyttiin kaikilta laitoksilta, osa kysymyksistä kohdistettiin vain tietyille laitostyypille (kysymykset liitteinä). Kursivoidut kohdat tekstissä ovat lainauksia kysymyslomakkeista.

I. LAMAN JÄLKEINEN TALOUS

Vuosien 1991-1993 lama kosketti kulttuuri- ja taidelaitoksia sen mukaan, miten se vaikutti sijaintipaikkakunnan talouteen. Mitä ankarammin lama vaikutti kunnan talouteen, sen pahempi oli sen vaikutus myös laitoksen toimintaan ja talouteen.

Kunnallinen tuki pieneni, vaikka valtionosuus VOS-lain muutoksen myötä kasvoi. Laitoksilla oli taloudellisesti tiukempaa ja niukempaa sekä henkilöstömenoissa että yleisesti toimintamenoissa. Virkoja ja toimia ei voitu tai ei saanut täyttää, määräaikaista henkilökuntaa ei voitu käyttää aiemmassa määrin. Eräissä laitoksissa henkilökuntavähennykset ovat jääneet pysyviksi eli henkilökunnan määrää ei ole lisätty lamaa edeltäneelle tasolle. Joissakin laitoksissa luovuttiin laman myötä lomarahosta tai pakkolomautettiin henkilökuntaa. Leikkaukset kohdistuivat ennen kaikkea toimintaan: konserteja vähennettiin ja ohjelmisto oli kapea-alaisempaa (orkesterit), hankinta-, julkaisu-, ilmoitus- ja konservointimäärärahat vähenivät merkittävästi (museot). Muutamissa vastauksissa todetaan, että lama alkoi vaikuttaa itse asiassa vasta

vuoden 1993 jälkeen, vuosina 1994-1997, ja että se vaikutti taide- ja kulttuuri-laitoksissa vielä silloinkin, kun muilla yhteiskunnan alueilla alettiin jo toipua.

Lama muutti maamme henkistä ilmapiiriä. Ihmiset olivat ahdistuneita, epävarmoja ja varovaisia suhtautumisessaan tulevaisuuteen. Kulttuuri ja peruspalvelut asetettiin hyvin yleisesti vastakkain, esim. kunnallispolitiikassa, ja kulttuurin vastaiset asenteet kovenivat, esim. yleisönsastokirjoittelussa. Joissakin laitoksissa tämä ilmapiirin koveneminen heijastui työilmapiiriä lamauttavasti, toisissa laitoksissa taas puhallettiin entistä tiiviimmin yhteen hiileen. Muutamilla paikkakunnilla syntyi erityisiä ”kulttuurin puolesta” -liikkeitä, kun kunnan kulttuuritointa pienennettiin.

Eräät vastaajat luonnehtivat laitoksensa roolia lamanaikaisen henkisen tilan hoidossa tärkeäksi, mikä näkyi esimerkiksi siinä, että kävijämäärät nousivat. Jotkut laitokset ”jalkautuivat yleisön sekaan”, usein ilman erilliskorvausta. Joidenkin laitosten taas oli voimakkaiden kulttuurinvastaisten asenteiden ja rahapulnan vuoksi vedettävä matalaa profiilia. Muutamat museot tarjosivat työttömille halpoja tai ilmaislippuja. Suurin osa työttömistä ei kuitenkaan osannut hyödyntää näitä palveluja. Useissa teattereissa ohjelmistoa kevennettiin.

Laman kourissa ankarasti kamppailevissa kunnissa ja lamasta paremmin selvinneissä kunnissa lama koettiin eri tavoin. Myös laman vaikutukset näyttäytyvät kulttuuri- ja taidelaitoksissa eri tavoin sijaintipaikkakunnan tilanteen mukaan. Laman kourissa kamppaileilla paikkakunnilla kunnan taloudellinen ohjailu on jäänyt pysyvästi tiukemmaksi useimmissa laitoksissa. Talouden ja tuottavuuden (omat tulot) seuranta on tullut jäädäkseen. Pidempiä, useamman vuoden/kauden sopimuksia kunnallisen tuen määrästä tehdään harvoissa laitoksissa. Useat kunnalliset laitokset ovat 1990-luvulla siirtyneet nettobudjetointiin, johon liittyen kunnat asettavat niille velvoitteita, joita ovat esimerkiksi yleisömäärä ja esitysten/ensi-iltojen/näyttelyjen määrä.

Nykyistä valtiosuus- eli VOS-järjestelmää pidetään aiempaa järjestelmää turvallisempana, se tuo laitosten toimintaan jatkuvuutta ja varmuutta. Järjestelmän huono puoli on se, että laskennallisten henkilötyövuosien järjestelmä ei reagoi reaalisten henkilötyövuosien muutoksiin eikä henkilötyövuosien määrästä päätettäessä ole otettu huomioon uusien laitosten mukaantuloa VOS-järjestelmään. Kuntataloudessa VOS-rahast eivät ole korvamerkittyjä eli ne menevät määrittelemättömästi kaupungin kassaan. Laitokset haluaisivat luonnollisesti koko VOS-rahaman ohjautuvan suoraan itselleen. Eräät laitokset kaipaavat lisää harkinnanvaraisia tukimuotoja, esim. projekteihin tai alueelliseen toimintaan. Tämän taustalla lienee se, että leijonanosa julkisesta tuesta menee henkilöstö- ja kiinteistökuluihin ja varsinaisen toimintaan ja - ennen kaikkea - sen kehittämiseen ei tahdo riittää varoja.

Teattereissa on nähtävissä ryhmät vs. laitokset -asetelma. Produktioperiaatteella toimivat teatterit arvostelevat VOS-järjestelmää vanhanaikaisuudesta. Paljon muuta kuin taiteellista henkilökuntaa, siis teknistä ja hallinnollista henkilökuntaa palkkaavat (laitos)teatterit saavat paljon henkilötyövuosia ja näin ollen enemmän valtiosuutta kuin pienet ensemble-tyyliset teatterit, joiden periaatteena on, että ”kaikki tekevät kaikkea”. VOS:n sitominen henkilötyövuosiin puhututtaakin kaikkein eniten teattereita.

Kulttuuri- ja taidelaitoksiin kohdistetaan jatkuvasti paineita lisätä omia tuloja - muitakin kuin vain pääsylipputulaja. Tämän vuoksi on ryhdytty erilaisiin toimiin. Tiloja vuokrataan aiempaa enemmän ”ulos”, pääsylippujen

hintoja on korotettu ja sponsoreita (mm. mainonta ja markkinointi, tuolinmyynti) etsitään aiempaa innokkaammin. Muutama teatteri on yhtiöittänyt ravintolatoimintansa. Museoissa monista palveluista on tehty maksullisia ja museokauppatoimintaa on kehitetty voimakkaasti. Kyselyyn vastanneiden orkesterien tallenne- ja radiointitulot ovat vähäisiä.

EU-jäsenyyden haku johti nopeasti arvonlisäveron käyttöönottoon. Laitoksista valtaosa on osin tai kokonaan arvonlisäverotuksen piirissä. Museoissa verotetaan lähinnä tuotteita ja palveluja. Teattereissa arvonlisäveron vaikutusta talouteen voi luonnehtia enimmäkseen myönteiseksi (vero kompensoi tuu palautuksina), museoiden ja orkesterien talouteen veron käyttöönotto ei juurikaan ole vaikuttanut.

Tilastojen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että vuosien 1994-1997 taloudelliset muutokset taide- ja kulttuurilaitoksissa noudattelivat hieman erilaisia suuntia. Omien tulojen osuus kaikista tuloista kasvoi kaikissa laitoksissa, museoissa voimakkaimmin. Teattereissa käyttömenot kasvoivat omien tulojen kasvanutta osuutta nopeammin. Henkilöstömenojen kasvu oli teattereissa hitaampaa kuin muissa laitoksissa. Museoissa taas henkilöstömenojen kasvu oli nopeampaa kuin muissa laitoksissa. Orkesterien menorakenne taas vaikuttaa vakaalta ja yleisömäärät ovat kasvaneet.

Teatterien vastauksissa todetaan yleisesti, että vakituisen henkilökunnan määrä vähenee. Tätä kehitystä on estämässä näyttelijöiden työehtosopimus, jonka mukaan taiteellisesta henkilökunnasta korkeintaan 20 prosenttia saa olla määräaikaista. Useissa teattereissa henkilökuntaa on taloudellisista syistä johtuen edelleen vähemmän kuin ennen lamaa, sillä kiinteitä kustannuksia on karsittava eli kehitys on menossa kohti produktiokohtaisuutta. Museoissa henkilöstömenojen kasvun syynä on se, että ammatillisten museoiden määrä on kasvanut 15:lla 1994-1997. Useimmissa yksittäisissä museoissa henkilöstömenot ovat kasvaneet vain normaalien palkankorotusten verran. Parissa museossa henkilöstömenojen lisäys on pitänyt kattaa muista toimintamenoista. Määräaikaista henkilökuntaa palkataan, jos voidaan, työllisyysvarojen ja erilaisten avustusten turvin. Orkesterien vastauksissa todetaan, että merkkejä kunnallistaloudellisesti paremmista ajoista on nähtävissä. Erään vastaajan mukaan orkesterien yleisömäärät ovat ainaista aaltoliikettä eivätkä yleisömäärien muutokset selity pelkästään taloudellisilla tekijöillä.

II. OHJELMISTOPOLITIikka, PERUSTEHTÄVÄT JA NÄYTTELYTOIMINTA

Museoiden ensisijaiset tehtävät ovat tallennus-, tutkimus- ja näyttelytoiminta. Esineiden säilyttämisen ja hoidon ohella tiedon jakamisen tehtävä on tärkeä. Lisäksi alueellista tai erikoismuseotoimintaa harjoittavat museot mainitsevat alueelliset tai erikoistehtävät, jotka sisältävät asiantuntijapalvelujen tarjoamista alueellisesti tai museon erikoisalalta.

Toisen kyselyyn vastanneen orkesterin alueellinen sijainti vaikuttaa orkesterin toimintaan ja ohjelmistopolitiikkaan. Toisella orkesterilla ei ole erityistä ”missiota”, jollei sellaiseksi lasketa kokeiluja viihteellisemmän cross over -tyylisen musiikin parissa.

Koska kyselyyn vastanneet kulttuuri- ja taidelaitokset ovat hyvin erilaisia mm. sijainniltaan ja kooltaan, taloudellisten supistusten kausi on vaikuttanut

niiden lamanjälkeiseen toimintaan ja mahdollisuuksiin huolehtia perus- ja erityistehtävistään hyvin eri tavoin. Muutamissa teattereissa ohjelmisto on jonkin verran keventynyt, sillä enää ei ole varaa tehdä kunnianhimoisia esityksiä tyhjille katsomoille, vaan yleisön reaktioita on kuunneltava tarkemmin. ”Kuitenkin”, erästä teatteria lainaten, ”koko ajan on haluttu säilyttää ohjelmistosuunnittelussa ensisijaisena ohjenuorana ohjelmiston yleinen kiinnostavuus, omaleimaisuus”. Museoissa laman myötä kokoelmien kartutus ja hoito on vaikeutunut. Rahat eivät riitä uusien hankintojen tekemiseen ja vähentynyt henkilökunta hoitamaan kokoelmia, erityisesti kokoelmien tallennustyöhön on liian vähän aikaa. Yksi museo ilmoittaa vähentäneensä näyttelyiden määrää, toisella museolla ei ole rahaa perusnäyttelyn uusimiseen. Pari museota taas on joutunut kunnan velvoittamana nimenomaan toteuttamaan lisää näyttelyjä ja tapahtumia, mikä on sitten ollut pois muun toiminnan resursoinnista. Laman jälkimainingit näyttävät siis lyöneen kaikkein ankarimmin museotoimintaan, teatterit ja orkesterit ovat päässeet jonkin verran helpommalla.

Teatteritilastojen valossa näyttää siltä, että kokonaiskatsojamäärät ovat lievästi laskeneet vuosien 1994 ja 1997 välisenä aikana. Kehitystä selittää vastaajien mukaan lähinnä se, että kiinnostus teatteria kohtaan on ainaista aaltoliikettä. Ihmisten yleinen vapaa-ajankäyttäytyminen näkyy myös teattereiden katsojamäärissä. Lama vei katsojia, erityisesti ryhmiä kävi vähemmän. Nyt laman jälkeen ryhmät ovat jälleen palanneet katsomoihin. Luonnollisesti eniten katsojamääriin vaikuttavat ohjelmistovalinnat ja myös ohjelmakalenteri. Taloudellisista syistä tapahtunut sunnuntaiesitysten poistaminen näkyy katsojatilastoissa. Kuntien kireä taloustilanne heijastuu välillisesti myös katsomoihin, kuten eräässä vastauksessa listataan: sunnuntaiesitykset on poistettu, kulttuurisihteerien virkoja on lakkautettu, kuljetustukea ei enää makseta, koulut eivät enää tilaa näytäntöjä.

Eräs viimeaikainen ilmiö on näytelmien elinkaaren lyhentymisen. Syksyllä ensi-iltaan tuleva esitys ei tahdo enää millään saada katsojia kevätkaudella. Myös ensi-illan ajankohdalla on merkitystä ja ensi-iltoja muutellaankin nykyisin paremmin yleisön mieltymyksiä vastaaviin ajankohtiin, esimerkiksi kevätkauden loppupuolelle kaavailtu ensi-ilta saatetaan siirtää syksyn alkuun.

Museotilastojen valossa näyttää siltä, että maamme museoiden kävijämäärät ovat olleet selvässä nousussa vuosien 1994 ja 1997 välisenä aikana. Tähän on syynä se, että VOS-museoiden eli museotilastoissa olevien museoiden määrä on kasvanut vertailuaikana 105:stä 117:ään. Kävijämäärien kehitys on vaihdellut museosta riippuen, kasvukeskuksien uusissa ja uudistetuissa museoissa riittää kävijöitä, pienten kaupunkien museoissa ei niinkään. Eräänä museoiden vetovoimaa selittävänä tekijänä vastaajat esittävät meneillään olevan maailmanlaajuisen nostalgiabuumin. Menneisyys kiinnostaa ihmisiä nykyisessä kiihkeässä, kaoottisessakin elämänrytmissä. Erityisesti viime vuosina ulkomailta tuodut, sponsoroidut ja paljon mainostetut meganäyttelyt vetävät väkeä. Meganäyttelyjen aikakaudella monet maaseutukaupunkien pienet museot pelkäävät jäävänsä jalkoihin. Kun niiden kävijämäärät laskevat, myös julkisen tuen pelätään vähenevän ja museoiden toiminta- ja taloustilanteen edelleen kurjistuvan. Eräs vastaaja toteaa, että kävijämäärien kasvun raja on tulossa vastaan, sillä tarjontaa on liian paljon. Suurempien kaupunkien ja paremman taloudellisen tilanteen museoissa taas uskotaan, että kävijämää-

rät kasvavat tulevaisuudessakin. Jos taloudellinen nousukausi jatkuu, myös museoiden vetovoima kasvaa.

Kulttuuri- ja taidelaitoksilla on nykyistä tietoyhteiskunnan slangia käyttäen erityisiä "osaamisalueita". Teatterit nimeävät seuraavia: kotimaiset näytelmät (sekä klassikot että uudemmat), kansainvälinen toiminta, lapset ja nuoret, epäkaupallisuus, musiikkiteatteri, uudet kantaesitykset ja omatyyliset klassikot, jäsenistön kyky tuottaa näytelmiä, ajankohtaiset aiheet ja tekstit, suuret musiikkiteokset, kansanteatteri. Museoiden osaamisalueita ovat kuvitustaide, korkeatasoinen näyttelytoiminta, alueen kulttuurihistoria, suomalainen arki, erikoismuseoalueen mukainen osaamisalue, näyttelyluettelot ja -julkaisut, esitystekniikka ja tiedonvälittäminen ATK-sovelluksin, kaupungin historiaan liittyvä historian osa-alue, arkeologia, vieraat kulttuurit, museo-kauppa- ja kahvilatoiminta. Monet museot toteavat, että oman osaamisalueen toteuttamista vaikeuttavat taloudelliset seikat. Tarvittava museotietous on, mutta rahasta on puutetta. Kahdella kyselyyn vastanneella erityismuseolla on erilaiset ongelmat. Toisessa näyttelyaineistoa on runsaasti, mutta alan erikoisasantuntijoita on vähän, toisessa korostetaan liikaa asiantuntijuutta ja suuri yleisö unohtetaan. Yhden kyselyyn vastanneen orkesterin erityisenä osaamisalueena voisi vastaajan mukaan lähinnä pitää orkesterin kykyä soittaa laaja-alaista musiikkia ja työskennellä eri taiteenalojen kanssa.

Valtaosalla museoista taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa omaa näyttelytoimintaa ovat huonot. Yhtä vastaajaa lukuunottamatta kaikki suhtautuvat myönteisesti sponsorointiin. Yhteistyökumppaneita ja tukea tarvittaisiin erityisesti markkinoinnissa. Monet museot toivovat lisää museoiden välistä yhteistyötä, esim. yhteisnäyttelyjä ja valmiita, kierrätettäviä näyttelyjä. Ulkopuolista ammattitukea toivotaan mm. näyttelyarkkitehtuuriin ja esitystekniikkaan (näyttelyrakenteiden ja -laitteiden hankkiminen ja pystyttäminen). Usean museon omat valmiudet tehdä visuaalisesti näyttäviä ja kiinnostavia näyttelyitä ovat huonot. Yksi vastaaja kysyy, onko elämyksellisyydessä jo menty liian pitkälle ja unohtuuko esine/teos sponsoroitujen ja mainostettujen elämyksellisten elementtien alle.

Teattereissa taloudellinen resurssitilanne on museoita parempi. Tarvittava tuki on hyvin erityyppistä. Tukea ja ymmärtämystä toivotaan pääkaupungin kriitikoilta, "jotka ylenkatsovat kotimaista klassikko-ohjelmistoa". Teatterin henkilöstöllä pitäisi olla paremmat mahdollisuudet seurata Suomen / Euroopan / maailman teatterielämää. Laadukkaita vierailijoita toivotaan. Lisää rahaa tarvittaisiin tekstien kirjoittajille maksettaviin korvauksiin, vaikka näytelmän valmistumisesta ei olisikaan varmuutta. Tukea halutaan myös henkilöstön kouluttamiseen ja markkinoinnin oppimiseen.

Orkesterit ilmoittavat tarvitsevansa lisää taloudellisia resursseja. Pienten orkesterien ainaisena ongelmana on soittajiston koko eli vakinaisten soittajien vähyys. Täysipainoisten musiikkiesitysten tekemiseksi on palkattava tilapäis- ja keikkasoittajia.

Laman jälkeen maamme orkesterien sponsori- ja tallennetulot ovat tasaisesti lisääntyneet. Tallennetulojen merkitys orkesterien omien tulojen lähteenä on kuitenkin edelleen vähäinen. Sponsoreiden määrää yritetään jatkuvasti lisätä.

Teatterin ja museoiden ohjelma- ja näyttelyiden suunnittelussa on otettava huomioon laadulliset tekijät (ohjelmalajit/valitut näytelmät, roolivalinnat, kutsutut vierailijat ja omat vierailuohjelmat; näyttelyn aihe, sisältö, yleisön

kiinnostus) sekä määrälliset tekijät (montako näytelmää ja esitystä per kausi, vierailujakso; montako suurta/pienempää näyttelyä vuosittain, miten ajoitettuna).

Teatterit arvioivat näitä tekijöitä koskevan päätöksenteon olevan teattereissa oikeilla jengoillaan tyydyttävästä erittäin hyvään. Koko maan teatterilaitoksen tilasta on useimpien vastaajien vaikea antaa arviota. Muutamassa vastauksessa kritisoidaan teatterikentän vallannutta viihteellistymistä ja ”musikaalimössöä”, muutovirtauksia seurataan liikaa.

Museot tekevät näyttelyistään niin laadukkaita kuin käytettävissä olevilla resursseilla voivat. Toiset museot haluavat tehdä isompia näyttelyjä, toiset ovat sitä mieltä, että näyttelyjä on jo nyt liikaa. Erikoisuudet ja merkillisyydet myyvät, toisaalta korostetaan museoiden tutkimuksellista ja pedagogista merkitystä. Vuodenaika vaikuttaa kävijämääriin merkittävästi: talvella ei ole matkailijoita, liian lämmin kesä karkottaa kävijät museoista uimarannoille. Yleisön kiinnostuksen säilyttäminen on kaikille museoille tärkeää. Koko maan museokentän tilannetta on vastaajien vaikea arvioida. Kilpailua on luonnollisesti eniten siellä, missä on eniten museoita eli etelän kasvukeskuksissa. Eräs vastaaja on sitä mieltä, että kilpailutilanne maassa kovenee ja kysyy, onko se edes huono asia.

Museoiden toimi- ja näyttelytilat ja teattereiden näyttämöt ja niiden tilaratkaisut vaikuttavat merkittävästi laitosten perus- ja/tai erityistehtävien toteuttamiseen sekä näyttelytoimintaan ja ohjelmapolitiikkaan.

Kyselyyn vastanneista museoista puolella on hyvät toimi- ja näyttelytilat. Rakennus- ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaissa tiloissa, joita museorakennukset usein ovat, toimimisessa on sekä etunsa että haittansa. Liian ahtaat näyttelytilat tai huonot rakenteelliset ratkaisut rajoittavat näytteille pantavien esineiden/teosten määrää, jopa kokoa. Yleinen ongelma museoissa on asianmukaisten varastotilojen puute, mikä haittaa kokoelmien täydentämistä ja hoitoa.

Teatterien ohjelma-ajattelu lähtee tilasta. Eri kokoisille näyttämöille tehdään erilaisia ja erilaisille yleisöille suunnattuja esityksiä. Jotkut suuret näyttämöt ovat ”liian” suuria: niillä esitettävien näytelmien on oltava suuria yleisömääriä kiinnostavia. Pienille näyttämöille voidaan tehdä ”riskialttiimpia juttuja”. Pienen päänäyttämön ongelma on se, että näytelmän perustamiskustannukset eivät saa olla liian suuret, sillä menestysproduktiotakin on esitettävä kauan ennen kuin kustannukset saadaan katettua tuotoilla. Yleisesti voidaan sanoa, että mitä useamman kokoisia näyttämöjä, sitä parempi.

Museotoimi on kokenut voimakkaan mullistuksen ATK-pohjaisen tallentamisen ja uusien tietotekniikan sovellusten (Internet, Cd-rom-tuotanto) sekä niihin liittyvän tiedonvälityksen myötä. Samalla museoiden perus- ja erikoistehtävät ovat voineet voimakkaastikin muuttua. Kyselyaineiston pohjalta voidaan todeta, että uudet sovellukset ovat vasta tulossa museoihin. Kokoelmien ATK-pohjainen tallentaminen on useimmissa museoissa vasta alullaan ja kestää vielä vuosia. Sen tuloa museoihin tervehditään ilolla. Sen katsotaan helpottavan kokoelmien hallintaa, auttavan tiedon etsinnässä ja lisäävän omien kokoelmien merkitystä. Uudet tietotekniset sovellukset ovat niihin varovaisesti suhtautuvienkin mukaan oikein käytettynä hyviä välineitä. Ongelmina mainitaan ohjelmien ja laitteiden kalleus sekä työvoiman, koulutuksen ja laitteiden puute. Useimmilla museoilla on multimedia- ja CD-ROM -tuotannosta vasta vähäisiä kokemuksia. Internetiä (omat www-sivut) käytetään enemmän.

Sen merkitys markkinointikanavana on erään vastaajan mukaan vielä vain vähäinen: kävijätutkimuksen mukaan museoon tulijoista vain 2 % löysi käyntiin johtaneen tiedon internetistä. Toisaalta tietotekniset sovellukset ovat lisänneet nuorison ja miesten kiinnostusta näyttelytoimintaa kohtaan, joten internetin merkitys yleisön houkuttelijana kasvaa tulevaisuudessa.

Yleisömääriä tai täyttöastetta pidetään usein eräänlaisena karkeana kulttuuri- ja taidelaitosten toiminnan, toiminta- ja ohjelmapolitiikan tehokkuuden mittatikkuna. Tällöin unohdetaan esimerkiksi ne monet muut musiikkielämän kehittämiseen liittyvät tavoitteet ja tehtävät (orkesterit) tai tutkimukseen ja kasvatukseen liittyvät tehtävät (museot), joita laitokset toteuttavat.

Teatterit toteavat, että salien täyttöaste on jonkinlainen mittari, tehdäänhan teatteria aina katsojille, mutta se ei välttämättä kerro näytelmän laadusta tai taloudellisesta onnistumisesta. Onnistuneen ohjelmapolitiikan mitta ei siis voi olla ainoastaan salin täyttöaste. Toiminnallista ja taloudellista tehokkuutta kuvaavia mittareita, joita teattereissa seurataan, ovat myös pääsylipputulot ja kunnallisille teattereille asetetut toiminnalliset tavoitteet, joista eräs on juuri täyttöaste. Muita ovat esimerkiksi ensi-iltojen ja näytäntöjen määrät.

Museot suhtautuvat mittareihin ja toiminnallisen ja taloudellisen tehokkuuden arviointiin yleisesti ottaen jonkin verran positiivisemmin kuin teatterit. Kävijämäärä on hyvä mittari, sillä ”jos kukaan ei käy katsomassa, on tekeminenkin turhaa”. Ongelmana nähdään, että kävijämäärien painottaminen vie toiminnan painopistettä tallennuksesta ja tutkimuksesta näyttelytoimintaan. Vaikka todetaan, että arviointia olisi tehostettava ja käytettävä määrätietoisemmin hyväksi ja että mittareita olisi kehitettävä lisää, mittaamiseen liittyy kuitenkin kysymyksiä kuten, voisiko tuloksellisuutta mitata muutenkin kuin pelkkää määrää mittaamalla, ja miten laatua mitataan. ”Meiltä puuttuu museoiden toiminnan sisältöä määrittelevä museolaki Suomessa.” Eräät vastaajat esittävätkin, että mittareita olisi kehitettävä laadullisempaan, toiminnan ja näyttelyiden sisältöä ja kasvatuksellisuutta arvioivampaan sekä vaikuttavuutta mittaavampaan suuntaan. Myös omien tulojen ja yleisömäärien suhde olisi otettava huomioon. Kunnallisille museoille on asetettu erilaisia tavoitteita. Museoissa seurataan esim. kävijämääriä, kokoelmien saavutettavuuden astetta ja omien tulojen osuutta kokonaismenoista. Eräissä museoissa seurataan käyttömenot/asukas -suhdelukua, vaikka vastaaja toteaa, että käyttömenot/asiakas -luku olisi kuvaavampi.

Yhden orkesterin vastauksessa todetaan, että ”kuulijamäärät eivät saa olla tehokkuuden, hyvyyden tai ansioituneisuuden mittari” ja että ”toiminnallisen ja taloudellisen tehokkuuden mittarointi ei sovi taiteeseen. Taide on niin makukysymys, ettei sitä voi mitata nykyisin mittarein. Ei saa mitata.”. Vastaaja kysyy, kuka ja millä kriteereillä orkesterien ansioituneisuutta mitataisi. Alueelliset näkökohdat olisi otettava huomioon: markkinat, joilla esimerkiksi kuuliijoista kilpaillaan, ovat erilaisia eri osissa maata. Toinen vastaaja toteaa, että myytyjen lippujen määrää ei useinkaan voi pitää kriteerinä, sillä yritykset ostavat kokonaisia tilaisuuksia. (Sama on muuten havaittavissa museoissa, joissa yhdelle museokävijälle annetaan useampi lippu eri osastoja tai näyttelyjä varten.) Myös puistoissa järjestettävien megakonserttien yleisömäärät eivät sovi mittareiksi, sillä näistä tilaisuuksista orkesterille maksetaan kertakorvaus.

Orkesterit voivat suhteellisen hyvin ennakoida suunnitellun kantaohjelmiston yleisömääriä, mutta ”harvinaisuuksien” ohjelmaan ottamiseen liittyy

aina riskejä. Toisen kyselyyn vastanneen orkesterin yleisö on viime vuosina nuorentunut ja näin ollen muuttunut konservatiivisesta ennakkoluulottomammaksi. Perinteisemmän ohjelmiston sekaan otetaan uudempaa ja harvinaisempaa musiikkia. Jos kuulijamäärät putoavat dramaattisesti, palataan seuraavalla kaudella taas konservatiivisempaan ohjelmistoon. Ohjelmistovalinnoissa on muistettava myös, että samojen klassikoiden soittaminen konsertista toiseen ei lisää orkesterin muusikoiden motivaatiota. Toisen kyselyyn vastanneen orkesterin yleisö on erikoisuuksiin tottunut. Kuitenkin yhdistelmä tuntematon solisti, ohjelma ja kapellimestari tuottaa varmuudella tyhjän salin. ”Parhaiten puree, jos konsertin suunnitteluun kokonaisuutena on kiinnitetty huomiota valaistuksineen kaikkineen.”

Teatterit voivat jossain määrin ennakoida näytelmän suosiota. Varma ei voi olla juuri koskaan, yllätyksiä sattuu. Aiempaan kokemukseen ja alueellisen mentaliteetin tuntemuksen perusteella jotain pystytään arvioimaan. Eräs vastaaja muistuttaa, että ”valintojen taustalla on silti oltava ennen kaikkea se, että tekijät itse uskovat juttuun eli että satsataan ennen kaikkea laatuun”. Museoiden arviot näyttelyn kävijämäärän ennustettavuudesta vaihtelevat erittäin vaikeasta melko hyvään ennustettavuuteen. Sekä positiivisia että negatiivisia yllätyksiä tapahtuu. Media vaikuttaa museoiden kävijämääriin, mutta runsas mainontakaan ei välttämättä synnytä yleisöryntäystä. Jo aiemmin mainittu sää vaikuttaa kesänäyttelyjen suosioon ja kävijämääriin: helle verottaa kävijöitä enemmän kuin näyttelyn aihe, sadekesänä kävijöitä tulee odotettua enemmän.

Eri paikkakuntien kulttuuri- ja taideyleisöt ovat perusluonteeltaan ja käyttäytymistavoiltaan erilaisia. Eroja on esimerkiksi siinä, millainen näytelmän ennakkomyynti on tai miten innostuneesti esitys tai näyttely yleensä otetaan vastaan.

Eräs teatterijohtaja on sanonut, ettei enää ole suurta teatteriyleisöä, vaan vain monia pieniä yleisöjä. On myös väitetty, että taide- ja kulttuurilaitoksilla ei yleensä enää ole ”suurta yleisöä”, vaan yleisö on houkuteltava erikoistarjonnalla.

Teatteriyleisön eriytymistä on vastausten perusteella havaittavissa etelän suurissa kasvukeskuksissa. Maaseudulla ”suuri yleisö” on edelleen olemassa. Vastauksissa muistutetaan, että eri näyttämöillä on erilaiset yleisöt. Suurelle näyttämölle tehdään ”koko kansan juttuja”, pienelle näyttämölle taas pienempiä yleisöjä kiinnostavia esityksiä.

Museoiden vastauksissa todetaan, että yleisö on eriytyneessä, mutta ”suuri yleisö” on edelleen olemassa. Näyttelyjä ja palveluja tarjotaan kohdistetulla markkinoinnilla kohderyhmille ja erillisyleisöille, mutta muistutetaan, että hyvin tehty näyttely vetää puoleensa, oli se sitten erikoisnäyttely tai ns. tavallinen näyttely. Tyypillinen museokävijä on erään museon kävijätutkimuksen mukaan 25-55 -vuotias akateeminen nainen. Pari vastaajaa toteaaakin, että tilaisuuksissa käyvät aina samat ihmiset.

Eri paikkakuntien orkesteriyleisöt ovat erilaisia. Perusohjelmistoa tehdään ns. ”suurelle yleisölle”, mutta myös erilaisilla ja erikoisilla musiikkityyleillä on kuulijansa.

Vastausten perusteella voidaan todeta, että yleensä laajasti kulttuuria harrastavien ”suuri yleisö” on edelleen olemassa. Yhden ammattiteatterin, -orkesterin ja -museon kaupungissa tilanne on toinen kuin suuremmissa kaupungeissa, joissa tarjontaa on useampaan, erilaiseenkin makuun.

On väitetty, että kritiikki, erityisesti Helsingin Sanomien mutta myös alueellisten päälehtien kritiikki, vaikuttaa ratkaisevasti teatterien yleisömääriin. On myös väitetty, että teatterit uskovat tähän ja laiminlyövät tästä johtuen markkinointia. Teatterit vastaavat näihin väitteisiin, että markkinointia ei laiminlyödä kritiikkejä odoteltaessa. Kritiikkiä voi kyllä hyödyntää, mutta sen varaan ei voi laskea. Markkinointityötä on tehtävä jo hyvissä ajoin ennen kritiikkejä. Helsingin Sanomien arvosteluilla on vaikutusta. Eräs vastaaja toteaa, että joskus tuntuu siltä, että produktio on olemassa vasta, kun HS on sen arvostellut. Kritiikillä on vaikutusta yleisömääriin. Erään vastaajan mukaan se saattaa vaikuttaa ryhmien tilauskäyttäytymiseen. Kunnon teilaus saattaa lähes lopettaa esityksen, mutta yleisön käyttäytyminen voi myös olla juuri päinvastaista kuin kritiikki antaisi ymmärtää.

On väitetty, että joukkoviestimet; erityisesti televisio ja valtakunnallinen lehdistö - vaikuttavat ratkaisevasti taide- ja kulttuurilaitosten yleisömääriin. Museot toteavat, että joukkoviestimien vaikutus on merkittävä. Keskeisimmässä asemassa ovat televisio ja valtakunnalliset lehdet. Niissä näkyminen lisää yleisömääriä huomattavasti. Joukkoviestintä ja kulttuurin uutisointi on usean vastaajan mielestä vahvasti pääkaupunkikeskeistä. Orkesterit toteavat, että joukkoviestimissä esiintyminen ja mainonta lisäävät yleisömääriä. Paikallislehdet ovat vastanneiden orkesterien mielestä valtakunnallisia lehtiä tärkeämpiä yleisömäärään vaikuttajia. Hyvä lehtimainonta toimii, mutta on kallista. ”Lööppitähdet” eivät aina ole kuulijamäärien tae. Toinen vastanneista orkestereista panostaa suoramarkkinointiin ja tulevaisuudessa myös markkinointiin www-sivuilla.

III. HENKILÖSTÖPOLITIikka JA -HALLINTO

Vuosien 1994 ja 1997 museotilastojen vertailu osoittaa, että koko museolaitoksen piirissä henkilökunnan määrä on taas laman jälkeen selvästi kasvussa. Osa kehityksestä selittyy VOS-museoiden määrän kasvulla.

Moni vastaaja toteaa, että oman museon henkilökunnan määrä ei ole kasvanut, VOS-museoiden määrä kylläkin. Menetettyjä virkoja ei ole saatu takaisin tai uusia vakansseja tarpeeksi, joten työllistettyjä on käytetty paljon. Muutama vastaaja toteaa, että ”museo ei pyöri ilman työllistettyjä”. Erityisen tärkeitä työllistettävät ovat olleet kokoelmien valvonnassa ja luetteloinnissa. Viime vuosina työllistettävien käyttöä on kuitenkin useissa museoissa jouduttu vähentämään. Kuntien rahoitusosuus työllistämistuesta on kasvanut, mikä on vähentänyt kuntien taloudellisia mahdollisuuksia palkata työllistettäviä yhtä paljon kuin ennen. Eräs vastaaja toteaa, että työllistettävien laatu on ollut vaihteleva, toinen taas, että työllistettävien laatu on heikentynyt lama-aikaan verrattuna.

Vuosien 1994 ja 1997 orkesteritilastojen vertailu osoittaa, että koko orkesterilaitoksen piirissä henkilökunnan määrä ja henkilömenojen osuus on taas laman jälkeen selvästi kasvussa. Osa kehityksestä selittyy sillä, että laman jälkeen on alettu taas käyttää enemmän tilapäistä ja vierailavaa henkilökuntaa.

Orkesterit vahvistavat tilastotietojen perusteella esitetyn näkemyksen.

Vuosien 1994 ja 1997 teatteritilastojen vertailu osoittaa, että koko teatteri-laitoksessa pysyvän taiteellisen henkilökunnan määrä on vähentynyt, tilapäi-

sen ja muun (teknisen ja hallinnollisen) henkilökunnan määrä taas lisääntynyt.

Enää vain noin puolet maamme teattereiden näyttelijöistä työskentelee vanhojen eli ns. hautakivisopimusten turvin. Kehitys on myös kulkenut kohti entistä suurempaa produktiokohtaista ja vierailutoimintaa. On väitetty, että määräaikaiset sopimukset parantavat myös työttömien näyttelijöiden asemaa ja ylipäätään koko teatterialan tilannetta ja että produktiokohtaiset kiinnitykset ja vierailuteatterit joustavoittavat ja monimuotoistavat tarjontaa ja edistävät koko teatterilaitoksen ”verenvaihtoa”. Näyttelijöiden perusturvan takeeksi halutaan nostaa valtakunnalliset sopimukset, joissa kuitenkin pitää olla alueellista ja paikkakuntaakohtaista jouston varaa.

Teattereiden kehitys on noudatellut tilastotietojen kertomaa. Vakinaisen taiteellisen henkilöstön määrä on vähentynyt, tilapäisen tai produktiokohtaisen taiteellisen henkilöstön määrä on lisääntynyt. Vakinaisen henkilöstön ylläpitokustannukset ovat monelle teatterille käymässä ylivoimaisiksi, produktiokohtainen palkanmaksu on taloudellisesti kannattavampaa. Erään vastaajan mielestä vakinaista ja määräaikaista henkilöstöä koskeva 20 %:n raja näyttelijöiden työehtosopimuksessa on ”liian tiukka”. Produktiokohtaisuus on nykyään yleistä myös siksi, että taiteellisen tilapäistyövoiman saanti on helppoa, sillä teatteriammattiin valmistuvat nuoret jäävät yhä enenevässä määrin freelancereiksi ja ottavat korkeintaan vuoden tai kahden kiinnityksen teatteriin. Myös vakinainen taiteellinen henkilökunta haluaa enemmän vapaata tehdä esimerkiksi TV-työtä tai omia esityksiä, ja heille myönnetään näitä varten työloimia. Työloimien ajaksi taas on otettava määräaikaisia sijaisia. Taloudellisten hyötyjen lisäksi produktiokohtaisuus tarjoaa ohjaajille ”laajemmat mahdollisuudet löytää ideaalimiehitys” ja ”myös paikallisen yleisön kiinnostus lisääntyy kun tulee uusia raikkaita kasvoja.”

Erityisesti muutos vakituisuudesta määräaikaaisuuteen on tapahtunut näyttelijöiden kiinnityskäytännöissä. Ohjaajat, dramaturgit ym. ovat perinteisestikin olleet usein vierailijoita. Teknisen henkilökunnan tarve lisääntyy teatteritekniikan (erikseen mainitaan valo- ja äänitekniikka) jatkuvan kehittymisen myötä.

Oman erityisryhmänsä muodostavat pääkaupunkiseudun ja suurten kaupunkien pienet ammattiteatteriryhmät, joiden toimintaperiaatteisiin on aina kuulunut, että ”vakituisen henkilökunnan määrä on mahdollisimman pieni ja produktiot pyöritetään vierailevilla henkilöillä”.

Vastausten perusteella on havaittavissa jako kolmeen (isot laitokset, maaseututeatterit, ryhmäteatterit) ja näiden mukaisesti erilaiset näkemykset ”produktiokohtaisuus vs. hautakivisopimus” -asiassa. Isoissa laitoksissa on tärkeää pitää yllä oma perustaiteilijaryhmä, maaseututeattereissa taas koulutettu perustaiteilijaryhmä ukkoutuu. Nuoret ammattilaiset jäävät isojen kaupunkien ryhmäteattereihin ja freelancereiksi. Eräs vastaaja toteaa, että ”maaseututeatterit ja teatterikorkeakoulut eivät oikein kohtaa toisiaan!”.

Vakituisen henkilökunnan aika ei kuitenkaan ole maamme teatterikentässä kokonaan ohi. Useimmilla teattereilla on ja on jatkossakin ”oma runko”, jota täydennetään kulloistenkin tarpeiden mukaan. Vierailijat tuovat vaihtelevuutta ja virkistystä teatterin elämään, pelkästään produktiokohtaista toimintaa kannattavat lähinnä pääkaupunkiseudun pienet teatterit.

Suhtautuminen nykyiseen valtiosuusjärjestelmään ja sen vaikutuksiin teattereiden henkilöstöpolitiikkaan on hyvin erilaista eri teattereissa. Joihenkin teattereiden mukaan VOS-järjestelmä ei vaikuta mitenkään, vaan

lähinnä säilyttää nykytilanteen. Järjestelmää kritisoivan vastaajan mukaan se ”kangistaa, jarruttaa, sitoo teattereilta mahdollisuuksia kehittää osaamistaan, ylläpitää tehottomia ja kalliita instituutioita”. VOS:n sitominen henkilötöyvuosiin vaikuttaa teattereiden palkkaamispolitiikkaan. Eräs vastaaja toteaa sen lisäävän palkkaamishalukkuutta, toinen toteaa sen hillitsevän produktiokohtaisuutta. Tyytyväisiä näyttävät olevan ne, jotka osaavat toimia VOS-järjestelmässä, esimerkiksi määrittävät ostopalvelut henkilötöyvuosiksi (”myyjä erittelee sopimuksen tarkasti palkkaosuus- ja muihin kuluihin”) tai käyttävät henkilötöyvuosijärjestelmää joustavasti (”useampi vierailijamahdollisuus samaan htv-määrään”).

Museoalan henkilöstö vanhenee. Museojärjestelmän uudistuksen myötä vakanssit täytettiin 1980-luvulla ja sen jälkeen virkoja ei ole juuri vapautunut. Eräs vastaaja toteaa, että museoalalle koulutetaan nykytilanteessa liikaa väkeä. Nuorille ei juuri löydy työpaikkoja, henkilökunta on keski-ikäistä. Eräs vastaaja pohtii, mitä tapahtuu suurten ikäluokkien jäädessä joukoittain eläkkeelle 2005-2015, palkataanko museoista avautuvien virkojen määrärahoilla henkilökuntaa sosiaalisektorille. Henkilökunnan koulutustaso on noussut joko omaehtoisen koulutautumisen tai työnantajan järjestämän koulutuksen vuoksi.

Orkesterimuusikoiden työmarkkinoilla kysynnän ja tarjonnan tasapaino vaihtelee soittimesta riippuen. Joihinkin soittimiin on helpompi saada soittajia kuin toisiin. Maamme musiikinopetus on erinomaisella tasolla eli soittajien ammattitaito on hyvä. Maakunnallisilla orkestereilla näyttää olevan sama ongelma kuin maaseudun teattereilla: vastavalmistuneet nuoret tulevat kyllä orkesteriin tai teatteriin, mutta lähtevät muualle, kun saavat paremman kiinnityksen. Suuret orkesterit pystyvät tarjoamaan parempaa palkkaa, tallennekorvauksia, niissä soitetaan isompia teoksia ja monipuolisempaa ohjelmistoa, ne tekevät ulkomaankiertueita ja levyttävät säännöllisesti.

Orkesterikyselyssä todetaan, että *julkisen rahoituksen, kirjanpidon ja verotuksen lainsäädännön ja hallinnon muutokset, uudet mainonnan ja tiedottamisen kanavat sekä tarve hankkia sponsoritukea asettavat taidelaitosten johdolle ja hallinto- ja taloushenkilöstölle uusia vaatimuksia*. Toisen vastaajan mukaan ”muutosten vauhti on älytön”, järjestelmät ja ohjelmat muuttuvat jatkuvasti, koulutus on pintapuolista, kunta järjestää koulutusta liikaakin. Suomen Sinfoniaorkesterit järjestää vastaajan mukaan hyviä seminaareja ja kollegatapaamisia. ”Sellaisia asiantuntijaorganisaatioita, jotka voisivat suunnitella ja tarjota koulutusta pelkästään orkestereiden tarpeisiin, ei taida maassamme olla. Sibelius-Akatemia on niin pihalla orkesterimaailman todellisuudesta, että en jaksa sen täydennyskoulutusyksikköön uskoa.” Toinen vastaaja taas nimenomaan haluaa ”lisää uusia tuulia” ja koulutusta.

IV. YHTEISTYÖSUHTEET

Kulttuurilaitosten yhteydessä puhutaan usein ”laitoksen kontaktikentästä”, toisin sanoen niiden suhteesta lähiympäristöön ja laajempaan yhteiskuntaan. Käytännön toiminnan kannalta lienee kuitenkin mielekkäämpää puhua yhteistyötahoista ja partnereista.

Vastaajia pyydettiin nimeään *kolme tärkeintä kotimaista yhteistyötahoa/partneria*

- a) *varsinaisen taiteellisen toiminnan / ammatillisen museo/orkesteritoiminnan alueella ja*
- b) *taloudellisten voimavarojen hankinnan ja käytön alueella.* Museoiden toivottiin lisäksi erityisesti mainitsevan mahdolliset sponsorointisopimukset.

On normaalia, että orkesterien konsertit ovat kansainvälistä "vientitavaraa". Kuitenkin monet orkesterit pyrkivät myös luomaan kestävämpiä kansainvälistä vaihdon ja yhteistyön siteitä ja verkostoja. Kyselyyn vastanneet orkesterit käyttävät ulkomaisia vierailijoita - kapellimestareita ja solisteja - sekä käyvät ulkomailla kiertueilla. Kansainvälistä yhteistyötä pyritään enenevässä määrin tekemään suoraan ulkomaisten agentuurien kanssa suomalaisten välikäsien sijaan. Kiertueita ennen ja niiden jälkeen kiertuemaata ja sen kulttuuria on esitelty kotimaassa kiertueen yhteistyötahojen kanssa.

Teattereilla kansainvälisiä yhteistyökumppaneita on vaihtelevasti. Toisilla niitä on runsaasti, toisilla vähän, toiset ovat kansainvälisestä yhteistyöstä kiinnostuneita, toisille yhteistyö on välttämätön paha. Paljon tehdään lähialueyhteistyötä (Pohjoismaat, Itämeren alue, Venäjän lähialueet). Festivaali- ja ystävyyskaupunkiyhteistyö mainitaan. Eräs vastaaja toteaa teatterinsa hankiutuneen eroon kansainvälisestä yhteistyöstä, jäljellä ovat vielä "kiusalliset" ystävyyskaupunkiteatterit. Euroopan ulkopuolisia yhteistyökumppaneita tai -maita ei mainitse kukaan vastaajista.

Museoilla on kansainvälisiä kontakteja eniten Pohjoismaihin, Venäjälle ja Baltiaan. Myös kuntien ystävyyskaupunkien museoiden kanssa tehtävä yhteistyö mainitaan. Kyselyyn vastanneet museot eivät juuri mainitse ei-eurooppalaisia maita yhteistyötahoina. Yhteistyömuodot ovat pääasiassa kokoelmalainoja ja yhteisnäyttelyjä. Ulkomaisen taiteilijan näyttelyn yhteydessä yhteistyötä tehdään myös ao. maan lähetystön ja kulttuuriorganisaatioiden kanssa. Vielä vastaajat mainitsevat kansainvälisen tutkimusyhteistyön sekä osallistumisen museoalan kansainvälisten instituuttien ja verkostojen toimintaan ja kansainvälisiin biennaaleihin ja kongresseihin. Toimivan kansainvälisen yhteistyön perustana ovat hyvät henkilökohtaiset suhteet.

Eri aloilla toimivilla taide- ja kulttuurilaitoksilla on usein pysyvämpiä keskinäisiä yhteistyösuhteita.

Teatterit mainitsevat tärkeimmiksi kotimaisiksi yhteistyösuhteiksi muut teatterit, muut kulttuurilaitokset (erikseen mainitaan orkesteri, nuorisokaupunki, kulttuurikeskus, museo, kirjasto), yliopistot, teatteri/taide/musiikkialan (korkea)koulutusta antavat laitokset, koululaitoksen, festivaaliorganisaatiot ja yksittäiset taiteilijat. Teattereiden kanssa tehdään vierailuyhteistyötä puolin ja toisin. Alan oppilaitosten opiskelijat suorittavat harjoittelujaan teattereissa. Teatterimuseon kanssa on näyttely-yhteistyötä. Eräs teatteri on tehnyt yhteistyötä museoiden kanssa rakennushistoriaan ja -suojeluun liittyen. Koulut ostavat näyttäntöjä. Festivaaleilla vierailaan yhdessä.

Museot näyttävät tekevän vähemmän yhteistyötä muiden kulttuurilaitosten kanssa. Kunnan kulttuurilautakunnan kokouksissa on mahdollisuus tavata muiden kunnan kulttuurilaitosten edustajia. Muutama museo on tehnyt yhteistyötä kunnan kulttuuritoimen kanssa. Kaupungin orkesteri avustaa erään museon avajaisissa, toinen museo on mukana kansainvälisen musiikkijuhlan järjestämisessä. Eräs museo on tehnyt yhteistyötä teatterien kanssa historiallisen näytelmän tiimoilta. Museoiden työntekijät luennoivat alastaan oppilaitoksissa ja opiskelijoita on harjoittelijoina museoissa. Alan opetukseen

kriittisesti suhtautuva vastaaja toteaa, että ”museo-opetusta antavat laitokset ovat kentän kehityksestä ja ajasta jäljessä”. Monet museot tekevät yhteistyötä arkistojen kanssa.

Orkesterien kotimaisia yhteistyökumppaneita ovat ennen kaikkea muut musiikin kanssa tekemisissä olevat tahot (orkesterit, oopperayhdistykset, musiikkioppilaitokset, musiikkiluokat, tanssikoulut). Toinen vastaaja toteaa kaupungin taide- ja kulttuurilaitosten sekä konservatorion ja koulujen välisen yhteistyön olevan vilkasta. Teatterien kanssa yhteistyötä tehdään musiikkia sisältävissä teatteriesityksissä. Kirjastot toimivat tiedonkulun kanavina. Eräs vastaaja toivoo enemmän yhteistyötä Sibelius-Akatemian kanssa. Maakunnan konsertti-, kulttuuri- ja kongressitalojen kanssa on viritelty yhteismarkkinointia.

Joukkoviestimet (lähinnä lehdistö, radio ja televisio) ovat keskeisiä kulttuurielämän muokkaajia. Ne ovat yhdessä kulttuuriteollisuuden kanssa myös tärkeitä taiteilijain työn ja lisäansioiden lähteitä.

TV:stä on tullut merkittävä näyttelijöiden lisäansioiden lähde. Eräs vastaaja toteaa, että suomalaisen sarjabuumin myötä muidenkin kuin helsinkiläisten näyttelijöiden keikkamahdollisuudet ovat lisääntyneet. Pitkät sarjat sitovat näyttelijöitä jopa 1-2 vuodeksi. Valmistuvat näyttelijät jäävät freelancereiksi, mikä hankaloittaa kiinnitysten tekemistä. Joukkoviestimet ovat tärkeitä teatterien markkinoinnissa.

Parin viime vuosikymmenen aikana museotoimi on entistä selvemmin kytkeytynyt turismiin ja kulttuuriteollisuuteen (katalogit, Cd-romit, jne.) ja alkanut muodostua todelliseksi kulttuuriperintöteollisuudeksi (heritage industry). Museoiden kokemukset aiheesta ovat hyvin erilaisia. Kansantajuisten museotuotteiden valmistaminen koetaan positiiviseksi. Samalla muistutetaan, että alueen haltuunotto edellyttää resursseja. Joissakin museoissa tuotteistaminen on jo onnistunut: on saatu lisää rahoitusta, kävijöitä ja vaikuttavuutta. Multimediaa on tekeillä muutamissa museoissa. Eräs vastaaja kuitenkin muistuttaa, että mikään ohjelma ei korvaa aitoa esinettä. Turismiin sinänsä suhtaudutaan myönteisesti. ”Matkailu tarkoittaa matkustavia ihmisiä, ja ihmisiä vartenhan me olemme olemassa.” Uudet välineet (Cd-romit ja multimediat) näyttävät tekevän museon kiinnostavammiksi myös nuorisolle ja miehille. Eräs vastaaja varoittaa, että mihinkään ”henkiseen reperbahniin” ei pidä mennä eikä kulttuuriteollisuuden myötä pidä ”sokeroitua”. Kulttuuriperintöteollisuuden alueiden haltuunoton ongelmaksi voi muodostua myös se, että se sitoo jo ennestään vähäistä ja kuormitettua henkilökuntaa ja vaikeuttaa näin ollen museoiden perustyön tekemistä. Eräs vastaaja on sitä mieltä, että kulttuuriperintöteollisuuden päälinjat ovat kohdallaan ja että oikein järjestettynä sillä on työllistävä ja yhteistyötä lisäävä vaikutus. Alue ei kuitenkaan ole vielä juuri muuta kuin alkutekijöissään ja se vaatii oman markkinoinnin ja rahoituksen. Yhteenvetona voidaan todeta, että useat museot suhtautuvat kulttuuriperintöteollisuuden esiinmarssiin aktiivisesti, mutta kriittisesti.

Parin viime vuosikymmenen aikana taide- ja kulttuurilaitosten toiminta on entistä selvemmin kytkeytynyt kulttuuriteollisuuteen ja turismiin. Orkesterilla on tavallaan ”luonnollinen” yhteistyösuhde radio- ja televisiotoiminnan ja äänilevyteollisuuden suuntaan; samoin turistien osuus orkesteriyleisöistä lisääntyy meilläkin.

Orkestereilla on myönteinen asenne matkailuun ja kulttuurimatkailuun. Teemamatkailukokeiluja on tehtykin, mutta ne eivät ole juurikaan onnistu-

neet. Toinen kyselyyn vastaajista kertoo taidelaitosten yhteismarkkinointihankkeen olevan paikkakunnalla aluillaan, mutta epäilee, että ”kulttuuria ei ehkä koeta riittäväksi houkuttelemaan turisteja kaupunkiin”. Markkinointia olisi siis kehitettävä voimakkaasti.

Nykyään puhutaan usein ns. uudesta kulttuurisektorista, jolla tarkoitetaan tavallisesti taide- ja kulttuurialan pienyrittäjyyttä yleensä ja erityisesti uuden viestintäteknologian sovellutusten alueella (esim. Internet-palvelut, Cd-rom-tuotteet). Konsultointi, managerikoulutus, erityismainonta, tekijänoikeusneuvonta ja sponsorisopimusten hankinta luetaan usein tähän sektoriin kuuluviksi.

Teatterit toteavat, että tällä sektorilla ei vielä ole kovin suurta merkitystä, mutta sen merkitys tulee jatkossa kasvamaan. Eräs vastaaja arvelee uuteen kulttuurisektoriin törmättävän tekniikan kehittyessä, toinen on sitä mieltä, että teatterityön ytimelle, teatteriesityksen tuottamiselle tällä sektorilla ei ole merkitystä. Yhteyskanavina sektorille ja koulutuksen järjestäjinä toimivat Teatteri-liitto ja kunta. Monet teatterit ovat jo käyttäneet internet-palveluja. Yhden vastaajan mukaan tuottajakoulutus on tärkeää.

Museoista monet ovat varovaisella ja odottavalla kannalla. Yhteyksiä on satunnaisesti. Sovellusten kalleus ja resurssien riittävyys askarruttaa. Uuden kulttuurisektorin toimijoilla on merkitystä, jos he tarjoavat sellaista osaamista, jota museolla ei ole. Yritysten palveluja käytetään jo multimediatuotannossa, näyttelytoiminnassa, sponsorihankinnassa ja visuaalisessa suunnittelussa. Parhaimmillaan uusi kulttuurisektori voisi tuoda lisää yhteyksiä asiakkaisiin, sponsoreihin, näyttelytuottajiin sekä antaa ”lisäresursseja managementtiin”. Kriittisesti viime aikaisiin iskusanoihin suhtautuva vastaaja kuitenkin muistuttaa, että sovellukset ovat vain välineitä, sisältötuotanto on edelleen museoissa.

Orkesterivastaajista toinen pitää uutta kulttuurisektoria tärkeänä. Toinen vastaaja toteaa, että se saattaa olla tärkeää, mutta ei osaa oikein kuvitella, mitä orkesterissa tarvittaisiin ja epäilee sen kuitenkin maksavan liikaa.

Lopuksi kysyttiin alan ammattijärjestöiltä saatavista palveluista. Teatteri-alan työnantajaliitto Teatteri-liitto auttaa teattereita (työehto)sopimus- ja lakiasioissa sekä antaa koulutusta ja tiedottaa ajankohtaisista asioista. Teatterin Tiedotuskeskuksella on kattavat tilastopalvelut. Lisäksi käytetään näytelmävälityspalveluja. Näyttelijäliitosta saa näyttelijöiden osoitetietoja.

Museoiden tärkein yhteistyöelin on Museoliitto, jonka koulutus- ja tiedotuspalvelut saavat kiitosta. Ammattiliittoon (Museoalan Ammattiliitto) kuuluminen on jokaisen työntekijän oma asia. Se tiedottaa avoimista työpaikoista, jos niin halutaan. Liittoa tunnutaan pitävän melko hampaattomana ja vaikutusvallattomana järjestönä. Yksi vastaaja mainitsee saavansa apua museoiden kansainvälisestä yhteistyöelimestä ICOM:ista (International Council of Museums).

Suomen Sinfoniaorkesterit ja Suomalaisen Musiikin Tiedotuskeskus tarjoavat orkestereille asiantuntijapalveluja, esimerkiksi kirjasto- ja tietokantapalveluja, muusikkojen ammattiliitto (Suomen Muusikkojen Liitto) palvelee muusikoita.

Tilastotietoa taiteesta -sarjan (ISSN 0788-0278) julkaisut: Facts about art series:

- No 1 Ritva MITCHELL & Eeva-Sisko VEIKKOLA: Yritysten tuki taiteille 1987.
(Company Support for the Arts in Finland in 1987. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1990. ISBN 951-47-3719-9.
Tilastokeskus. Helsinki 1990. ISBN 951-47-3719-9.
- No 2 Paula KARHUNEN. Läänien taidetoimikunnat taiteen tukijoina.
(Regional Arts Councils as Supporters of the Arts in Finland. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1990. ISBN 951-47-4034-3.
- No 3 Esa RANTANEN. Säätiöiden tuki taiteille.
(Foundations as Supporters of the Arts in Finland. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1990. ISBN 951-47-4053-X.
- No 4 Esa RANTANEN: Arvostelijat ja apurahat. (Critics and State Grants. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1991. ISBN 951-47-4054-8.
- No 5A Kyllikki KIVEKÄS: Alueoopperat ja yleisöt.
(Regional Operas and their Audiences. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1991. ISBN 951-47-4055-6.
- No 5B Pekka OESCH: Alueoopperoiden toiminta ja talous 1979-1988.
(Regional Operas: functioning and financing 1979-1988. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1991. ISBN 951-47-5494-8.
- No 6 Sari KARTTUNEN: Valtion valokuvataiteen tuki vuosina 1980-1991.
(State Support for Photographic Art in Finland 1980-1991. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1991. ISBN 951-47-5659-2.
- No 7 Timo CANTELL: Musiikkijuhlien yleisöt - Kaustinen, Kuhmo, Viitasaari.
(The Audiences of Finnish Music Festivals - Kaustinen Folk Music Festival, Kuhmo Chamber Music Festival, Viitasaari - Time of Music. English Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1993. ISBN 951-47-7752-2.
- No 8 Pekka OESCH : Yritysten tuki taiteille 1990.
(Company Support for the Arts in Finland in 1990. Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1993. ISBN 951-47-6092-1.
- No 9 Paula KARHUNEN: Teatterikoulutus ja työmarkkinat.
(Theatre Training and the Labour Market. English Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1994. ISBN 951-47-9570-9.
- No 10 Sari KARTTUNEN: Taideteollinen korkeakoulutus ja työmarkkinat.
(Art and Design Training and the Labour Market. English Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1994. ISBN 951-47-9839-2.
- No 11 Pekka OESCH: Yritysten tuki taiteille 1993 & taiteen tuen vaihtelut vuosina 1984-93.
(Company Support for the Arts in Finland in 1993 and changes in support during the period 1984-93. English Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1995. ISBN 951-53-0555-1.
- No 12 Paula KARHUNEN & Annikki SMOLANDER: Tanssitaiteilija lähikuvassa. Tutkimus asemasta ja toimeentulosta 1990-luvun vaihteessa.
(The Social and Economic Position of Finnish Dance Artists. English Summary.)
Taiteen keskus. Helsinki 1995. ISBN 951-53-0621-3.

- No 13 Mari YLÄ-SANKOLA: Lastenkulttuuri ja apurahat. Taiteen keskustoimikunnan tuki lastenkulttuurille 1988-1995.
(Children's Culture and State Grants. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Helsinki 1995. ISBN 951-53-0623-X.
- No 14 Timo CANTELL: Kaupunkifestivaalien yleisöt. Kuopio Tanssii ja Soi, Tampereen Teatterikesä, Turun musiikkijuhlat, Ruisrock.
(City Festival Audiences in Finland. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Helsinki 1996. ISBN 951-53-0896-8.
- No 15 Pekka OESCH: Julkiset kulttuurimäärärahat 1994.
(Public Expenditure on the Arts and Culture in Finland 1994. English Summary)
Taiteen keskustoimikunta. Helsinki 1996. ISBN 951-53-0941-7.
- No 15a Pekka OESCH: Julkiset kulttuurimäärärahat 1994. 2. tarkistettu p.
(Public Expenditure on the Arts and Culture in Finland 1994. English Summary)
Taiteen keskustoimikunta. Helsinki 1997. ISBN 951-53-1510-7.
- No 16 Paula KARHUNEN: Kuvataiteen korkeakoulutus ja työmarkkinat. Selvitys Suomen Taideakatemian koulussa ja Kuvataideakatemiassa opiskelleiden työtilanteesta ja tyytyväisyydestä koulutukseen
(Training in the Fine Arts Academy and the Labour Market. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Helsinki 1996. ISBN 951-53-1012-1.
- No 17 Pekka OESCH: Musiikkiteollisuus Suomessa. Rakenne, työllisyys ja talous.
(The Music Industry in Finland)
Taiteen keskustoimikunta. Helsinki 1998. ISBN 951-5253-01-5.
- No 18 Paula KARHUNEN: Musiikkialan korkeakoulutus ja työmarkkinat. Selvitys Sibelius-Akatemiassa opiskelleiden työtilanteesta ja koulutustyytyväisyydestä.
(Training at the Sibelius Academy and the Labour Market)
Taiteen keskustoimikunta, Sibelius Akatemia. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-05-8.
- No 19 Timo CANTELL: Yleisfestivaalien yleisöt - Helsingin Juhlaviikot, Joensuun Laulujuhlat.
(Festival Audiences in Finland: Helsinki Festival, Joensuu Festival. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Nykypaino. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-08-2.
- No 20 Pekka OESCH: Yritysten tuki taiteille 1996.
(Company Support for the Arts and Heritage in Finland in 1996. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Nykypaino. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-09-0.
- No 21 Merja HEIKKINEN ja Auli IRJALA: Taideteollisuuden ja sarjakuvan ammattilaisten työtilanne ja kansainvälinen toiminta. Raportti kyselytutkimuksesta Ornamon, Grafian ja Sarjakuvantekijät ry:n jäsenille.
(Working Conditions and International Activities of Professionals in Design and Comics. Survey of the members of artists' organizations in the fields of design and comics. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Nykypaino. Helsinki 1999. ISBN 952-5253-10-4.
- No 22 Virpi MINKKINEN: Taiteellinen työ ja apurahat. Tutkimus valtion apurahan saajista.
(Artistic work and grants. A survey of state grant recipients. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta. Nykypaino. Helsinki 1999. ISBN 952-5253-12-0.
- No 23 Pekka OESCH: Säätiöiden tuki taiteille 1993 ja 1997.
(Foundations as supporters of the arts).
Taiteen keskustoimikunta. Nykypaino. Helsinki 1999. ISBN 952-5253-13-19.
- No 24 Pekka OESCH: Kulttuuri- ja taideyhdistysten rakennemuutos.
(Finnish cultural and art associations in transition in the 1990s).
Taiteen keskustoimikunta. Nykypaino. Helsinki 2000. ISBN 952-5253-21-X.

- No 25 Ilkka HEISKANEN: Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa - tilastot ja todellisuus. Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta.
(Public financing of the arts and culture - statistics and reality in Finland. Methodological issues and identification of the 1990s turning points that re-shaped the conditions of cultural and art institutions).
Taiteen keskuslaitos. Nykypaino. Helsinki 2000. ISBN 952-5253-23-6.
- No 26 Tiia KURKELA: Hyvinvointivaltion lippuluukulla. Teattereiden ohjelmistopoliittiset ja taloudelliset selviytymiskeinot rahoitusympäristön muutoksissa.
(Finnish theatres at the box office of a welfare state. Repertoire changes and managerial strategies of adaptation in the new era of financing).
Taiteen keskuslaitos. Nykypaino. Helsinki 2000. ISBN 952-5253-18-X.
- No 27 Pekka OESCH: Yritysten tuki taiteille 1999.
(Company Support for the Arts and Heritage in Finland 1999. Summary)
Taiteen keskuslaitos. Nykypaino. Helsinki 2001. ISBN 952-5253-18-X.
- No 28 Ilkka HEISKANEN: Muuttuivatko laitokset, miksi ja miten? Taide- ja kulttuurilaitosten institutionaalinen muutos 1990-luvulla.
(Performing to the tunes of institutional change. Strategies of Finnish cultural and arts institutions under the new conditions of the late 1990s. Summary)
Taiteen keskuslaitos. Nykypaino. Helsinki 2001. ISBN 952-5253-36-8.

Julkaisija - Publisher

Taiteen keskuslaitos - Arts Council of Finland
Tutkimusyksikkö - Research Unit

Tilaukset ja tiedustelut - Orders and Information

Taiteen keskuslaitos - Arts Council of Finland
Tutkimusyksikkö - Research Unit
Maneesikatu 7, PL 293, FIN-00171 Helsinki, Finland
tel. +358 9 1341 7066, fax. +358 9 1341 7069
tkt-kirjasto@minedu.fi
www.minedu.fi/artcoun