

Íslensk menningarstefna

Njörður Sigurjónsson, doktor í menningarstefnu og menningarstjórnun,
lektor við Háskólann á Bifröst

Útdráttur

Í mars 2013 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu sem kynnt er sem „Menningarstefna íslenskra stjórnvalda“ á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins og er þetta í fyrsta sinn sem slík stefna er sett fram á jafn afgerandi hátt. Í þessari grein er stefnuskjalið skoðað og velt upp álitaeftum er varða menningarstefnu sem yfirlýsingu. Í ljós kemur að tvö meginþemu séu ráðandi í stefnumörkun Alþingis: áhersla á þátttöku og aðgengi annars vegar en hins vegar undirstrikun á mikilvægi fagmennsku og góðrar stjórnsýslu við úthlutun fjár. Þá er minni áhersla á þjóðmenningu eða samanburð við önnur lönd en búast hefði mátt við. Þó ekki sé hægt að tala um einn hlut eða skilning sem rétta skilgreiningu á „menningarstefnu“ (O. Bennett 2004; T. Bennett 2007; Frenander 2008; Gray 2010), er mikilvægt að kanna nánar og gera grein fyrir þeim túlkunum á hugtakinu sem kunna að vera ríkjandi hverju sinni. Til þess að fá aukna yfirsýn er litið er til eldri notkunar hugtaksins en jafnframt til samtímans og þá sérstaklega til nokkurra íslenskra fræðimanna sem fjallað hafa um íslenska menningarstefnu á undanförunum árum (Gestur Guðmundsson 2003; Haukur F. Hannesson 2009; Bjarki Valtýsson 2011; Ágúst Einarsson 2012). Þessi mismunandi sjónarhorn segja nokkra sögu um viðhorf um ríkjandi viðhorf.

Efnisorð: Menningarstefna; menningarstjórnun; fagurfræði stefnumótunar.

Icelandic Cultural Policy

Abstract

In Mars 2013 the Icelandic Parliament decided upon the first formal “Icelandic Cultural Policy”. In this article that document is examined in light of debates concerning the concept of deliberate cultural policy making. Two main themes stand out as central in the new policy: participation/access on the one hand,



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 2 (455-472)

© 2013 Contact: Njörður Sigurjónsson njordur@bifrost.is

Article first published online Desember 19th 2013 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl., 9. árg. 2013 (455-472) (Fræðigreinar)

© 2013 Tengiliður: Njörður Sigurjónsson njordur@bifrost.is

Vefbirting 19. desember 2013 – Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.2.10>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

and the importance of rules and procedures on the other. It is also noteworthy that there is less emphasis on national identity and Icelandic cultural heritage than perhaps was suspected. Even if there is no one definition that can be considered the right one for “cultural policy” (O. Bennett 2004; T. Bennett 2007; Frenander 2008; Gray 2010), it is important to understand and make clear those interpretations that may be dominant at a particular moment in time. For more in depth insight this study compares a few recent reviews and studies of cultural policies (Gestur Guðmundsson 2003; Haukur F. Hannessonar 2009; Bjarki Valtýsson 2011; Ágúst Einarsson 2012) and all these threads spin the narrative of contemporary debates on cultural policy in Iceland.

Keywords: Cultural Policy; Cultural Management; Strategy Aesthetics.

Inngangur

Í apríl 2013 birtist á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins myndskreyttur bæklingur sem ber nafnið *Menningarstefna*. Sætir það nokkrum tíðindum því fram að þessu hafði ekki verið til neinn einn slíkur texti sem bar það yfirlýsta erindi að vera menningarstefna ríkisins. Sveitarfélög og landshlutasamtök höfðu á árunum á undan sett sér slíkar stefnur og ráðuneyti menningarmála fylgdi hér í kjölfarið. Hér er rétt að halda til haga að menningarmál og rekstur stofnana eru að miklu leyti á könnu sveitarfélaga og jafnvel landshlutasamtaka sveitarfélaga sem mörg höfðu komið sér upp yfirlýsingum um menningarstefnu. Einnig hefur menntamálaráðuneytið gert samninga við sveitarfélög í flestum landshlutum og gert kröfu um að þau setji sér stefnu í sínum menningarmálum svo hægt sé að hafa yfirlit yfir og meta árangur samstarfsins (sjá t.d. Gerður Jónsdóttir 2009).

Í þessari grein er Menningarstefnan skoðuð í ljósi umræðu um menningarstefnu undanfarin ár og ólíks skilning á hugtakinu. Hvernig rímar stefnan við þá fræðilegu umfjöllun sem farið hefur fram um efnið á undanförunum árum? Er líklegt að hún virki hvetjandi á þá skapandi starfsemi sem gjarna er gefið yfirheitið „menning og listir“ eða skiptir hún hugsanlega engu máli? Hvaða mælikvarða getum við sett á það hvort stefnan hafi náð markmiðum sínum eða ekki? Og hvað er í raun átt við með hugtakinu „menningarstefna“ þegar slíkt plagg er lagt fram af Alþingi sem þingsályktunartillaga? Eðli málsins samkvæmt er erfitt að segja nokkuð til um örlög eða útfærslur hinnar nýju stefnu til framtíðar en það er hægt að setja hana í gagnrýnið samhengi og lýsa mismunandi sjónarmiðum um eðli menningarstefnu hjá þeim sem fjallað hafa um efnið.

Lítið hefur verið fjallað um menningarstefnu í íslensku samhengi en hér er gerð tilraun til að gefa yfirlit yfir það sem þó hefur verið birt á síðustu árum. Því er greinin ekki aðeins fyrsta umfjöllun um nýsamþykka fyrstu formlegu menningarstefnu íslenskra stjórnvalda heldur gefur hún mynd af því sem birst hefur á fræðasviðinu á undanförunum árum í bókum, bókarköflum og skýrslum. Hér er sérstaklega litið til íslenskra fræðimanna sem fjallað hafa um íslenska menningarstefnu á undanförunum árum: Greinar Gestu Guðmundssonar um íslenska menningarstefnu frá 2003 í yfirlitsriti um norræna menningarstefnulíkanið; skýrslu Hauks F. Hannessonar fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið sem nefnist „Er til menningarstefna á Íslandi?“ frá 2009; bók Bjarka

Valtýssonar *Íslensk menningarpólítík frá árinu 2011*; og að lokum er tekin fyrir umfjöllun Ágústar Einarssonar um menningarhagfræði sem einnig tengist umræðu um menningarstefnu (2012). Þá er fjallað um skilning tónskáldsins Jóns Leifs (1933) á hugtakinu og möguleikar þess að skilja menningarstefnu fagurfræðilegum skýrðir.

Það má sjá af samanburði skrifa hinna ólíku íslensku fræðimanna sem taldir eru hér að ofan, að hugtakið „menningarstefna“ er ekki einfalt eða nýtt í málinu. Jafnvel má segja að það hafi gengið í endurnýjun lífdaga bæði í merkingu og notkun í nútímanum eftir að hafa sofið Þyrnirósarsvefni allt frá fyrrihluta síðustu aldar. Merking hugtaksins tekur einnig sifeldum breytingum og er ólíklegt að á nokkrum tíma hafi verið einhugur um hvað átt væri við með orðinu „menningarstefna“. Í þessari grein er farin sú leið að í stað þess að benda á mismunandi skilning á hugtakinu „menning“ eins og algengt er í umfjöllun um mismunandi nálganir á menningarstefnur (sjá t.d. Gray 2010) er undirstrikt aður sá reginmunur sem er á hugmyndum ólíkra höfundna um viðfangsefnið „stefnu“.

Nálgunin sem hér er beitt er eins konar sjónarhornahyggja eða perspektívismi sem felst í því að stilla upp mismunandi tillitum. Þetta er ekki óþekkt aðferð þegar bornar eru saman ólíkar kenningar innan skipulags- og stjórnumarfræða (sjá t.d. Burrell og Morgan 1979; Morgan 2006) og er sérstaklega gagnleg til þess að auka skilning á nálgunum sem virðast eðlisólíkar (Mintzberg, Ahlstrand, og Lampel 2005; Sabatier 2007). Varast ber þó að líta svo á að þó boðið sé upp á nokkur sjónarhorn eða ólíkar skilgreiningar að upptalningin sé tæmandi eða lesandinn geti síðan valið úr endanlegu úrvali. Til þess er efnið of margslungið. Markmiðið er heldur að opna á frekari spurningar og fræðilega umræðu um menningarstefnurannsóknir sem of lítið hefur verið fjallað um í íslensku samhengi.

1. Leiðarljós og markmið í málefnum lista og menningararfs

Þingsályktun um menningarstefnu sem samþykkt var á Alþingi 7. mars 2013 hefur yfirbragð þess sem Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson (2012) hafa kallað „fyrirheitna leiðin.“ Þess konar stefnur gefa aðeins „framτίðarsýn eða fyrirheit, en slíkum stefnum fylgir ekki markviss aðgerðaáætlun og því óljóst hvernig umrædd sýn muni ná fram að ganga“ (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson 2012, 159). Þá er stjórnsýsluleg staða ályktunarinnar jafnframt nokkuð ótrygg eftir að nýr meirihluti og ráðherra tók við og ekki er ljóst hvernig hún mun nýtast á komandi misserum eða árum. Það verður tíminn að leiða í ljós, en dæmi eru um að reynt hafi verið að setja sambærilega menningarstefnu fram 1991 en hún fékk ekki brautargengi eftir stjórnumarskiptin 1991 (Gestur Guðmundsson 2003, 130).

Með því að segja að farin sé hin svokallaða „fyrirheitnaleið“ eða fyrirheitaleið, er þar með sagt að stefnan sé ekki nýtíleg eða gagnleg sem sýn eða yfirlýstur vilji Alþingis. Jafnvel má sjá menningarstefnuna í fagurfræðilegu ljósi, sem spegil á okkar samtíma, og manifestó eða yfirlýsingu um það sem skiptir máli fyrir framþróun menningarinnar. Þingsályktuninni er samkvæmt því sem þar kemur fram ætlað að vera mennta- og menningarmálaráðherra leiðbeining um aðkomu ríkisins að málaflökkum er varða listir og menningarstarf.

Sett eru fram *leidarljós* í sautján liðum og síðan eru sex sérstakir þematengdir kaflar sem innihalda eins konar stefnuyfirlýsingar og tengd *markmið*. Dæmi um leidarljós er liður a. þar sem segir: „Íslensk stjórnvöld líta á það sem hlutverk sitt að skapa skilyrði fyrir fjölbreytni, sköpun og frumkvæði á sviði lista og menningararfs.“ Dæmi um *kafla* er kafli eitt, „Menningarþátttaka“, en þar er annað markmið af sjö að: „Aðgengi að menningu verði sem best tryggt fyrir alla þjóðfélagshópa, óháð búsetu og efnahag.“

Ljóst er af lestri Menningarstefnunnar að hún er ekki róttæk og ekki endilega mikil tíðindi þeim sem fylgjast með menningarstofnunum eða umræðum um þær. Áherslur á lýðræðisleg gildi s.s. að listir séu fyrir alla og aðgengi sé tryggt óháð uppruna, búsetu eða aldri, eru þekkt stef úr menningarstefnuumræðu samtímans og þó ekki sé margt ritað um slíkt á íslensku má sjá svipaðar áherslur í stefnum nágrannalandanna (Kangas og Vestheim 2010, 277). Áhersla á aðgengi almennings og þátttöku er ekki sjálfgefin, þó að hún kunni að vera óumdeild í norður-evrópskri menningarpólítík samtímans, heldur má segja að hún sé valkostur við aðrar leiðir.

Hún er til dæmis „andstæðan“ við stefnu sem hefur „hæstu listrænu gæðin“, verðleika eða það sem telst framúrskarandi í öndvegi (Throsby 2001, 145-146). Slíka áherslu höfðu, meða annarra, stórveldin að leidarljósi í kalda stríðinu, þegar þau kepptu í því hver gæti boðið upp á bestu píanóleikarana, dansarana eða skákmennina. Felast gæðin þá iðulega í samburði og samkeppni við aðra. Dæmi um hvernig slík samkeppnisáhersla virkar í menningarmálum nú á dögum er Feneyjatvíæringurinn og aðrir viðburðir þar sem lönd senda sína fulltrúa til þess að sýna það besta frá hverju landi. Í því samhengi er áhugavert að sjá hvernig skálar gömlu nýlenduvelldanna mynda kjarna eða miðju listleikanna en Feneyjatvíæringurinn er stofnaður á sama tíma og ólympíuleikar nútímans og ber um margt sömu einkenni. Við setjum því gæsalappir utan um „andstæðu“ hér að ofan því menningarstefna getur einmitt falið í sér mörg andstæð markmið og sjónarhorn. Samkeppnisáherslan er hins vegar lítt sjáanleg í þeirri útlistuðu menningarstefnu sem samþykkt er á Alþingi.

Annað áhugavert er einnig hversu lítil áhersla er í stefnunni á íslenska þjóðmenningu eða sjálfsmyndaruppbyggingu með upphafningu menningararfs, svo sem handrita eða annarra menningarminja. Vissulega er minnst á íslenska tungu og mikilvægi þess að nýta menningu til þess að styrkja sjálfsmynd Íslendinga en augljóst er að hægt hefði verið að ganga mun lengra í þá átt. Það val sýnir þá einnig valkost við þátttökuáhersluna og skýrir að hún er ekki sjálfsgöð. Lítið vægi menningararfs og íslenskrar þjóðmenningar í stefnuskjalinu kann einnig að vera áhugavert í samhengi þeirrar gagnrýnu umræðu sem hefur verið ríkjandi í skrifum fræðimanna um íslenska menningarstefnu á undanfórnum árum.

Ólafur Rastrick (2013) hefur bent á að sagnfræðingar hafa verið uppteknir af því að skoða hvernig menningarstefna stjórnvalda hefur verið notuð til þess að ná fram pólitískum markmiðum sjálfstæðisbaráttunnar og þjóðernishyggjunnar (2013, 17). Þessi gagnrýni hefur einnig verið ríkjandi víða innan stjórnmálafræði, mannfræði og þjóðfræði án þess að það verði rakið sérstaklega hér. Og hvort sem það er afleiðing af þessari gagnrýnu umræðu, eða þjóðernishyggjan einfaldlega ekki eins ríkjandi þáttur og skrif

fræðimanna gefa tilefni til að halda, þá eru áherslurnar í þessari fyrstu yfirlýstu menningarstefnu íslenska ríkisins aðrar.

Þriðja atriðið sem vert er að vekja athygli á er hversu lítil áhersla er á einkafjármögnun stofnana og samstarf við kostunaraðila, sem var mikilvægur þáttur í menningarstjórnun árána fyrir efnahagshrunið 2008 (Loftur Atli Eiríksson 2009). Leiðarljós o. segir reyndar frá þeim ásetningi stjórnvalda að „hvetja til samstarfs og þátttöku einstaklinga og atvinnulífs í menningarlífinu“ en lítið er fjallað um þetta samstarf frekar í stefnuskjalinu. Hlutverk ríkisins er þannig í samanburði miklum mun stærra og mikilvægara í fjármögnun menningar. Það er að hluta í samhengi við hið svokallaða norræna módel í menningarstefnumótun, sem leggur áherslu á tengsl menningarstofnana og „velferðarkerfisins“ almennt og hefur nokkuð varann á sér varðandi „markaðinn“ eða einkavæðingu (Duelund 2003). Þá er hlutfallslega lítið fjallað um skapandi greinar, upplifunariðnað, menningartengda ferðamennsku, hagræn áhrif og slík svið sem hafa verið áberandi í umræðum um menningarstefnu héraendis sem erlendis á undanförunum árum (Pine og Gilmore 1999; D. Throsby 2001; Bille 2012; Ágúst Einarsson 2012). Ekkert er talað um sjálfbærni eða sjálfbæra þróun sem hefur verið að koma inn í menningarstjórnunarumræðu (Throsby 2010), eða norræna velferð (Duelund 2003) en hvoru tveggja voru lykilhugtök í almennri stefnumörkun síðustu ríkistjórnar.

Aðaláherslurnar í þessari fyrstu yfirlýstu menningarstefnu íslenska ríkisins eru hins vegar eins og sagt var hér að ofan, á aðgengi, í viðum skilningi, en einnig er hamrað á mikilvægi þess að hafa hemil á afskiptum pólitískra fulltrúa og að stjórnsýsla sé til fyrirmyndar.

Aðgengis og þátttökuáhersla stefnunnar er undirstrikuð með því að fyrsti kaflinn af sex sem koma í kjölfar leiðarljósanna nefnist „Menningarþátttaka“ og aðgengi almennings er meginþema stefnunnar. Það sést víða í markmiðum, til dæmis um samvinnu ólíkra hópa og stofnana, áherslu á starfsemi í dreifðum byggðum og miðlun menningararfsins á stafrænu formi.

Áhugavert er að sjá að leiðarljósin 17 sem talin eru í upphafi geta stangast á, þannig að sum fjalla um það sem menningarstofnanir *attu að gera* en önnur fjalla um að hið opinbera *skeipti sér ekki af* stofnunum sínum. Dæmi um skilaboð um það sem stofnanir ættu að gera er til dæmis leiðarljós k. þar sem segir að „menningarstofnanir ríkisins og aðrir aðilar sem njóta opinbers stuðnings“ séu „hvattir til að skipuleggja dagskrá sína m.a. með börn og ungmenni í huga og haga starfsemi sinni þannig að þau eigi greiðan aðgang að listum og menningu, óháð efnahag.“ Önnur slík skilaboð koma fram í leiðarljósi b. sem fjallar meðal annars um að „styrkja sjálfsmynd landsmanna“ og áherslu á íslenska tungu, sem mörgum kann að þykja sjálfsgefð og öðrum ekki eins og gengur.

Slík áhersla þarf ekki endilega að fara saman við leiðarljós f. þar sem segir: „stjórnvöld viðurkenna sjálfstæði stofnana sinna á sviði menningar“ eða h. þar sem segir að stjórnvöld hafi „ekki beina aðkomu að dagskrá og daglegu starfi menningarstofnana ríkisins og annarra aðila sem njóta fjárstuðnings frá ríkinu.“ Þannig getur myndast spenna á milli markmiða stefnunnar sem hugsanlega er óhjákvæmileg þegar jafn margar ólíkar hugmyndir eru uppi um málaflokkinn. Dæmi um samþættingu eða tilraunir til þess að

spyrða saman ólík sjónarhorn um hið „hefðbundna“ og hið „nú tímalega“ myndi vera leiðarljós q., það síðasta, þar sem segir: „Stuðningur stjórnvalda við menningar- og listalíf í landinu þarf að vera í takt við tímann um leið og huga ber að fjölbreytni, samhengi, tungu, arfi og sögu.“

Kaflarnir sex sem mynda stefnuna fjalla hver um sig um einstök viðfangsefni eða stefnuatriði svo sem ýmiss konar alþjóðlega samvinnu, starfsumhverfi í menningarmálum og stafræna menningu. Eitt þema er þó gegnumgangandi en það er augljós tilgangur stefnunnar að vera stjórnsýslunni eins konar rammi eða umgjörð og áherslur á að fram-lög ríkisins fari í gegnum lögbundna sjóði, að viðhöfð sé regla hæfilegrar fjarlægðar, að menningarstofnanir ástundi fagmennsku og að eftirlit sé haft með árangri og starfsemi með hliðsjón af ábyrgri stjórnsýslu.

2. Hvað er menningarstefna?

Breski fræðimaðurinn Clive Gray (2010) hefur meðal annarra (t.d. T. Bennett 2007; Frenander 2008; O. Bennett 2004) bent á að það sé fráleitt að tala um einn réttan skilning á hugtakinu menningarstefna. Það á ekki aðeins við um hvernig hugtakið er notað í einstökum málum, bæði í nútímanum og í sögulegu samhengi, heldur ekki síður innan menningarstefnufræða almennt. Gray hefur bent á að mikill munur sé á því hvernig fræðimenn nálgast rannsóknarsviðið menningarstefnu og á það jafnt við um afmörkun þeirra á viðfangsefninu og aðferðafræði við rannsóknir (Gray 2010). Þá er það ekki aðeins að fræðimenn skilji orðið „menning“ á mismunandi vegu heldur eru hugmyndir um „stefnu“ æði ólíkar.

Af þessu leiðir að menningarstefnu er hægt að skilgreina á ýmsan hátt og viðfangsefni hennar eru ekki einföld. Hér getum við þó sagt að opinber menningarstefna („kulturpolitik“ (danska, norska) eða „cultural policy“ (enska)) sýnir sig í orðum og gjörðum yfirvalda í menningarmálum. Hún er í hvað þrengstri merkingu svar við spurningunni hvers konar menningarstarfsemi sé rétt að styðja með almannafé eða hvað það sé í „menningararfi“ og í listum sem skipti mestu máli að mati þeirra sem ráða. Á sama tíma eru þó þættir eins og áfengislöggjöf, byggðastefna og menntastefna, sem hugsanlega eru mikilvæg fyrir menningarstefnu stjórnvalda í víðara samhengi, sjaldnast ræddir í tengslum við stefnumótun í menningarstefnu. Fjölmiðlar, íþróttir og trúarbrögð eru síðan svið sem eru ýmist tekin með eða ekki eftir því hver skilgreinir og oft skiptir stjórnsýsla og verkaskipting ráðuneyta mestu máli þegar skilgreindir eru þættir opinberrar menningarstefnu. Í samhengi íslenskrar umræðu um menningarstefnu er staðan því sú að það sem heyrir undir skrifstofu menningarmála innan menntamálaráðuneytisins, svo sem listir, menningarstofnanir og fjölmiðlar, eru viðfangsefni opinberrar menningarstefnu. Hér hafa yfirþjóðlegar stofnanir, eins og til dæmis Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna, og samskipti við erlenda stjórnsýslu í gegnum ferli sem kalla má stofnanalega einmótun (e. institutional isomorphism) áhrif (DiMaggio og Powell 1983), en ekki gefst færi á að fara út í það hér (sjá, til dæmis, Lewis og Miller 2003, 267-271).

Ýmislegt mælir þó með því að skilgreina ekki hugtakið menningarstefna of tæknilega. Á erlendum málum vísar hugtakið „polícia“ til borgarinnar og fyrirkomulags hennar og í

ákveðnum skilningi er hægt að líta á alla opinbera stefnu sem hefur áhrif á hegðun og líf fólks, sem menningarstefnu. Þannig er *Ríkið* eftir Plató í raun menningarstefna þar sem hún leitar að samhljómi samfélagsins og einingu rétt eins og einstaklingurinn sjálfur á, í heimsmynd Platós, að leita að einingu og samhljómi. Það er mikilvægt hér að hugtökin sjálf „eining“ og „samhljómur“ eru fagurfræðileg hugtök og lýsa grunngildum klassískrar fagurfræði.

Til þess að átta sig betur á ýmsum flötum þessarar umræðu er þó gott að gera greinarmun á nokkrum grunnhugtökum sem upp koma í tengslum við menningarstefnu. Menningarstefna er eins og áður segir hugtak sem felur í sér að eitthvað sem við nefnum „menning“ fari í ákveðna átt eða stefnu. En hugmyndin um slíka stefnu er hugsanlega tvíræðari á íslensku en á tengdum tungum því hjá okkur þýðir „stefna“ bæði það sem kallað er „strategía“ og „pólisía“.

Strategía vísar til hernaðarlistar og þess hvernig við spilum sem best úr þeim möguleikum sem við höfum á hverjum tíma. Þannig fjallar góð strategía um það að koma sér í sem ákjósanlegasta stöðu gagnvart, til dæmis, óvini í hernaði, samkeppnisaðila á markaði eða í samfélaginu almennt. Með góðri strategíu fáum við aukin tækifæri, meiri möguleika og vald á aðstæðum. Hún fjallar um að finna sér sérstöðu, að vera fyrstur með nýjar hugmyndir, að vera bestur í ákveðnum hlutum og skara fram úr hverjum þeim sem við kjósum okkur til viðmiðunar.

Strategíuhugmyndin um stefnu er algeng innan fyrirtækja á samkeppnismarkaði og er ráðandi í viðskiptafræðinámi, í stjórnunarbókmenntum og hjá stjórnunarráðgjöfum. Hugmyndin hefur síðan orðið algengari í opinberum rekstri, hjá menningarstofnunum og hálfopinberum fyrirtækjum með auknum kröfum um gagnsærri rekstur, skýra markmiðasetningu, og almennum kröfum um að stjórnun sé líkari því sem gerist hjá markaðsdrifnari fyrirtækjum. Dæmi um þetta er þegar Háskóli Íslands setur sér þá stefnu/„strategíu“ að verða ein af bestu stofnunum í völdum samanburði og sú stefna gefur stjórnendum ákveðin viðmið um mat á árangri og leiðbeiningu um ákvarðanatöku.

Á hinn bóginn fjallar „stefna“ sem íslenskun hugtaksins „pólisía“ um markmið og inntak þess starfs sem unnið er af stjórnvöldum eða skipulagsheild. Þessi skilningur á hugtakinu er algengur hjá stjórnmalaflokkum sem setja sér stefnu (pólisíu) um mikilvæg málefni og í stjórnsýslu. Á meðan strategían horfir út á við, á samkeppnisaðila og markaðstækifæri, horfir pólisían meira inn á við, á innri ferla og ráðstöfun verðmæta innan kerfisins. Þannig er stefna í heilbrigðismálum eða byggðastefna nokkurs konar áætlun í viðum skilningi um hvað skuli gerast í málaflokknum á ákveðnu tímabili.

Þriðja hugtakið sem vert er að gefa gaum í þessu samhengi er „hefð“ en fátt er eins afgerandi fyrir starfsemi stofnana á menningarsviðinu en þær hefðir sem skapast hafa um umgjörð þeirra, viðmið og tilgang. Á sama hátt hafa skapast hefðir um menningarstefnu ákveðinna landa og jafnvel heimssvæða, og þannig hafa Norðurlönd ákveðnar hefði um menningarstefnu sem stundum kallast „líkön“ eða „módel“. Þetta er mikilvægt í allri umræðu um menningarstefnumótun því oft er hið undirliggjandi líkan miklum mun sterkara mótunarafl en hugmyndir um breytingar á stefnu til framtíðar.

Fjórða hugtakið er síðan pólitík, sem auðvitað er náskyllt orðinu „pólisía“ en felur í

sér átök um markmið og leiðir sem pólísía gerir ekki. Hugmyndin um menningarstefnu sem pólitík gerir grein fyrir og viðurkennir að tekist er á um stefnu á hverjum tíma og að „stefna“ sé hugsanlega ekki annað en niðurstaða eða útkoma slíkra átaka.

Til þess að átta sig betur á þeim ólíku sjónarmiðum sem komið hafa fram um hlutverk íslenskrar menningarstefnu og mögulegan skort á henni er vert að hafa í huga hinar ólíku merkingar hugtaksins *stefna*. Eins og fyrr sagði eru helstu textar sem vísað er til í þessu yfirliti grein Gests Guðmundssonar í yfirlitsritinu *The Nordic Cultural Model* (2003); skýrsla sem Haukur F. Hannesson ritaði fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið sem nefnist „Er til menningarstefna á Íslandi?“ (2009); bók Bjarka Valtýssonar *Íslensk menningarpólitík* frá árinu 2011; en einnig minnst ég á umfjöllun Ágústar Einarssonar (2012) um menningarhagfræði sem einnig tengist þessari umræðu.

2.1 Hið sögulega yfirlit

Gestur Guðmundsson félagsfræðingur skrifaði aðgengilegt yfirlit yfir menningarstefnu íslenskra stjórnvalda í greininni „Cultural Policy in Iceland“ í greinasafninu *The Nordic Cultural Model* sem kom út árið 2003 í ritstjórn Peter Duelunds. Greinasafnið er afrakstur viðmikils rannsóknarverkefnis á árunum 1997-2002 sem fólst í að bera saman menningarstefnur Norðurlandanna, sameiginlega fleti og mismunandi áherslur.

Útgangspunktur verkefnisins er að menningarstefna á Norðurlöndum sé í raun samofin hugmyndinni um velferðarsamfélagið og birtist í sérstökum aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Þannig getur „menningarstefna“ eins og hún er skilgreind af Duelund í innangangi, annars vegar snúið að opinberri fjármögnun lista- og menningarstarfs á hverjum tíma, en hins vegar að þeim ólíku hagsmunum í samfélagi, og átökum þeirra á milli, sem móta slíka stefnu (Duelund 2003, 13).

Nálgun Gests gefur góða yfirsýn en um leið í nokkuð grófum dráttum (2003, 26). Rakinn er þráður sem gerir að einhverju leyti ráð fyrir samhengi íslenskrar menningar frá landnámi til nútímans þó að mestu þúðri sé eytt í sjálfstæðispólitíkina fyrir og eftir aldamótin 1900, og átök vinstri og hægri um miðja tuttugustu öld.

Gestur leiðir hinar tvær ólíku nálganir saman er hann skoðar þróun íslenskrar menningarstefnu í sögulegu ljósi. Sjónarhornið er að greina hvað ber hæst á hverjum tíma í sögu þjóðarinnar og áhrif þeirra aðstæðna á stuðning stjórnvalda við listir og menningararf. Menningarstefnan er greinanleg í aðgerðum og stuðningi við lista- og menningarstarf sem niðurstaða pólitískra átaka og hagsmuna á hverjum tíma. Þar leggur Gestur upp með þann skilning í hugtakið sem kemur víða fram í norrænum rannsóknum á menningarpólitík og skoðar átökin sem liggja að baki ákvörðunum stjórnvalda. Þar nefnir hann meðal annars hvernig átök um, til dæmis, sjálfstæði landsins, jafnréttisumræðu og varnarmál hafa mótað menningarstefnuna.

Því má segja að Gestur noti bæði pólísíuskilninginn sem fjallað var um hér að ofan, að stefna sé sjáanleg af aðgerðum stjórnvalda hverju sinni á því sviði sem þau afmarka sjálf, en einnig pólitíkurskilgreininguna sem lýsir stefnunni sem niðurstöðu átakaferlis og baráttu ólíkra hagsmuna. Hvorugt þessara sjónarhorna gerir ráð fyrir sérstöku mikilvægi stefnuyfirlýsinga á borð við Menningarstefnuna sem hér er til umfjöllunar þó vissulega

gefi hún innsýn í pólitíska orðræðu á hverjum tíma. Opinber menningarstefna, í samhengi þeirrar framvindu sem Gestur rekur, er fremur sögulegt yfirlit yfir ákvarðanir og aðgerðir á ákveðnu tímabili en eitthvert eitt plagg eða yfirlýsing um það sem stjórnvöld segiast ætla að setja á oddinn á hverjum tíma.

2.2. Hið sjálfsprottna vs. hið forskrifaða

Þegar rætt er um jafn víðtækt svið og menningarstefnu er gott að athuga verufræðilega spurningu sem gjarna kemur upp í umræðum um meintan skort á slíkri stefnu, það er „hvort hún er til“. Þetta er spurningin sem Haukur F. Hannesson listrekstrarfræðingur leggur upp með í skýrslu sem hann ritar árið 2009 fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið. Skýrsla Hauks er aðgengilegt yfirlit yfir aðkomu ríkisins að ýmiss konar menningarstarfsemi bæði hvað varðar fjárveitingar og löggjöf og var notuð við undirbúning hinnar nýútgefðu menningarstefnu.

Í skýrslunni, sem ber heitið „Er til menningarstefna á Íslandi? Greining á menningarstefnu íslenska ríkisins eins og hún lítur úr í desember 2009“, kemur fram sú skýra niðurstaða að ekki aðeins hafi „íslenska ríkið“ stefnu í menningarmálum heldur sé „stefnuyfirlýsing“ gefin út í bæklingnum *Menning, listir, menningararfur, úttvarp, málrækt, íþróttir og askuljósmaal* og hefur birst reglulega í rúman áratug. Þannig birtist stefna ríkisins í því hvernig fjármunum til menningarmála er ráðstafað en yfirlýsingin sjálf er birt í heild sinni í skýrslu Hauks. Inngangurinn, sem Haukur nefnir „stefnuyfirlýsingu“ er nokkuð knappur texti og almennt orðaður og mátti skilja hann sem eins konar aðfaraorð að almennu yfirliti frekar en að hann væri slíkt grundvallar skjal. Hin nýja Menningarstefna ríkisins er þá, ef við fylgjum túlkun Hauks, aðeins útfærsla gömlu yfirlýstu stefnunnar eða hugsanlega ný yfirlýst stefna.

Haukur skiptir stefnu stjórnvalda í menningarmálum í það sem er annars vegar forskrifað (e. deliberate) og hins vegar það sem er sjálfsprottið (e. emergent). Þar er vísað til flokkunarkerfis sem tengt hefur verið við Henry Mintzberg og fjallar um ólíkar tegundir strategíu og uppruna þeirra. Samkvæmt módeli Mintzbergs eru þær stefnur forskrifadar sem eru settar fram sem áætlun fram í tímann og ætlað að segja til um hvernig framvinda hlutanna á að vera. Gagnrýni Mintzbergs á þess konar stefnumörkun er margþætt en kannski fyrst og fremst sú, að reynslan hafi sýnt að þær gera ekki það sem þær eiga að gera og algeng staðhæfing er að mestur hluti af forskrifuðum stefnum fyrirtækja verði aldrei að veruleika (Mintzberg, Ahlstrand, og Lampel 2005). Þar vantar iðulega upp á það sem nefnt er innleiðing og mistök sé að halda að hægt sé að setja skipulagsheildum stefnu ofan frá eða miðstýrt þegar breytingar í ytra umhverfi og innra samhengi skipulagsheilda séu oft svo örur að stefnan sé úrelt áður en hún rennur úr prentaranum.

Í því samhengi varar Haukur við of mikilli áherslu á hið forskrifaða á kostnað hins sjálfsprottna, því við „stefnumótun í hvaða málaflokki sem er verður því að taka tillit til umhverfisáhrifa og hvernig hinn síkviki veruleiki spilar inn í stefnumótunina og breytir stefnunni án vilja og vitundar þess sem hana smíðaði“ (Haukur F. Hannesson 2009, 7).

Hins vegar má spyrja hvort það sé ekki of jákvæð eða ídealísk sýn á ferlið að kalla þá niðurstöðu „sjálfsprottna“ sem íslensk menningarstefna er á hverjum tíma?

Meginatriðið í hugmyndinni um hið sjálfsprottna, eins og Mintzberg kynnir hana, er að skipulagsheildin sé þannig innstillt að hún geti á uppbyggjandi hátt lært af umhverfi sínu. Lærdómurinn á bæði við innra og ytra samhengi, og það sem Mintzberg og félagar kalla „lærdómsfyrirtæki“ tekur við nýjum hugmyndum og breyttum aðstæðum á hverjum tíma þannig að það gagnast heildinni. Í þeirri hugmynd um „sjálfsprottið“ – það þarf ekki að vera merkingin sem Haukur á við – eru allir að vinna að sama marki og átökum eða ójöfnum aðstæðum hlutaðeigenda til þess að koma að ákvörðunum er lítil gaumur gefinn (Mintzberg, Ahlstrand, og Lampel 2005).

Sjálfsprottin menningarstefna sem lagar sig að breytingum og er stöðugt opin fyrir umbótum og nýjungum er spennandi hugmynd. En sú lýsing á íslenski menningarstefnu, að hún sé sjálfsprottin á þann hátt að hún myndist líkt og í lærdómsfyrirtæki Mintzbergs og skyldra höfunda, á því hugsanlega illa við, sérstaklega þegar lítið er til áttakasögu eins og þeirrar sem Gestur Guðmundsson lýsir og valdabaráttunni sem liggur stefnunni til grundvallar. Mintzberg og félagar kalla slíka greiningu áttakakenningu um stefnumótun og kannski er það enn betri lýsing á þeim pólitísku hrossakaupum sem virðast einkenna mótun þess ferlis sem menningarpólitíkin er.

2.3 Menningarpólitík

Bjarki Valtýsson fjallar um menningarstefnu út frá sjónarhorni átaka í bókinni *Íslensk menningarpólitík* frá árinu 2011. Bjarki notar hugtakið „menningarstefna“ yfir orðuð markmið stjórnvalda, „oft sett fram í formi plaggs“ (Bjarki Valtýsson 2011, 9) en menningarpólitík telur Bjarki stærra hugtak sem felur í sér þá ferla og samninga sem tengjast þróun menningarsviðsins og samhengi þess. Samkvæmt þeim skilningi er Menningarstefna sú sem gefin er út 2013 réttnefnt stefnuplagg og innlegg í stærra mengi menningarpólitíkurinnar, en hún snertir „kerfið“ í heild sinni.

Samkvæmt skilningi Bjarka er menningarpólitík útskýrð sem „vettvangur margs konar færslna milli markaðar og ríkis sem hefur mikil áhrif á þróun almennsviða og lífheims. Þessar færslur milli markaðar og ríkis einkennast m.a. af vörum og þjónustu, sköttum, launagreiðslum, pólitískum ákvarðanatökum, framboði og eftirspurn“ (Bjarki Valtýsson 2011, 9). Ríki og markaði er sem sagt stillt upp sem meginásúmi eða andstæðum leikmönnum og skýrast átök innan kerfisins að miklu leyti af glímum þeirra á milli en almenningur lendir á milli þessara afla án þess að hafa mikið yfir þeim að ráða. Markaðurinn, til dæmis, með greini og í eintölu, fylgir aðeins því „einfalda boðorði að græða pening og gerir því sitt ýtrasta til að móta ákveðna fagurfræði sem hægt er að pakka áreynslulítið inn og selja til sem flestra“ (2011, 10), hann hefur einn vilja og er eins vélrænn og verða má.

Bjarki nálgast viðfangsefnið út frá gagnrýnni kenningu og sjónarhornum sem kalla má „menningarfræði“ og spyrðir saman jafn ólíka höfunda og Jürgen Habermas og Michel Foucault. Bjarki vinnur ekki sérstaklega með eða reynir að setta þá spennu sem er á milli hugmynda Habermas og Foucaults, og líður greiningin hugsanlega fyrir það. Þannig virðist hugmynd um lokatakmark liggja til grundvallar þeirri lýsingu á menningarpólitík að hún miði að því „að skapa aðstæður þar sem listræn upplifun og reynsla einstaklinga

og stærri hópa fær notið sín“ (2011, 9) í útfærslu af habermasískri samræðuþróun á almennasviðinu. Á sama tíma hefur það hins vegar að sögn Bjarka „reynst þrautin þyngri að raungera slíka draumsýn“ (2011, 47) og eru ástæður þess meðal annars ósætlanlegar mótsagnir sem eiga betur við notkun Bjarka á hugmyndum Foucaults á samspili valds og þekkingar.

Bók Bjarka sætti nokkrum tíðindum þegar hún kom út enda hafði ekki komið út bók um menningarstefnu sérstaklega á íslensku. Gagnrýnin rödd höfundarins kemur einnig sterkt fram en spurningar vakna þó hjá lesandanum um eitt og annað í hinni díalektísku nálgun. Þar má til dæmis nefna hinar ætluðu skýru kvíar markaðar og listheimsins, og allt að því rómantískar hugmyndir um listina sem stöðugt er, samkvæmt Bjarka, að reyna að halda frelsi sínu gagnvart Markaðnum (Bjarki Valtýsson 2011, 159-160). Sterkir litir draga að vísu upp skýrar myndir en hætt er við að greiningin verði nokkuð einfölduð, sérstaklega ef menningarstefnan er hugsuð sem grundvöllur hins opinbera í aðgerðum í menningarmálum.

2.4 Framkvæmdaleiðin

Í upphafi umfjöllunar um Menningarstefnu mennta- og menningarmálaráðuneytisins hér að ofan, var minnst á að líklega félli hún undir það sem Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson (2012) kalla „fyrirheitnaleiðina“. Hún var sú nálgun að setja fram stefnu sem ekki hefur nein skýr ákvörðun markmið eða leiðir sem útfæra hvernig markmiðum verður náð. Andstæðan við þessa hugsun er „framkvæmdaleiðin“ sem er útfærð með aðgerðaáætlunum, verkferlum, ábyrgðum, mælanlegum markmiðum og fjármögnun.

Framkvæmdaleiðin er sú leið sem Ágúst Einarsson lýsir þegar hann útskýrir stefnumörkun hins opinbera í menningarmálum í bókinni *Menningarbagfræði* (2012). Hann rekur á ítarlegan hátt hvernig afskipti ríkisins af menningarmálum skipta máli fyrir framtíð hinna ýmsu lista- og menningargeira og leggur áherslu á nauðsyn þess að ríkið setji sér skýra stefnu með útfærðri aðgerðaáætlun og árangurseftirliti. Mikilvægt er að mati Ágústar að markmið og mælikvarðar séu tengdir hagrænum þáttum, líkt og gert er í annarri stefnumörkun ríkisins, svo sjá megi hver ávinningurinn er.

Grunnatriði í nálgun Ágústar er, að líta beri á menningu og listastarfsemi sem mikilvæga atvinnugrein og að ekki skuli kasta til höndunum við skipulag og stjórnsýslu menningarmála. Menningarstefna er mikilvægt tæki fyrir stjórnvöld til þess að setja sér skýr menningartengd markmið, marka sér stöðu í alþjóðlegri samkeppni og hafa raunveruleg áhrif til góðs. Hann er gagnrýninn á að ekki hafi verið mörkuð opinber menningarstefna (árið 2012) eins og önnur lönd hafi gert, þó von sé á henni (Ágúst Einarsson 2012, 96).

Hins vegar er líklegt að sú Menningarstefna sem sett var 2013 standist ekki kröfur Ágústar, eða þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt skilningi framkvæmdaleiðarinnar, og að hún nái ekki máli vegna þess að hún er ekki útfærð. Þar skortir á að árangri og markvirkni (e. effectiveness) sé lýst og í raun er engin leið að sjá hvort markmiðum verður nokkurn tímann náð (2012, 106). Þannig er menningarstefna, út frá sjónarhóli menningarhagfræði, útfærð stefnumörkun sem byggir á raungögnum og rannsóknum á

því hver staðan er og hvert ætlunin er að halda. Skjal með fögrum fyrirheitum um eitt og annað verður, samkvæmt nálgun menningarhagfræðinnar, lítið annað en nákvæmlega það sem það er: skjal með fögrum fyrirheitum.

Hins vegar er vert að spyrja í samhengi stefnumótunar í menningarmálum hvort sú „vélræna“ nálgun sem felst í framkvæmdaleiðinni (Morgan 2006, 27-31) henti í listum og skapandi starfi? Er ekki hættan sú að stefnumörkun sem hefur verið útfærð af yfirvöldum með aðgerðaáætlunum og árangursmati drepi lífsneistann í menningunni þannig að sjálfstjórningin finni sér annan farveg og komi sér undan skipulaginu? Þá verður aftur fyrir okkur hugmyndin um hið sjálfsprottna og mikilvægi þess að menningarstarf spretti heldur úr sverðinum frekar en eftir boðvaldi að ofan.

Bók Ágústar er aðgengileg enda er hún í aðra röndina hugsuð sem kennslubók í menningarhagfræði. Fyrir þann samanburð og umfjöllun sem boðið er upp á í þessari grein er hún líka mikilvæg vegna þess að hún sýnir hugtakið „menningarstefna“ enn í nýju ljósi. Nálgun Ágústar og sjónarhóll menningarhagfræðinnar býður þannig upp á enn eina útfærsluna á því hvað menningarstefna er eða gæti verið.

3. Menningarstefna sem estetísk sýn

Áður en við gefumst endanlega upp á hinni nýju þingsályktun í menningarmálum eða jafnvel hugtakinu „menningarstefna“ er vert að bregða á efnið enn öðru ljósi. Árið 1933 ritaði tónskáldið Jón Leifs grein í *Lesbók Morgunblaðsins* um menningarstefnu og það sem hann kallar „áætlun í menningarmálum“ fyrir Ísland. Menningarstefna er fyrir Jóni eitthvað sem skiptir höfuðmáli fyrir „líf og framtíð þjóðar“ (Jón Leifs 1933: 108-109). Þar leggur hann áherslu á að menningarstefna sé aðgreinandi fyrir þjóðina og ýti undir sérkenni hennar og sérstætt hlutverk í samfélagi þjóðanna. Jón hvetur til þess að „vjer Íslendingar“ förum að taka okkur „einhverja fasta stefnu og setja oss áætlun í menningarmálum, án tillits til nokkurrar kreppu og aurapólitíkur“, því menningu sé hægt að efla „án tillits til fjármála“ (1933, 109).

Hugmynd Jóns Leifs um menningarstefnu framtíðarinnar er fagurfræðileg. Hún tengist órjúfanlega fornmenningu Íslendinga og rétt eins og sá arfur er grunnurinn að tónsköpun Jóns er hugmynd hans um menningarstefnu framtíðarinnar tengd lifandi nýtingu hins forna íslenska arfs. Menningarstefnan er fagurfræðileg í þeirri merkingu að hún leggur áherslu á skynjun og heildarhugsun, „lögmál forms, hugsunar og tilfinninga“ (1933: 109) sem við erum vanari að tengja fegurðarupplifun, dýpri skilningi, og jafnvel tengslum skilnings og skilningarvita. Þannig er áætlun Jóns hugsanlega nær því að vera „listastefna“ líkt og klassíska stefnan og rómantíkin voru viðhorf í listum. Hann kallar þetta komandi tímabil sem hann ræðir í greininni einmitt „nýklassískan“ tíma, sem hann aðgreinir skýrt og skilmerkilega frá rómantíkinni. En stefnan er ekki einungis tengd listum og listsköpun heldur á hún við um allar menntir, hugmyndir og „öll andleg viðhorf.“

Það atriði sem er þó hugsanlega áhugaverðast fyrir okkar tíma er að í greininni vill Jón vara við of þröngri skilgreiningu á hugtakinu „menningarstefna“ og of mikilli tæknihyggju. Hann varar einnig við ofáherslu á byggingaframkvæmdir og lagasetningu. „Öfug-

streymið“ segir Jón, sé að „að byrja menningarviðleitni á umbúðunum, húsabyggingum og þurrum lagafyrirmælum“ en sú þjóðmenning ein geti kallast lifandi sem sé „samofin þjóðinni“ (1933: 109). Þá er „lífið sjálft öllum skólum, stofnunum og umbúðum ofar“ og Jón leggur áherslu á að „æðsti aflgjafi í mannlegu lífi eru listirnar“ en allt sem „listrænan neista ber“ er „himnesk náð, sem ein aðgreinir manninn frá dýrinu“ (1933: 109).

Þannig má einnig nota grein Jóns sem vísbendingu eða innblástur um hvert mögulegt sé að sækja hugmyndir fyrir menningarstefnu sem sett er í samtímanum. Í fyrsta lagi einkennist greinin af ákveðinni tímabilahyggju, það er að segja, að það sem áður var er ekki lengur og nýir tímar eru runnir upp, og menningarstefna hvers tíma þarf að taka mið af þessum breytingum. Verkefni verður að skilja sinn eigin samtíma og greina þær væntingar, áherslur og ótta sem býr í samtímanum. Menningarstefnu er ætlað að vera farvegur fyrir hugsjónir framtíðar og leggja línur fyrir „samtíma“ sem er úr takti við núíð. Sérstaklega á þetta við um hugmyndir manna um menningu en þar erum við of fastheldin á hið gamla og það sem var, á meðan framfarir verða í verslun og tækni og skynjum ekki tímans þunga nið (Jón Leifs 1933: 108).

Annað atriði sem getur veitt innblástur við að átta sig á menningarstefnu til framtíðar er að líta til þess sem listin hefur að segja okkur um samtíma sinn og fortíð. Jón hugsar í gegnum listina og í greininni bendir hann á að í listum megi finna þá strauma sem um ræðir; þannig má til dæmis „í verkum eftir Thomas Mann finna forboða nýrra tíma“ (Jón Leifs 1933: 108). Það er heldur ekki ólíklegt að heyra megi hina nýju stefnu í verkum Jóns sjálfs þó hann segi það ekki berum orðum en tónskáld eins og Richard Strauss og Max Reger eru að hans mati 19. aldar menn „og eins mætti telja ýmsa myndlistamenn“ (1933: 108). Andardráttur andartaksins kemur fram í verkum listamanna og þar heyrum við einkenni nýja og gamla tímans takast á eða renna saman eftir aðstæðum.

Nálgun Jóns er frjó og gefur hugmynd um hvernig hægt er að skoða menningarstefnu sem fagurfræðilega framsetningu eða tilraun til að höndla menningu í samtíma. Þannig birtast hugsjónir um hvað það er sem mestu máli skiptir til að efla anda og skapandi líf samfélags, og skiptir ekki minna máli fyrir greininguna hverju er sleppt en hverju er haldið inni.

Það er ekki tilgangurinn hér að mæla fyrir innihaldi þeirri menningarstefnu sem Jón aðhyllist, heldur benda á hina skapandi aðferð hans að hugsa með listsköpuninni, með tónlistinni. Frumspekilegt úmyndunarafl hans lýsir sér í lýsingum á þjóðarmenningu sem hluta lífsins og æðsta „aflgjafa“ og ofar öllum „skólum, stofnunum og umbúðum“. Þær andstæður sem Jóni eru hugleiknar eru átök rómantísku stefnunnar, sem með sitt stjórnarfarlega frjálstræði var of tilfinningasöm, og svo hins nýklassíska tíma sem leggur áherslu á heilbrigði og sannleika. Því er tími nýklassíkurinnar tími íslenskunnar og gullaldamenningarinnar en rómantíska stefnan var of veik til þess að fylgja hinni fornu menningu til framtíðar, hún leysti hana aðeins úr læðingi.

3.1 „Öldur tímans hlíta sínum lögmálum“

Jón Leifs tók um sína daga virkan þátt í réttindabaráttu listamanna. Hann var einn af stofnendum Bandalags íslenskra listamanna og gegndi seinna trúnaðarstörfum fyrir

STEF, Samtök tónskálda og eigenda flutningsréttar, af mikilli einurð (Árni Heimir Ingólfsson 2009). Réttindamál listamanna koma þó ekki fyrir þegar hann skrifar greinina „Evrópumenning og íslensk“ um menningarstefnu árið 1933. Hér er þess að gæta að hugtakið „menningarstefna“ er ekki nýtt í málinu þegar grein Jóns er rituð. Raunar kemur það af og til fyrir í opinnberri umræðu bæði fyrir aldamótin 1900, en þó mun oftar á árunum 1920 til 1940. Eftir það er það sjaldnar notað í tímarits- og blaðagreinum fyrir en á seinni hluta tuttugustu aldar. Þá ber meira á notkun hugtaksins í blöðum og tímaritum þó ekki sé það mikið notað í almennri umræðu. En merking þess breytist talsvert á þessum tíma.

Það sem átt er við með hugtakinu „menningarstefna“ fram að þeim tíma sem Jón birtir sína grein, er menningarstefna sem almenn mannbatandi hugmyndafræði, oft „menntastefna“ í víðum skilningi og hugmynd um bættu samfélagsgerð (sjá einnig um þetta Ólafur Rastrick 2013, 10). Hugtökin menntun og menning eru nánast eins og samheiti og þau eru oft splæst saman þegar talað er um „menningar- og menntastefnu.“ Eins og fram kemur í bók Ólafs Rastricks *Háborgin: menning, fagurfræði og pólitík í upphafi tuttugustu aldar* (október 2013), getur menningarstefna við upphaf tuttugustu aldarinnar átt við tilgang eða almenna stefnu um samfélagsumbætur. Taka mætti upplýsingarstefnu átjándu aldar sem dæmi um slíka umbótastefnu en almenn alþýðufræðsla er það sem menn vísa oft til. Hugmynd Jóns er í þessum anda, hann leggur áherslu á völdtæk og mannbatandi áhrif menningarstefnunnar en slær þó annan tón sem er, eins og áður sagði, fagurfræðilegri og meira í ætt við listastefnu.

Þá virðist hugtakið menningarstefna eiga við um það sem stundum er nefnt lífsspeki eða lífsviðhorf. Þannig tekur hugtakið jafn til guðfræði og sósíalisma, auk þess sem „sú menningarstefna væri vissulega hagvænni er miðaði að því að lækka dauðsfallatöluna fremur en að fjölga fæðingunum“ eins og segir í *Lögbergi* 14. nóvember 1907.

Á fyrri hluta aldarinnar er líka talað um að fleiri en ein menningarstefna sé í gangi, eins og um stjórnmálastefnur sé að ræða og geti jafnvel verið annað hvort „áferðarleiddinlegar“ eða „laðandi fyrir augað.“ Í umfjöllun um bók Sigurjóns Jónssonar *Silkikjólur og vaðmálsbuxur* frá árinu 1922 er talað um að Sigurjón hafi sett sér í bók sinni að gera upp á milli „tveggja menningarstefna sem til eru í þjóðfélagi voru“:

[...] [Ö]ðrum þræði er hin gamla íslenska sveitamening, vaðmálsmenningin, luralæg og áferðarleiddinleg, en haldgóð og hlý og hefir sýnt það með því að standast allar raunir, að hún á við hér. Hinu megin er svo hin erlenda silkikjólamenning, áferðar falleg og laðandi fyrir augað, en hafandi í för með sér ýmsar fylgikindur, svo sem þá bræður Móð og Frans, sem ekki eru æskilegir, enda kunna ekki að lifa hér í sveit (*Eimreiðin* 29. árgangur 1923 (bls 23-24)).

„Silkikjólur og vaðmálsbuxur“ standa í þessu samhengi fyrir tískustrauma sem eru þó miklum mun djúpstæðari en bara hvort hausttískan heimtar af manni háa eða lága hæla. Hér er um að ræða hvorki meira né minna en hina sílifandi átakalínu Íslendinga: „sveitin eða þéttbýlið“ sem gegnsýrði stóran hluta af stjórnmálabaráttu og bókmenntum tuttug-

ustu aldarinnar. Svipaðar línur má sjá í deilum um alþjóðasamninga og þrætum sem sumar kristallast í hugtakatvennunni „landsbyggðin eða borgin“, deilur sem standa enn og birtast í hinum fjölbreyttustu myndum í nútímanum.

Samantekt og umræða

Fræðileg umfjöllun á sviði menningarstefnurannsókna er ekki mikil á Íslandi en greiningin hér að framan er tilraun til samantektar á nokkrum áhugaverðum framlögum til þessa mikilvæga rannsóknarsviðs. Upphafspunkturinn er hin nýja opinbera stefna, en í greininni er Menningarstefnan skoðuð í ljósi umræðu fræðimanna um menningarstefnu undanfarin ár og ólíks skilning á hugtakinu.

Byrjunarreiturinn er stefnuskjal sem gefið var út vorið 2013 á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins en í mars 2013 samþykkti Alþingi þingsályktun sem er grunnurinn að því sem nefnt er „Menningarstefna“ fyrir íslensk stjórnvöld. Þar er hins vegar fyrst og fremst átt við þau menningarmálefni sem falla að starfsviði menningarmála-skrifstofu ráðuneytisins og lögð drög að því hvaða áhersluatriði eigi að hafa í forgrunni við ákvarðanatöku á næstu árum. Þar eru engar sérstakar aðgerðir tíundaðar eða viðmið um árangur, heldur er skjalinu ætlað að vera leiðarljós eða sýn sem lýsir vilja íslenskra stjórnvalda í málaflokknum. Það er innlegg í umræðu sem staðið hefur yfir á undanfórnum árum um nauðsyn þess að ríkið setti sér menningarstefnu og niðurstaða nokkuð langs ferlis.

Hver svo sem afdrif þess skjals verða er ljóst að skilningur á hugtakinu „menningarstefna“ er svo margvíslegur bæði í nútíð en einnig þegar við horfum til fortíðar, að tækifærin til þess að nálgast efnið eru fjölbreytileg. Það virðist til dæmis gagnlegt að hugsa um hina nýju Menningarstefnu á fagurfræðilegan hátt: hvernig ætti gott samfélag að líta út? Hvaða fagurfræðilegu viðmið um tjáningu og samskipti höfum við um ákvarðanir í menningarmálum? Stefnan, manifestóið, tengir fagurfræði þátttökunnar við fagurfræði regluveldisins og vísast má kalla þau svið einkenni okkar tíma, þó að þau vísi í upplýsingarstefnuna.

Eldri merkingar hugtaksins, eins og birtast til dæmis í „Silkikjólur og vaðmálsbuxur“, minna okkur jafnframt á að í grunninn fæst menningarstefna við það hvernig samfélagi skuli vera háttað. Þannig eru ákvarðanir um hvort formleg menntun skuli vera aðgengileg þorra fólks, hvort mögulegt verði að búa áfram í hinum dreifðu byggðum landsins, hvort setja eigi lög um jafna stöðu kynja í atvinnulífi eða hvort heimilt eigi að vera að stunda vændi eða fjárhættuspil, allt saman spurningar um menningarstefnu. Trúariðkun, fjölmiðlar, verslun, samgöngur, byggðamál, listir og tungumál eru allt svið innan menningarstefnu og grundvallarspurning slíkrar stefnu er: hvernig samfélagi viljum við lifa í? Með hliðsjón af vanmætti manna til þess að svara þessari spurningu og með annað augað á öllum þeim herfilegu mistökum sem gerð hafa verið í nafni þeirra lausna sem menn þykjast hafa fundið, spyrjum við enn: Hvert er hið góða samfélag?

Menningarstefna, rétt eins og önnur stefnumörkun, er draumur um stjórn, draumur um að afmarka það sem er séríslenskt og höndla það sem svo oft virðist óhöndlanlegt, svo sem sjálfmynd og arfleifð. Hins vegar er umdeilt hvað átt er við með því að stjórna

menningu því fólk leggur ólíka merkingu í hugtökin „menning“ og „stefna“. Og það er ekki endilega víst að það sé mjög stöðugt mengi frá einum tíma til annars. Þá eru viðhorf fólks til stjórnunar ólík og ástæður, tilgangur og hugmyndir um hvað mögulegt er að gera eru mismunandi. Því verður umræða um menningarstefnu snúin þegar ólíkar skoðanir koma saman.

Í þessari grein er fyrst of fremst leitast við að gera grein fyrir meginstraumum og greina andstæð sjónarmið. Vakin er athygli á margfaldleika og hugsanlega, óhöndlanleika hugtaksins fyrir opinbera stefnumótun en á sama tíma lögð áhersla á hversu mikilvægt það er að málefni þau er tengjast menningarstefnu séu stöðugt í umræðunni og skoðuð í gagnrýnu ljósi.

Heimildir

- Ágúst Einarsson. 2012. *Menningarbagfræði*. Borgarbyggð: Háskólinn á Bifröst.
- Árni Heimir Ingólfsson. 2009. *Jón Leifs - Líf í tónum*. Mál og menning. Reykjavík: Mál og menning.
- Bille, Trine. 2012. „The Scandinavian Approach to the Experience Economy – Does It Make Sense?“ *International Journal of Cultural Policy* 18 (1): 93–110.
- Bjarki Valtýsson. 2011. *Íslensk menningarpólítík*. Reykjavík: Nýhil.
- Burrell, Gibson og Gareth Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heinemann.
- DiMaggio, Paul J., og Walter W. Powell. 1983. „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.“ *American Sociological Review*.
- Duelund, Peter. 2003. *The Nordic Cultural Model. Nordic Cultural Policy in Transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Gerður Jónsdóttir. 2009. „Menningarstefnur íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtaka: Stefnugreining og samanburður.“ *Lokaverkefni frá Háskóla Íslands*.
- Gestur Guðmundsson. 2003. „Cultural Policy in Iceland.“ In *The Nordic Cultural Model*, 113–145. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Gray, Clive. 2010. „Analysing Cultural Policy: Incurably Plural or Ontologically Incompatible?“ *International Journal of Cultural Policy* 16 (2): 215–230.
- Haukur F. Hannesson. 2009. „Er til menningarstefna á Íslandi? Greining á menningarstefnu íslenska ríkisins eins og hún lítur út í desember 2009.“ Samantekt unnin fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið ágúst til desember 2009. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Hédinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. 2012. „Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu.“ *Stjórnsmál & stjórnsýsla* 8. árgangur (1. tbl): 153–172.
- Jón Leifs. 1933. „Evrópumenning og íslensk.“ *Lesbók Morgunblaðsins*, 9. apríl.
- Kangas, Anita, og Geir Vestheim. 2010. „Institutionalism, Cultural Institutions and Cultural Policy in the Nordic Countries.“ *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift* 13 (2): 267–286.
- Lewis, Justin, og Toby Miller. 2003. *Critical Cultural Policy Studies: a Reader*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Loftur Atli Eiríksson. 2009. „Viðskiptavæðing menningarlífsins og menningarvæðing viðskiptalífsins: Áhrif stefnu íslenskra stórfyrirtækja í styrkveitingum til menningarmála á menningarstofnanir á árunum 2002 til 2008.“ *Lokaverkefni frá Háskólanum á Bifröst*.
- Mintzberg, Henry, Bruce W. Ahlstrand, og Joseph Lampel. 2005. *Strategy Safari: a Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York: Free Press.
- Morgan, Gareth. 2006. *Images of Organization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ólafur Rastrick. 2013. *Háborgin: Menning, fagurfræði, og pólitík í upphafi tuttugustu aldar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Pine, B. Joseph, og James H. Gilmore. 1999. *The Experience Economy Work Is Theatre & Every Business a Stage*. Boston: Harvard Business School Press.
- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Throsby, David. 2010. *The Economics of Cultural Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Throsby, David. 2001. *Economics and Culture*. New York: Cambridge University Press.

