

Olli Jakonen

Kulttuuri puntarissa

Kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi Cuporessa

7.12.2016

Cuporen työpapereita 2

Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö

© Tekijät ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö (Cupore) 2016

ISBN: 978-952-7200-15-5 (pdf)

ISSN 2343-2284 (pdf)

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	4
ALUKSI.....	5
OSA 1: KULTTUURIPOLITIIKAN ARVIOINTITYÖ CUPORESSA.....	7
OSA 2: TAITEEN JA KULTTUURIN VAIKUTUKSISTA KULTTUURIPOLITIIKAN VAIKUTTAVUUTEEN	20
OSA 3: POHDITTAVAA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA	26
MITEN MENEMME ETEENPÄIN VAIKUTTAVUUDEN TARINASSA?	33
LÄHTEET.....	37
LIITE 1	43

Tiivistelmä

Tämä työpaperi käsittelee kulttuuripolitiikan arviointia. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön tutkimuskeskus Cupore on toteuttanut lähes viisitoistavuotisen historiansa aikana lukuisia kulttuuripoliittisia arviointeja, selvityksiä ja tiedonkeruita. Ensimmäiset julkaisut vuosina 2004 ja 2005 käsittelivät *kulttuuristen vaikutusten arviointia*. Kulttuuripolitiikan ja -toimintojen *vaikuttavuus* on vähitellen nousnut keskiöön eri puolilla yhteiskuntaa. Erityisesti 2010-luvulla vaikuttavuuden käsite on tullut kiinteästi mukaan myös Cuporen arviointitilauksiin ja -työhön. Muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on halunnut saada tietoa kulttuuripoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Työpaperissa tarkastellaan ensinnäkin Cuporessa tehtyä kulttuuripolitiikan arviointityötä kokonaisuutena: millaisiin aihealueisiin arviointi on kohdistunut, millaisia käsitteitä on käytetty ja minkälaista yhteistyötä on tehty. Erityisesti näkökulma on kuitenkin vaikuttavuusselvityksissä. Paperissa nostetaan esiin, miten vaikuttavuus on selvityksissä ymmärretty ja miten sitä on yritetty selvittää. Näiden selvitysten esittelyn jälkeen paperissa käsitellään kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin kysymyksiä ja käsitteitä, erityisesti Cuporessa tehdyn työn pohjalta. Kolmannessa luvussa kootaan yhteen vaikuttavuusselvitysten perusteella erilaisia ongelmakohtia, kysymyksiä ja aihealueita, joihin tulisi tulevissa arvioinneissa kiinnittää huomiota. Kolmas luku koskee niin selvitystyön tekoa ja tutkimusta kuin myös arviointien tilaamista ja hallinnon roolia vaikuttavuudessa. Lopuksi sivutaan sitä, miten ”kulttuuripolitiikan vaikuttavuustarinassa” voitaisiin ottaa askel eteenpäin. Työpaperi on tehty ensisijaisesti Cuporen ja OKM:n vaikuttavuusyhteistyön kehittämistarkoituksiin.

ALUKSI

Tässä työpaperissa käsittelen Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämistätiön tutkimuskeskuksessa (tästä eteenpäin Cupore) tehtyä kulttuuripoliittista arviointityötä¹. Näkökulmana on viime vuosina voimakkaasti eri puolilla yhteiskuntaa korostunut *vaikuttavuuden arviointi* ja sen *kehittäminen*. Olen työskennellyt säätiöllä erityisesti kolmen opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) tilaaman ja vaikuttavuuteen kytkeytyvän selvityskokonaisuuden parissa: EU:n rakennerahastojen kulttuuristen hankkeiden vaikuttavuuden ja kulttuuripoliittisen merkittävyyden arviointi (2014–15), yleisten kirjastojen kokeilu- ja kehittämishankkeiden (2015) sekä kulttuurin saavutettavuuden ja vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnan valtionavustusten arviointi (2016–).² Työpaperi on osa yleisempää kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistyötä.

Erilaisten arviointien erittelyllä, niistä saaduilla tiedoilla ja kokemuksilla koetan selventää erityisesti kehittävästä ja tulevaisuuteen katsovasta näkökulmasta kulttuurin ja kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden arviointia: mitä on tehty, minkälaisia tuloksia on saatu, mitä kysymyksiä ja ongelmia vaikuttavuusselvityksissä on noussut esiin ja mitä tulevaisuudessa pitäisi ottaa huomioon, jotta kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden arviointi paranisi edelleen. Suhteutan Cuporessa tehtyä arviointityötä myös yleisemmin vaikuttavuuden arvioinnin tutkimukseen, menetelmiin ja haasteisiin erityisesti kulttuuripolitiikan näkökulmasta (vrt. esim. Kettunen 2016; Rajahonka 2013; Dahler-Larsen 2005). Pohdin paperissa myös käsitteitä: mitä kulttuuripolitiikan vaikuttavuus on, ja miten se eroaa tuotoksista, tuloksellisuudesta tai vaikkapa vaikutuksista.

Cuporen arviointityön perkaaminen osoittautui jopa odotettua työläemmäksi, sillä tutkimuskeskus on julkaissut vuodesta 2004 alkaen runsaasti erilaisia arvioinniksi luokiteltavia selvityksiä. Hankaluuksia aiheutti, että Cuporen arviointityö on ollut lähtökohdiltaan, tehtävänannoiltaan ja käsitteiden käytön suhteen melko vaihtelevaa. Lisäksi läheskään kaikki cuporelaisten asiantuntijatyö ei ole päätenyt julkiseksi raportiksi tai Cuporen omaksi julkaisuksi. Tässä raportissa en pysty kattavasti käsittelemään etenkin yhteistyönä tehtyjä arviointi- ja vaikuttavuusselvityksiä, vaan ote on pakostakin melko valikoiva.³ Rajasin näkökulman lähinnä niihin erilaisiin 2010-luvulla tehtyihin selvityksiin, joissa on ollut kyse sekä selvitystehtävän että käsitteiden käytön perusteella jonkinlaisesta *vaikuttavuuden* tarkastelusta.

Paperissa käyn ensin läpi yleisesti Cuporessa tehtyä arviointityötä ja erityisesti vaikuttavuuden arviointia. Käsittelen tässä yhteydessä joitakin vaikuttavuusselvityksiä. Seuraavaksi pohdin yleisemmin kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden arviointia sekä

¹ Arvioinnin käsiteperhe sisältää monenlaisia termejä. Arvioinnin käsitteen määritelmistä ja laajentumisesta ks. esim. Rajavaara 2006, 16–17. Käytän tässä tekstissä selvyuden vuoksi yleistä käsitettä ”arviointi”.

² Viimeksi mainittu jatkuu vuoden 2017 alkuun saakka.

³ Ks. http://www.cupore.fi/saatio_2.php ja yhteistyöjulkaisut seuraavan sivun lopusta: <http://www.cupore.fi/julkaisut.php>

vaikuttavuuden ja vaikutusten käsitteitä. Lopussa koostan kaiken käsitellyn pohjalta erilaisia kehittämissuhteita ja pohdittavia teemoja koko (vaikuttavuus)arvioinnin prosessin edistämiseksi niin arviointien tilaajaosaamisen kuin tutkijoiden kannalta.⁴

⁴ Kiitos kommentteista erityisesti Jutta Virolaiselle, Marjo Mäenpäälle, Sakarias Sokalle, Tiina Kautiolla sekä OKM:n Esa Pirnekselle. Työpapereita tekijä vastaa mahdollisista virheellisistä tiedoista ja tulkinnoista.

OSA 1: KULTTUURIPOLITIIKAN ARVIOINTITYÖ CUPORESSA

Ensinnäkin voidaan todeta, että kulttuuripolitiikan arvioinnit, arviointitutkimus sekä tilastoinnit ja mittarit eivät ole uusi ilmiö. Erilaisia kulttuuri-indikaattoreiden aaltoja on vuosikymmenien varrella ollut useita. Kulttuurihallinnossa on tehty jo kauan evaluaatioita ja seurantaohjelmia. Arviointi on myös aikansa kontekstiin ja ideologioihin sidottua. (Kangas 2005.) Nykyisessä arviointikontekstissa on kuitenkin tapahtunut siirtymä *panoksista tuotoksiin ja lopputuloksiin*. Hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella huomio kohdistui kulttuuripolitiikan panoksiin (karkeimmillaan pelkkään kulttuuribudjettiin), joista tehtiin kansainvälisiä paremmuuslistojakin. Vähitellen arviointi on kääntynyt kohti kulttuuripolitiikan tuloksellisuutta, tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. (Karttunen 2010.)

Cuporessa tehtävää työtä asettaa kontekstiin Simo Häyrysen toteamus (2004, 11) ”arviointi-ideologiasta”, jonka mukaan myös *kulttuuripolitiikaksi kutsutun toimintatavan vaikutuksia muuhun yhteiskuntaan tulisi arvioida kattavasti*. Toimintaympäristön kehityksen johdosta myös Cupore on suuntautunut viime vuosina enenevästi *vaikuttavuuden* arviointiin. Vaikuttavuus on käsitteenä noussut vahvemmin esiin Cuporen tekemissä selvityksissä erityisesti 2010-luvulla.

Yksiselitteistä arvioinnin määritelmää tai yksimielisyyttä siitä, mitä arviointi on, mitkä sen kohteet tai tarkoitusperät ovat, ei ole olemassa. Rajavaaran mukaan arvioinnin eräänä ydinpiirteenä voidaan pitää arvottamista. Arvottaminen tarkoittaa sitä, että arvioinneilla osoitetaan *tiettyihin kriteereihin nojautuen, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen tai hyödytön, parempi tai huonompi kuin toinen*. Arviointi tarkoittaa toimintaohjelmien tai toimintapolitiikoiden arvon määrittämistä valittujen, julkilausuttujen kriteereiden mukaan. Sillä viitataan arviointikohteen suhteuttamiseen arviointiperusteeseen. (Ks. Rajavaara 2006, 17–18.)

Cuporessa tehdyn työn reflektointiseksi on hyödyllistä tuoda esiin Anita Kankaan ”Kulttuurin arviointi ja vaikutusten väylät” -julkaisussa (Häyrynen 2005) esittämä jaottelu arvioinnin ja arviointitutkimuksen välillä. Ero mainittujen välille syntyy ensisijaisesti arviointitiedon käyttötarkoituksen perusteella. Cuporessa tehty selvitystyö on painottunut enemmän arviointiin, jonka Kangas (2005, 103–104) kuvaa olevan poliittis-hallinnolliseen tarkoitukseen suunnattua *tiedonhankintaa tietystä prosessista ja kootun tiedon tulkintaa selvästi määritelyihin arvoihin ja/tai prosessille asetettuihin tavoitteisiin perustuen*.

Kuten Crossick & Kaszynska kuvaavat laajan, kulttuurin arvoa käsittelevän kv-tutkimuksen, ”Cultural Value Project”, loppuraportissa, kulttuurin ja kulttuuripolitiikan arvioinneissa on usein ollut kyseessä esimerkiksi jonkin kulttuuriorganisaation, -tapahtuman tai julkisen rahoituksen taustalla olevien *tavoitteiden suhteuttaminen aikaansaatuihin vaikutuksiin ja lopputulemiin*. Useimmiten arviointi on perustunut

rahoittajien tarpeisiin ja ollut jälkikäteistä (summative evaluation), eikä niinkään toiminnan aikaista tai osallistuvaa (formative evaluation). (Ks. Crossick & Kaszynska 2016, 120–128.) Myös Cuporessa ”vaikuttavuuden” käsitteen alla tehdyt selvitykset ovat useammin olleet jälkikäteisiä, eli arviointinäkökulma on ollut ennemminkin kehittämistoimien onnistumisessa (mennyt) kuin vaihtoehtojen analysoinnissa (tuleva).

Cupore on toteuttanut reilun kymmenen vuoden aikana useita, laajempia ja suppeampia selvityksiä ja arviointeja erilaisista kulttuuripolitiikan rahoitusmuodoista, politiikkaohjelmista sekä hankkeista ja toimenpiteistä.⁵ Cupore on tuottanut tietoa myös osana useita julkaisuja käsittäviä hankkeita, joissa on tehty arviointeja eri näkökulmista. Näissä on sivuttu kulttuuristen vaikutusten ja kulttuuripoliittisen vaikuttavuuden teemoja.⁶ Myös arviointimenetelmiä on kehitetty useassa hankkeessa.

Menetelmien kehittämistyö

Erilaisia arviointimenetelmiä ja -metodologiaa on kehitetty ja kehitetään muun muassa seuraavissa hankkeissa: Kulttuuristen vaikutusten arviointi (2004–2005), Tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden arviointimetodologiahanke (2009 ->), Taiteen ja kulttuurin toimijat paikallistasolla (2015–2016), Taiteen ja kulttuurin spilloverit/seurannaisvaikutukset (2016 ->) sekä ArtsEqual (2016 ->)

Mittari- ja indikaattoripaketteja on luotu muun muassa seuraavissa hankkeissa: Kulttuuri- ja tiedeinstituutit (Kontkanen ym. 2012), kuntien kulttuuritoiminnan arviointi (esim. Ruusuvirta ym. 2013), nykytaiteen kansainvälisyys (Virolainen & Karttunen 2016) ja kulttuuripolitiikan indikaattorityö OKM:n kanssa (OKM 2009). Myös tekijänoikeushankkeessa indikaattorit ovat olleet keskeinen osa (esim. Kautio ym. 2016).

Kulttuuristen vaikutusten arviointi

Varsinaisia kulttuuristen vaikutusten tutkimushankkeita on ollut yksi. Heti säätiön perustamisen jälkeen Cuporessa tarkasteltiin OKM:n aloitteesta vuosina 2003–2006 kulttuuristen vaikutusten arvioinnin peruskysymyksiä Simo Häyrysen vetämässä hankkeessa **Kulttuuristen vaikutusten arviointi**. Hankkeessa hahmoteltiin kulttuuristen vaikutusten analyysin ja arvioinnin teoriaperustaa, käsitteitä sekä menettelytapoja. Tavoitteena oli tuottaa teoreettisia ja metodologisia näkökulmia kulttuurin ja kulttuuripolitiikan vaikutusten arvioinnin kehikoksi. Kulttuuristen vaikutusten arviointia pohdittiin muun muassa ympäristövaikutusten arvioinnille rinnasteisena toimintamallina. Tuloksena oli kaksi julkaisua (Häyrynen 2004; 2005), joita voidaan pitää myös kulttuuripolitiikan myöhemmän vaikuttavuusindikaattorityön (ks. OKM 2009) taustoihin, teorioihin ja metodologiaan kytkeytyvinä perustutkimuksina ja esityönä.

⁵ Cuporen julkaisut 2004–2016: <http://www.cupore.fi/julkaisut.php>

⁶ Cuporen tutkimus- ja selvityshankkeet: <http://www.cupore.fi/tutkimus.php>

Arviointihankkeita

Kulttuuripolitiikan arvioinniksi luokiteltavia, vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen liittyneitä ja yksittäisiä selvityksiä laajempia tutkimushankkeita ovat olleet Cuporessa esimerkiksi **Kulttuuristen vaikutusten arviointihanke** (2003–2006), **Taide- ja kulttuurilaitosten vuosien 2008–2010 valtionosuusuudistuksen vaikutukset** (2011–15) ja **Kulttuuritapahtumien kulttuuripoliittiset ja aluetaloudelliset vaikutukset** (2014–2016). EU-rakennerahastoja, maaseutuohjelmaa ja kulttuuria on tarkasteltu kolmella selvityksellä hankkeessa **EU:n rakennerahastojen ja maaseutuohjelman kulttuurihankkeet 2007–2013** (2014–2015). Tekijänoikeusjärjestelmää arvioitiin puolestaan laajassa ja pitkäkestoisessa **Tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden arviointimetodologiahankkeessa** (2009–2016) sekä **ESCIA-pilottihankkeessa** (2014–2016).

Työryhmiä ja yhteistyötä

Cuporen henkilökuntaa oli mukana OKM:n **Kulttuurin kansantaloudelliset vaikutukset** -hankkeen työryhmässä (2005–2006)⁷. Työryhmä laati ehdotuksen kulttuurin satelliittitilinpäiden pilotoinnista. Cupore oli niin ikään mukana OKM:n kulttuuripolitiikan strategiatyöhön kytkeytyneessä **Vaikuttavuusindikaattorien kehittämishankkeen** työryhmässä⁸ (2008–2009), jossa luotiin kulttuuripolitiikan indikaattoreita edistämään tiedolla johtamista, tulosohejausta ja toiminnan seurantaan sekä tuotettiin raportti **Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina**. (Ks. OKM 2009; myös Karttunen 2012, 18–19). OKM:n vaikuttavuusindikaattorityön yhteydessä nousi esiin ajatus koko kulttuurialan kattavasta ja sitä koskevan tiedon yhteen lukuun tiivistävästä indeksistä. Cuporessa on tehty tästä näkökulmasta arvio Yhdysvaltain kansallisesta **taideindeksistä** (Karttunen 2012). Cupore osallistui myös OKM:n **Kulttuurimatkailun vaikuttavuusindikaattoreiden** esiselvityshankkeeseen ja pilottitutkimukseen (2013–2015), jonka loppuraportti ilmestyi 2015.⁹ Yhteistyöstä voidaan tuoda esiin vielä esimerkiksi Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan julkaisema **Vaikuttava säätiö!** -arviointiopas (Suvikumpu ym. 2014).

Alueet ja kunnat

Lisäksi yhteistyöhankkeista voidaan mainita Kuntaliiton kanssa tehty **Kuntien kulttuuritoiminnan arviointi- ja kehittämistyö**¹⁰, jossa on tuotettu välineitä ja indikaattoreita kuntien kulttuuripolitiikan seurantaan ja julkaistu useita raportteja (esim. Ruusuvirta ym. 2013).

⁷ http://www.cupore.fi/saatio_2_1.php Ks. myös opetusministeriön julkaisu ”Kulttuurin arvo?” <http://www.cupore.fi/documents/tr35.pdf>

⁸ <http://www.cupore.fi/indikaattorityoryhma.php>

⁹ Esiselvityshankkeen loppuraportti:

<http://okm.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/okm20.pdf?lang=fi>

¹⁰ <http://www.cupore.fi/kuntienkulttuuritoiminta.php>

Vuonna 2015 alkaneessa pilottitutkimuksessa **Taiteen ja kulttuurin toimijat, toiminta ja merkitys** testattiin uutta näkökulmaa paikallisen kulttuuritoiminnan ja sen toimintaedellytysten selvittämiseen. Lähtökohtina olivat tietty paikkakunta ja sen kulttuuritoimijat sekä näiden toiminnan rahoitus ja muu resursointi. Pilottihankkeen kohdekunniksi valikoituivat Hyvinkää, Lohja ja Porvoo. Tapausanalyysissä tuotettiin kuvaus Lohjan kaupungin taide- ja kulttuurielämän rakenteista, taloudellisista edellytyksistä, keskeisistä tuotoksista sekä paikallisista ja alueellisista vaikutuksista. (Ks. Saukkonen & Sivonen 2016.)

Cupore toteutti myös kuntien kulttuuritoimintaa koskevan **peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnin** 2016. Arviointi keskittyi lasten ja nuorten kuulemiseen, lasten ja nuorten harrastus- ja muiden toimintamahdollisuuksien tarjontaan ja saatavuuteen kouluissa iltapäivisin, digitalisaation hyödyntämiseen kuntien kulttuuripalvelujen tuottamisessa, kuntien kulttuuripalvelujen resursseihin sekä taide- ja kulttuurilähtöisten hyvinvointipalvelujen saatavuuteen ja tarjontaan. Arviointi toteutettiin osana aluehallintovirastojen peruspalvelujen arviointia ja kuntien kulttuuritoimintaa tarkasteltiin sekä valtakunnallisesti että aluehallintovirastoalueittain. (Ks. Virolainen ym. 2016.)

Luovan työn alueelliset vaikutukset

Luovan työn alueellisia ”heijastevaikutuksia” on käsitelty yhdessä Cuporen julkaisussa. Raija-Leena Loisa tarkasteli Suomen Kulttuurirahaston **Luovuuden barometri - tutkimushankkeen loppuraportissa** luovan työn (taiteilijat ja tieteentekijät) asemaa sekä kerrannais- ja heijastevaikutuksia maakunnallisella alueella. Kerrannaisvaikutuksia selvitettiin muun muassa taiteilijoiden ja tieteilijöiden näkemyksillä luovan työn yhteistyösuhteista ja verkostoista. (Ks. Loisa 2010.)

Valtionavustusten ja tukiohjelmien arviointi

Vuonna 2011 Cupore teki opetus- ja kulttuuriministeriön digitaalisen sisällöntuotannon tukiohjelman **DigiDemon** arvion. OKM:n luovan alan sisältötuotannon **Digidemo-tukiohjelman** vaikuttavuusarvioinnissa tutkimusjoukkona olivat tukea saaneet yritykset ja yksittäiset henkilöt. Selvityksessä arvioitiin erityisesti tukiohjelman liiketaloudellista vaikuttavuutta, vaikutusta hankkeiden elinkaareen sekä merkitystä tekijöille. (Savolainen 2011b.)

OKM:n taiteen ja kulttuurin valtionavustusmuodoista¹¹ on arvioitu muutamia. **Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituuttien** vaikuttavuutta arvioitiin vuonna 2012 (Kontkanen ym. 2012). **Yleisten kirjastojen kehittämis- ja kokeiluhankkeisiin** myönnettävien OKM:n valtionavustusten vaikuttavuutta arvioitiin vuonna 2015 (Jakonen 2015). **Kulttuurifestivaalien** avustuksia ja vaikuttavuutta arvioitiin 2015 – 2016 (Herranen & Karttunen 2016). **Vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin**

¹¹ <http://www.minedu.fi/OPM/Avustukset/Kulttuuri?lang=fi>

saavutettavuuden edistämiseen myönnettävien OKM:n valtionavustusten vaikuttavuutta arvioidaan vuoden 2016 kesällä alkaneessa hankkeessa, jonka loppuraportti ilmestyy alkuvuodesta 2017.

Lisäksi Cupore on tehnyt OKM:lle hallinnon käyttöön tarkoitetun sisäisen selvityksen (2014) **kulttuuriin ja taiteeseen liittyvistä valtionavustuksista strategisuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen näkökulmasta** osana taide- ja kulttuurihallinnon valtionavustuspolitiikan uudistamista.¹² Selvityksessä oli kyse siitä, saako OKM toteutettua kulttuuripolitiikalle asetettuja tavoitteita taide- ja kulttuurialojen valtionavustusten kautta, ja kuinka avustusten vaikuttavuutta ja vaikuttavuuden arviointia voitaisiin edistää. (Ks. Karttunen ym. 2014; myös Karttunen 2015.)

Lapset ja media -projektissa (Savolainen 2011a) arvioitiin opetus- ja kulttuuriministeriön **mediakasvatuslinjauksia ja -toimenpiteitä**. Tutkimus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamiin lapsiin ja nuoriin kohdistuneisiin mediakasvatushankkeisiin Esimerkiksi OKM:n mediakasvatuslinjauksia tarkastelleessa Lapset ja media -arviointiraportissa arviointikriteerit luotiin ministeriön kulttuuripolitiikan strategian yleisten tavoitealueiden, hallitusohjelman linjausten ja OKM:n Lapset ja Media -ohjelmalle asettamien tavoitteiden perusteella (Savolainen 2011a). Lapset ja media -hankekokonaisuuksien arvioinnissa selvitettiin toiminnan sisällöt ja millä tavalla kokonaisuuksien toiminta on vastannut ohjelman tavoitteita.

Politiikkatoimenpiteiden ja -linjausten arviointia ja seuranta: esimerkkejä tulevaan suuntautuneesta arviointinäkökulmasta

Sukupuolivaikutusten arviointi

Cuporen arviointityöhön on kuulunut OKM:n politiikkaohjelmien sekä muiden kansallisten (esim. hallitusohjelman) politiikkalinjausten arviointia. Vuonna 2004 sovellettiin ensimmäistä kertaa Suomessa yleisten sukupuolivaikutusten arviointikehikkoa taiteen ja kulttuurin toimialaan opetusministeriön toimeksiannosta selvityshankkeessa **Sukupuolivaikutusten arviointia taiteen ja kulttuurin toimialoilla** (Kanerva & Mitchell 2004).

Tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden arviointi

Tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden arviointihanke oli käynnissä

Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätöissä (Cupore) vuosina 2009–2016.

Hankkeen päämääränä oli muodostaa kansallisten tekijänoikeusjärjestelmien arviointia ja kehittämistä palveleva metodologiakehikko.

¹² Ks.

http://okm.fi/OPM/Kulttuuri/kulttuuripolitiikka/linjaukset_ohjelmat_ja_hankkeet/avustuspolitiikka/?lang=fi

Tekijänoikeussäätelyn taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten arviointi (ESCIA-hanke)

Pilottitutkimus Maailman henkisen omaisuuden järjestössä (WIPO) kehitetyt suuntaviivat tekijänoikeussäätelyn taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten arviointiin (ESCIA): Pilottihankkeen toteuttaminen Suomessa.

ESCIA-pilottihankkeessa (2014–16) arvioitiin vaihtoehtoisten

politiikkatoimenpideskenaarioiden vaikutuksia eri intressiryhmien näkökulmista.

Tavoitteena oli tarkastella selkeästi määriteltyjen tekijänoikeussäätelyn muutosten sekä tekijänoikeuteen liittyvien politiikkatoimenpiteiden potentiaalisia vaikutuksia.

Politiikkatoimenpiteiden vertailukohtana oli nykytilanne.

Kulttuurin kärkihankkeen arviointi

Cuporessa arvioidaan vuosina 2016–2018 hallitusohjelman **kulttuurin kärkihankkeen prosenttiperiaatteen laajentamisen toimenpidettä**, jossa pyritään edistämään taiteen ja kulttuurin juurtumista sote-sektorille. Arviointi ja seuranta toteutetaan samanaikaisesti toiminnan kanssa, jolloin voidaan puhua osallistavasta/kehittävästä arvioinnista.

VAIKUTUSTEN JA VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTEJA 2004–2016

- **Kulttuuriset** vaikutukset ja vaikutusten arviointi (Häyrynen 2004; 2005)
- **Sukupuolivaikutusten** arviointia kulttuurin ja taiteen toimialoilla (Kanerva & Mitchell 2004)
- **Vietnamin kulttuuripolitiikan** arviointi (2008)
- **EU-rahoitetun “The Competence Portfolio for the Professionals in the Field of Culture” -projektin** arviointi (2009)
- **”Introduction to Turkish Cultural Policy” –julkaisun** arviointi (2009)
- **Opetusministeriön Luovien alojen yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen kehittämisohjelman (ESR) kartoittaminen ja seuranta**
- **OKM:n vaikuttavuus- ja indikaattorityö** (esim. OKM 2009; Karttunen ym. 2014)
- **Luovan työn asema, kerrannais- ja heijastevaikutukset** (Loisa 2010)
- **OKM:n mediakasvatuslinjausten ja DigiDemo-ohjelman** arviointi (Savolainen 2011a; 2011b)
- **Kuntien kulttuuritoiminnan** arviointi (esim. Karttunen 2011; Ruusuvirta ym. 2013)

- **Valtionosuusuudistuksen** vaikutus laitosten toimintaan ja talouteen (esim. Sorjonen & Ruusuvirta 2013)
- **Suomi Frankfurtin teemamaana** -hallinnon arviointi (Saukkonen & Sivonen 2015)
- **Yleisötyön** tuloksellisuus (Sorjonen & Sivonen 2015)
- **Nykytaiteen** kansainvälisyys (Virolainen & Karttunen 2016)
- **Taiteen ja kulttuurin toimijat paikallistasolla** (Saukkonen ja Outi Sivonen 2016)
- **Tekijänoikeusjärjestelmän** toimivuuden arviointimetodologiahanke (useita julkaisuja, 2009–2016)
- **Tekijänoikeussäätelyn** taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten arviointi (ESCIA-hanke) (2014–2016)
- **Kulttuurin kärkihanke:** prosenttitaiteen periaatteen laajentaminen yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi (Virolainen & Jakonen 2016–2018)

Kaikissa edellä listatuissa selvityksissä ei ole ollut kyse nimenomaan (tavoitesidonnaisesta) vaikuttavuuden arvioinnista. Selvityksissä on käytetty monenlaisia käsitteitä lähtökohtana, tutkimustehtävästä riippuen. Osassa on tehty seuranta tai ennakoivaa vaikutusten arviointia ja kehitetty metodologiaa sekä indikaattoreita, osassa puolestaan pyritty selvittämään jo toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta suhteessa politiikkatavoitteisiin. Asiaa monimutkaistaa vielä hieman se, että monissa selvityksissä, joissa ei sinänsä tutkita vaikuttavuutta, on sivuttu kuitenkin asiaa sekä kehitelty mittareita ja indikaattoreita (esim. Virolainen & Karttunen 2016). Cuporen arvioinneissa on usein ollut kyse ”tavoitelähtöisestä arviointimallista”, jossa lähtökohtana on kulttuurihallinnon asettamien tavoitteiden seuranta (ks. Häyrynen 2004, 47). Vaikuttavuusarviointia, jossa arvioidaan formaalin kulttuuritoiminnan, kuten kulttuurihallinnon vaikutusta muuhun yhteiskuntaan, voidaan kutsua **projekti-, strategia- tai policy -arvioinniksi**.

VAIKUTTAVUUSSELVITYKSIÄ 2010-LUVULLA

- **SKR:n maakuntarahastojen** vaikuttavuus (Herranen & Saukkonen 2010)

Tilaja: Suomen Kulttuurirahasto

- **Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituuttien** vaikuttavuus (Kontkanen ym. 2012)

Tilaja: OKM

- **Säätiöiden ja rahastojen vaikuttavuusopas** (Suvikumpu ym. 2014)

Cuporesta mukana Pasi Saukkonen

- **OKM:n taiteen ja kulttuurin valtionavustusten strategisuus ja vaikuttavuus** (Karttunen ym. 2014)

Tilaja: OKM

- **EU:n rakennerahastojen ja maaseutuohjelman kulttuurirahoituksen vaikuttavuus** (Jakonen & Mitchell 2014; 2015; Jakonen 2015b)

Tilaja: OKM

- **Koneen Säätiön suunnattujen hakujen vaikuttavuus** (Saukkonen 2015)

Tilaja: Koneen Säätiö

- **OKM:n kirjastoavustusten strategisuus ja vaikuttavuus** (Jakonen 2015a)

Tilaja: OKM

- **OKM:n tapahtuma- ja festivaaliavustusten vaikuttavuus** (Herranen & Karttunen 2016)

Tilaja: OKM

- **OKM:n vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuteen myönnettyjen valtionavustusten vaikuttavuus** (Lahtinen, Jakonen & Sokka, julkaisu tulossa keväällä 2017).

Tilaja: OKM

Edellä olevassa laatikossa mainituissa Cuporeissa tähän mennessä tehdyissä **vaikuttavuusselvityksissä** ei ole kyse varsinaisesta vaikuttavuuden (tieteellisestä) tutkimuksesta, jossa käytettäisiin systemaattisesti teoriaperustaa, tiettyjä vaikuttavuuden arvioinnin menetelmiä, kontrolloituja koeasetelmia tai selvitettäisiin kausaalisuhdetta (vrt. Kettunen 2016; Dahler-Larsen 2005). Cuporen vaikuttavuusselvityksissä on useimmiten ollut kyse **tiedonhankinnasta ja kootun tiedon tulkinnasta** tiettyihin kriteereihin ja tavoitteisiin nähden sekä **vaikuttavuusarvioinnin edellytysten kehittämistä**.

Kuinka vaikuttavuutta on sitten Cuporen selvityksissä määritelty ja lähestytty? Koska useat Cuporen vaikuttavuusarviointit on tehty OKM:n tai muun rahoittajan tilauksesta, vaikuttavuuden käsite on ymmärretty joko ministeriön politiikkatavoitteista tai muista tavoitteista käsin, politiikkatavoitteiden, tulosten ja vaikutusten suhteena (ks. esim.

Karttunen 2015; Jakonen 2015b; Saukkonen 2015; Herranen & Karttunen 2016; vrt. Rajahonka 2013, 12) tai joskus painottaen enemmän toiminnan, kuten instituuttien tai rakennerahastohankkeiden, erilaisia vaikutuksia yhteiskuntaan (Kontkanen ym. 2012; Jakonen & Mitchell 2015). Seuraavassa on esitetty joitakin poimintoja edellä listatuista vaikuttavuusselvityksistä. Niillä havainnollistan selvitysten lähtökohtia, vaikuttavuuden määrittelyä sekä joitakin ongelmakohtia. Sitaatit valitsin niin, että ne havainnollistavat vaikuttavuuden arvioinnissa esiin nousevia keskeisiä asioita, kun kyse on keskenään erilaisista arviointikohteista.

SKR:n maakuntarahastojen vaikuttavuus 2010

”Tietoa kahden SKR:n maakuntarahaston apurahatoiminnan vaikuttavuudesta maakuntarahastojen strategiatyön ja vaikuttavuuden arvioinnin tueksi ja kehittämiseksi. Ehdotuksia siitä, minkälaisia asioita maakuntarahastojen kannattaa ottaa huomioon toiminnan vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin kehittämisessä.”

”Vaikuttavuus määriteltiin siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti apurahatoiminnan onnistuneisuutta vastaamaan maakuntarahaston toiminnalleen asettamia tavoitteita ja sen painopisteitä.”

”Maakuntien tiede-, taide- ja kulttuurivaikuttajille lähetetyn kyselyn vastausten perusteella maakuntarahastot ovat onnistuneet tehtävässään. Maakuntarahastojen oma käsitys on, että painopisteet ovat toteutuneet vähintään kohtuullisesti, eikä tätä asiaa ole syytä kiistää myöskään selvityksessä käytettävissä olleiden muiden tietojen perusteella.”

”Samanaikaisesti on kuitenkin syytä todeta, että painopisteiden yleisen muotoilun ja tietopohjan kapeuden vuoksi täsmällistä arviota ei ole mahdollista tehdä.”

”Pilottiselvitys on myös osoittanut, että vaikka vaikuttavuutta on mahdollista seurata ja tutkia, se ei ole yksinkertaista.”

Kulttuuri- ja tiedeinstituuttien vaikuttavuus 2012

”Ensisijaisena tarkoituksena on ollut syventää ja selkeyttää tietoa Suomen ulkomailla sijaitsevien kulttuuri- ja tiedeinstituuttien vaikuttavuudesta, kehittää instituuttien vaikuttavuuden kannalta kriittisiä menestystekijöitä, tukea instituuttien tavoitteellista toimintaa ja yhteistyötä sekä tuottaa työvälineitä vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi. Kyse ei siis ole vaikuttavuusarvioinnista tiukasti ymmärrettynä, vaan nykytilanteen kartoittamisesta ja työkalujen tarjoamisesta vaikuttavuuden ja sen seurannan edistämiseksi.”

”Vaikuttavuudella on tässä yhteydessä tarkoitettu niitä vaikutuksia, joita Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituuteilla on suomalaiseseen yhteiskuntaan sen toiminnan kautta, jota instituutit tekevät kohdealueellaan.”

”Kokonaisuus on laaja ja monipuolinen ja sinällään erittäin vaikuttava. Vaikuttavuutta siis on, mutta sen tarkka määrittäminen on vaikeata.

Selvityksen aineiston perusteella on kuitenkin ilmeistä, että instituuttien varsinainen yhteiskunnallinen merkitys syntyy sellaisen välillisen vaikuttavuuden kautta, josta instituutin itsenäistä panosta on usein vaikea erottaa.”

EU:n rakennerahastojen kulttuurihankkeet 2014–2015

”Selvityksellä vastataan opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan vaikuttavuusindikaattorit -julkaisussa esitettyyn tiedontarpeeseen EU:n rakennerahastojen kautta tulleen kulttuurituen määrästä ja alueellisesta kohdentumisesta.”

”Hankkeiden kulttuurivaikutusten tarkastelua voidaan tehdä aihekokonaisuuksittain eri vaikutustasoilla. Hankkeiden kulttuurisia vaikutuksia voidaan edelleen suhteuttaa esimerkiksi OKM:n kulttuuripolitiikan strategian vaikuttavuustavoitealueisiin.”

”Vaikuttavuudella tarkoitetaan tässä tapauksessa erityisesti niitä (kulttuurisia) vaikutuksia, joita EAKR-kulttuurihankkeilla on yhteiskuntaan sen toiminnan kautta, jota hankkeet toteuttavat kohdealueillaan. Toisaalta vaikuttavuus tarkoittaa tässä tapauksessa myös EAKR-kulttuurihankkeiden saavutettuja tuloksia suhteessa rakennerahasto-toimintaohjelmien yleisiin tavoitteisiin, joita hankkeiden täytyy pyrkiä toteuttamaan.”

”Tässä analyysissä ei olekaan kyse kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden analysoimisesta, vaan EAKR-hankkeiden ministeriön kulttuuripolitiikan strategian kannalta hyvistä ja mielenkiintoisista (suorista tai epäsuorista) vaikutuksista.”

Kirjastojen kokeilu- ja kehittämishankeavustukset 2015

”Kuinka strateginen, selkeä ja osuva on yleisten kirjastojen kehittämishankkeiden harkinnanvaraisten valtionavustusten muodostama kokonaisuus suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön kirjastopoliittiseen ohjaukseen?”

”Arvioidaan OKM:n kirjastopolitiikan vaikuttavuutta ja valtionavustusprosessin strategisuutta. Tällöin tukeudutaan määritelmään, jossa vaikuttavuus on asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja toivotun muutoksen aikaansaamista. Vaikuttavuuden arvioinnissa selvitetään tällaisessa tapauksessa, kuinka hyvin niin tavoitteiden saavuttamisessa kuin halutun muutoksen aikaan saamisessa on onnistuttu. Olennaista on asetettujen tavoitteiden kirjastopoliittinen vastaavuus ja strategisuus.”

”Yleisesti ottaen kirjastojen hanketoiminta vaikuttaa tarkastellun näytteen perusteella tulokselliselta. Analysoitujen hankkeiden toiminta ja tuotokset pääosiltaan vastaavat OKM:n kirjastopolitiikassa mainittuja kirjastopalveluiden kehittämisalueita. Toisaalta hanketoiminta ei ole ulospäin erityisen strategista, vaan siinä on ministeriön vuosittaisia avustuslinjauksia mukailleen kyse kirjastojen yksittäisten palveluiden ja toimintojen parantamisesta.”

Kirjastojen kokeilu- ja kehittämishankkeiden hakuilmoitukset sekä OKM:n sivuilla että hankerekisterissä voisi uudistaa niin, että ne sisältäisivät yhteyden ministeriön kirjastopolitiikan strate gisiin tavoitteisiin nykyistä selkeämmin.

”...kuinka tarkkaa strategista kansallista ohjausta kirjastojen kehittämis- ja kokeiluhankkeiden suhteen yleisesti ottaen tavoitellaan ja mikä on riittävä strategisen ohjauksen taso, jotta innovatiivisuuden mahdollisuus säilyy ja rahoitus mahdollistaisi.”

Koneen säätöön hankkeet 2015

”Tässä selvityksessä on analysoitu Koneen Säätöön suunnattuja hakuja niiden toteutuksen, tulosten ja vaikuttavuuden näkökulmasta.”

”Koska vaikuttavuudessa on kyse tavoitellusta muutoksesta, on tarpeen selvittää ensiksi, mihin Koneen Säätö toiminnallaan pyrkii.”

”Suunnattujen hakujen vaikuttavuuden tarkka arviointi on vaikeata. Tämä johtuu osittain siitä, että vaikuttavuuden näkökulmasta relevantteja tavoitteita ei ole määritelty riittävän tarkasti, jotta tavoitteiden saavuttamista voitaisiin systemaattisesti arvioida.”

Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripolitiikassa 2016

”Selvityksessä arvioidaan suomalaisten kulttuuritapahtumien ja festivaalien tietopohjaa (tilastoja ja tutkimuksia) kulttuuripoliittisesta näkökulmasta. Lähdeaineiston avulla muodostetaan kuvaa kulttuuritapahtumakentästä, festivaalien ja tapahtumien yleisöistä sekä sosiaalisista, kulttuurisista ja taloudellisista vaikutuksista.”

”Arvioinnin pohjana on tässä käytetty OKM:ssä kulttuuritapahtuma-avustukselle vuonna 2012 laadittuja hakuohjeita. Niissä tapahtumat kytketään kaikkiin OKM:n kulttuuripolitiikan strategiassa (2009a) määriteltyihin vaikuttavuustavoitealueisiin. Arvioinnin taustalla on hyödynnetty myös OKM:n määrittelemien vaikuttavuusindikaattorien (2009b) kulttuuritapahtumiin liittyviä indikaattoreita. Vaikuttavuuteen vastataan selvitykseen kootun aineiston perusteella.”

Tavoitteiden moninaisuus ja laajuus tekevät vaikuttavuuden arvioinnista tällä hetkellä haastavaa. Avustuksen vaikuttavuustavoitteita tulisikin terävöittää ja konkretisoida nykyisestä. Laaja-alaisista linjauksista on vaikea löytää painopisteitä, ja toisaalta linjaukset voivat olla keskenään vastakkaisiakin. Seurannassa voisi hyödyntää myös laajemmin erilaisia indikaattoreita. Toisaalta, kuten tässäkin selvityksessä on todettu, festivaalit ja tapahtumat itse ovat hyvin moninainen ilmiö. Tapahtumien järjestäjillä itselläänkin on hyvin erilaisia tavoitteita, jotka valtion yhtenä osarahoittajista tulisi ottaa huomioon. Se ei voi sanella tavoitteitaan tapahtumakentän toteutettavaksi, vaan sen täytyy neuvotella ja hakea kumppanuutta.

Valtionosuusuudistus: tuloksellisuus laitoksessa ja yhteiskunnassa

Vertailun vuoksi voidaan havainnollistaa laitostason tuloksellisuuden tutkimisen eroa vaikuttavuuden tarkasteluun. Cuporen tutkimuksessa **VOS-laitosten valtionosuusuudistuksen vaikutuksista** laitosten toimintaan ja talouteen tavoitteena oli laitosten tilinpäätösaineiston perusteella tutkia, **minkälaisia muutoksia panostason resurssilisäyksestä (valtionosuuden lisäys) seuraa organisaation toimenpiteisiin (tuotantoprosessiin) sekä sisäisiin ja ulkoisiin tuotoksiin (tuotantoihin, osallistujamääriin ja tuottoihin)**. Laitosten tuloslaskelmasta ja taseesta selvitettiin, miten laitosten tuotot, kulut, rahoitus ja rahoitusasema muuttuivat verrattuna uudistusta edeltäneeseen kahteen vuoteen kaikissa laitoksissa ja eri laitosryhmissä. Tutkimuksessa painotetaan, että kyseessä ei ollut lopputulosten (outcome), vaikutusten (impact) tai vaikuttavuuden (effectiveness) tutkiminen. (Ks. Sorjonen & Ruusuvirta 2013, 8–10.) Jos vaikuttavuus ymmärretään tiettyjen tavoitteiden saavuttamisena, taidelaitosten valtionosuuslisäyksen vaikuttavuus kytkeytyi valtionosuuden yleisiin tavoitteisiin, jotka on kirjattu teatteri- ja orkesterilakiin sekä museolakiin. Kuten Sorjonen ja Ruusuvirta (2013, 14) kuvaavat:

Valtionosuuden lisäyksen tarkoituksena oli korjata valtionosuuden laskennallisena perustana olevan yksikköhinnan jälkeenjääneisyys (OM 2009, 14; VaVM 25/2007 vp). Valtionosuuden yleiset tavoitteet on lisätty teatteri- ja orkesterilakiin (L 730/1992 vp.) vuonna 2007. Laissa teatteri- ja orkesterilain muuttamisesta on säädetty teatteri- ja orkesteritoimintaan myönnettävän valtionosuuden tavoitteeksi taiteellisista lähtökohdista tuottaa teatteri- ja orkesteripalveluja ja edistää niiden alueellista saatavuutta sekä saavutettavuutta eri väestöryhmille (L 1066/2007 vp., 1 a §). Vastaavat tavoitteet on lisätty museolakiin (L 729/1992 vp.) vuonna 2005. Laissa museolain 1 ja 2 §:n muuttamisesta säädetään museotoiminnan tavoitteeksi ylläpitää ja vahvistaa väestön ymmärrystä kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään (L 877/2005 vp., 1 §). Hallituksen esityksessä laiksi museolain muuttamiseksi (HE 79/2005 vp.,3) korostetaan erityisesti museoiden henkilöstön museoammatillista koulutusta museotyön laadun kohottamiseksi.

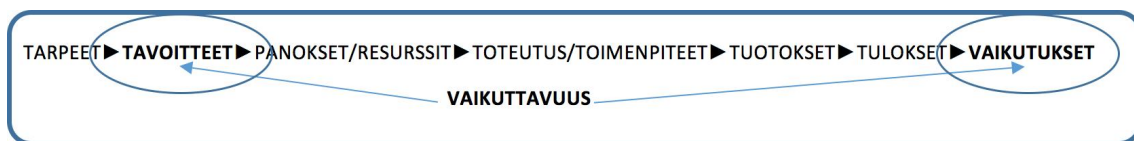
Sorjosen ja Sivosen (2015) tutkimuksessa **valtionosuuslaitosten yleisyydestä** tarkasteltiin muun muassa määrällistä aineistoa ja regressioanalyysimenetelmää käyttäen **yleisyyden vaikutusta käyntimääriin**. Nykytilanteen kartoittamiseksi aineistoa täydennettiin keräämällä tiedot vuoden 2014 yleisyydestä 103 laitoksen verkkosivuilta. Tulosten mukaan **yleisyyden vaikutus** taide- ja kulttuurilaitosten käyntimääriin oli melko heikko eikä yleisyyden lisääminen kasvattanut käyntimäärää (Sorjonen & Sivonen 2015, 8). Lisäksi keskusteltiin vaikutusten arvioinnista ja tuloksellisuudesta: ”...yleisyyden tuloksellisuutta koskevasta tutkimuksesta voidaan todeta, että yleisö työn keinoin on mahdollista luoda uuteen yleisöön suhde, joka on pysyvä ja johtaa säännöllisiin käynteihin. Tulosten perusteella voidaan olettaa, että vaikutus näkyy käyntimäärissä lyhyellä aikavälillä. Sitä vastoin pitkän aikavälin vaikutuksista ei ollut käytettävissä

tutkimustuloksia eikä tiedetä, miten pitkäksi aikaa uudet kävijät sitoutuvat laitokseen tai sitä, miten kauan yleisötyöhön osallistumisen vaikutus säilyy päättymisensä jälkeen.” (Sorjonen & Sivonen 2015, 21.)

OSA 2: TAITEEN JA KULTTUURIN VAIKUTUKSISTA KULTTUURIPOLITIIKAN VAIKUTTAVUUTEEN

Vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinneissa erotetaan usein loogisuuden vuoksi käsitteellisesti toisistaan tiettyyn toimintaan sijoitettavat resurssit (panokset), toimenpiteet, toiminnan tuotokset ja kaikki tuotoksia laajemmalla, yhteiskunnallisella ”tulokset” ja ”vaikutukset”. Malli on tarkoitettu erityisesti jonkin ohjelman tai hankkeen arviointiin, mutta ajatuksellisesti sitä voi hyödyntää monin tavoin.

Monissa Cuporenkin vaikuttavuusselvityksissä on hyödynnetty tausta-ajatuksena vaikuttavuutta loogisesta näkökulmasta (ns. Logic Model¹³) lähestyvää ”vaikutusketjua” tai ”vaikutusten arvoketjua” sekä sen kuvaamia käsitteitä ja prosesseja, joiden kautta oletettu vaikuttavuus syntyy. **Vaikuttavuus** puolestaan on **sidoksissa toiminnan tavoitteisiin**, ja se voidaan ymmärtää **vaikutusten ja tavoitteiden suhteena** (ks. esim. Rajahonka 2013, 13). Toisaalta suoraviivaisen vaikutusketjun sijaan on alettu puhua vaikutusverkoista tai -verkostoista (impact networks) (esim. Virolainen & Karttunen 2015) tai laajemmista ja monimutkaisista, eri toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita sisältävistä ekologioista, kuten raportissa ”Ecology of Culture” (Holden 2015). Vaikuttavuuden käsitteitä kuvaava ketju voidaan yksinkertaisesti esittää seuraavasti (katso paperin lopusta liite 1 kattavammasta vaikuttavuusmallista):



Kulttuurin ja taiteen tuotokset

On selvää, että kulttuuripolitiikka ja kulttuurin toimijat vaikuttavat yhteiskunnassa laajasti eri tavoilla ja tasoilla, mutta millä tavalla ne vaikuttavat, ei ole mitenkään itsestään selvää. Kun pohditaan arviointikäsitteiden avulla sitä, mitä yhteiskunta saa vastineeksi taiteen ja kulttuurin julkisesta tukemisesta, yksinkertaisimmillaan kyse on niistä tuotoksista joita esimerkiksi valtion ja kuntien taide- ja kulttuurilaitokset ja organisaatiot sekä julkista rahoitusta saavat taide- ja kulttuuritoimijat saavat aikaiseksi resurssiensa ja toimintansa kautta (ks. Saukkonen 2014, 30). Empiirisesti tarkasteltuna **tuotokset** muodostavat suuren määrän toisistaan poikkeavia asioita: ...näyttelyjä, konsertteja, näyttämöesityksiä, festivaaleja, tapahtumia ja tilaisuuksia, opetusta, kursseja ja työpajoja, kuvataidetta, kirjallisuutta ja sävellyksiä, performansseja, asiantuntijapalvelua, kritiikkiä ja keskustelua ynnä paljon muuta.

¹³ https://en.wikipedia.org/wiki/Logic_model

Valtion talousarvioon¹⁴ on sisältynyt jo pitkään myös taiteen ja kulttuurin luvussa joukko tunnuslukuja. Niiden tarkoitus on liittyä talousarviotekstissä mainittuihin budjettivuoden tavoitteisiin ja toimiin, ja kuvata niiden toteutumista. Kuitenkin käytettyjen tunnuslukujen yhteyden tavoitteiden toteutumiseen myös virkamiehet itse ovat kokeneet ongelmalliseksi, tai vähintään puutteelliseksi, ja yrityksiä kehittää tunnuslukuja toimivammiksi on aika ajoin tehty. Budjetin mittarit ja tunnusluvut kertovat erityisesti tiettyjen kulttuuritoimijoiden ja -laitosten tietyistä tuotoksista. Tällaiset luvut eivät kuitenkaan kerro kovinkaan paljoa toiminnan vaikutuksista tai vaikuttavuudesta. Kuinka paljon ne kertovat taiteen tai kulttuurin kokonaisvaltaisesta arvosta tai merkityksestä yhteiskunnassa?

Pekka Kettusen mukaan esimerkiksi teatteriesitysten tai konserttien lukumäärää ei voida vaikuttavuuden näkökulmasta pitää kulttuuripolitiikan tuloksena, vaan se kertoo toiminnan määrästä. Arvioinnissa puhutaan tässä yhteydessä tuotoksen (output) ja tuloksen (outcome) tai vaikutuksen (impact) erosta. Indikaattoreiden avulla voidaan kuitenkin seurata esimerkiksi toiminnan määrää ja kuvata niitä toimintoja, jotka ovat edellytyksenä laajempien tulosten ja vaikutusten synnylle. (Kettunen 2016, 25–26.) Anita Kangas havainnollistaa omien kokemustensa perusteella, kuinka tulosohjaukseen ja tuloksellisuuden seurantaan kytkeytyen myös kulttuurin alueelle kehitettiin mittareita jo 1990-luvulla. Kankaan johtopäätös oli, että kulttuurisektorin tuloksellisuutta ei voisi kuvata pelkästään määrällisillä mittareilla, vaan tarvittaisiin laadullista arviointia. (Kangas 2005, 109.)

Kulttuurin vaikutukset ja kulttuuripolitiikan vaikuttavuus

Jos tarkastelemme äsken mainittua arvioinnin käsitteellistä ketjua tuotoksista eteenpäin kulttuuripolitiikan parissa, voidaan todeta taiteen ja kulttuurin **vaikutusten** pitävän sisällään laajan ja monimuotoisen kirjon (ks. Saukkonen 2014, 33) erilaisia seurauksia: esteettisiä elämyksiä, taiteen kansainvälisiä läpimurtoja, taiteen harrastamisen ja kokemuksen sosiaalisia ja hyvinvointivaikutuksia, taiteen ja kulttuurin tuottamia taloudellisia hyötyjä, kansallisen identiteetin ylläpitoa, kulttuurisen moninaisuuden edistymistä, paikkojen imagon kohentumista yms. Erityisesti taide- ja kulttuuritoiminnan hyvinvointivaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia on pidetty viime aikoina kulttuuripoliittisesti merkittävimpinä. Vaikutukset näkyvät eri väestöryhmissä kun ihmiset osallistuvat ja kulttuuripalvelut ovat saatavilla ja saavutettavia; taloudelliset vaikutukset näkyvät puolestaan esimerkiksi tekijöiden ja taiteilijoiden toimeentulon kohentumisena tai kulttuuriviennin osuutena kansantaloudessa (tässä aletaan siirtyä politiikan tavoitteiden ja vaikuttavuuden kysymyksiin...)

Taiteen ja kulttuurin vaikutusten todentamiskeskusteluun liittyy monia kysymyksiä: Miten erotella kulttuurin vaikutukset muista vaikutuksista? Entä voitaisiinko samat vaikutukset saada aikaan myös muiden politiikkasektoreiden toimenpiteillä (koulutus,

¹⁴ Taide ja kulttuuri talousarvioesityksessä 2017:

<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2017&lang=fi&maindoc=/2017/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:131:377:801:899:>

liikunta, sosiaalinen toiminta), vaikka jopa vielä paremmin? Tutkimus ei myöskään ole useinkaan keskittynyt kulttuurin negatiivisiin ja esimerkiksi muita positiivisia vaikutuksia syrjäyttäviin vaikutuksiin. Tutkimus on pääsääntöisesti keskittynyt positiivisiin vaikutuksiin muun muassa kulttuurin tukemisen legitimaatiotarpeen takia. Voidaan esimerkiksi kysyä, onko olemassa selkeää ja yhteistä käsitystä siitä, mitä ”taiteella ja kulttuurilla” tarkoitetaan, tai siitä, voidaanko erilaisten ihmisten taiteista saatuja kokemuksia yleistää ja yhteismitallistaa. Ovatko taiteen vaikutukset aina positiivisia ja hyviä? Entä kuinka kulttuurin tuottajat ja taiteilijat itse kokevat yhteiskunnallisen ohjauksen, taiteen soveltavan käytön ja vaikuttavuuden vaatimukset? (ks. Belfiore & Bennett 2010; Jansson 2014, 11; Gielen ym. 2014.) Tuore kansainvälinen raportti (TFCC 2015) taiteen ja kulttuurin ns. spillover-vaikutuksista tiivistää hyvin, kuinka monimutkaisesta ja laaja-alaisesta kysymyksestä puhumme. Raportissa luovuuden, taiteen ja kulttuurin aiheuttamia spillovereita määritellään seuraavasti:

...the process by which activity in the arts, culture and creative industries has a subsequent broader impact on places, society or the economy through the overflow of concepts, ideas, skills, knowledge and different types of capital. Spillovers can take place over varying timeframes and can be intentional or unintentional, planned or unplanned, direct or indirect, negative as well as positive. (TFCC 2015, 8.)

Vaikuttavuuden ja toisaalta vaikutusten tarkastelu limittyvät kiinteästi yhteen, mutta toisaalta ne lähtevät usein erilaisesta kysymyksenasettelusta. Vaikka vaikutukset ovat osa vaikuttavuuden tarkastelua, kaikki vaikutukset eivät ole vaikuttavuuden ilmentymiä. Vaikuttavuuden ja vaikutusten arvioinnin suhteesta on keskusteltu paljon (ks. Rajahonka 2013, 14). Kaikella toiminnalla on erilaisia vaikutuksia, joista osa voi olla tavoiteltuja sekä tarkoitettuja ja osa tarkoittamattomia, osa suoraa tai epäsuoraa, osa välitöntä ja osa viiveellä tapahtuvaa, ja osa puolestaan myönteisiä ja osa kielteisiä. Yleensä **vaikuttavuudesta puhuttaessa tarkoitetaan niitä laajempia ja ajallisesti kestäviä vaikutuksia, jotka ulottuvat yksilöihin ja yhteiskuntaan ja jotka vastaavat toiminnalle (esim. politiikkaohjelmalle, hankkeelle, rahoituspäätökselle...) asetettuja tavoitteita.** Marketta Rajavaara (2006, 33) kuvaa vaikutusten ja vaikuttavuuden suhdetta seuraavasti:

Ei ole juuri pohdittu sitä, mikä ero on siinä, jos puhutaan vaikutuksista tai vaikuttavuudesta. Käsitteiden ero saattaisi olla esimerkiksi se, että vaikuttavuus on teleologinen käsite: se viittaa paitsi selvittelyn kohteeseen myös päämäärään, jota tavoitellaan. Vaikuttavuuden käsitteen käytön lisääntyessä yhteiskuntapolitiikan ja julkisten palvelujen yhteiskunnalle edulliset vaikutukset on alettu ymmärtää yhä tavallisemmin päämäärän luonteisiksi asioiksi.

Jos lähdemme siitä, että vaikuttavuus on aina tarkoituksellisen toiminnan tulosta, vaikuttavuuden peruskysymyksenä voidaan pitää normatiivista kysymystä ”mihin halutaan vaikuttaa” ja kausaalisuuden kysymystä ”miten halutaan vaikuttaa”.

VAIKUTTAJUUDEN PERUSKYSYMYKSET

**MIHIN HALUTAAN VAIKUTTAA?
NORMATIIVISUUS**

**MITEN HALUTAAN VAIKUTTAA?
KAUSAALISUUS**

Valtionvarainministeriön *Tulosohjauksen käsikirjassa* (2005, 25) määritellään yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Käsikirjan mukaan yhteiskunnallinen vaikuttavuus **kuvaava toimintapolitiikan tavoitteita ja niiden saavuttamisen astetta ja sen kustannuksia. Vaikuttavuus kuvaava toiminnan ja toimenpiteiden vaikutuksia verraten laajoihin asiakokonaisuuksiin, kuten jonkin toimialan, politiikkasektorin tai viraston yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikuttavuus kuvaava toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisastetta sekä tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta.** Vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden ja tuottavuuden suhde vaatii kulttuuripolitiikassa pohtimista. Vaikuttavuus–tuottavuus -erottelu on kulttuuripolitiikan kohdalla olennainen, ja sivuaa myös laadullisuuden sekä laadun kysymyksiä. Vaikuttavuutta on ongelmallista pitää tuottavuuden¹⁵ synonyyminä kulttuuripolitiikassa. Tuottavuusvaatimusten kiristys ja parempi tuottavuus voivat näkyä taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta positiivisesti, mutta muuttua taiteen kohdalla kysymyksiksi siitä, mitkä ovat vaikutukset ohjelmistopainotuksiin ja suoritusten laatuun taiteen näkökulmasta. Esimerkiksi eri yksiköiden tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen tavoitteet saattavat kaventaa jonkin taidemuodon autonomiaa tai kulttuuriryhmän osallistumismahdollisuuksia. (ks. Häyrynen 2004, 49; Häyrynen 2005, 16–17; OKM 2009, 18–19; 44.)

Vaikuttavuus kulttuuripolitiikassa – onko kyseessä erilaisten vaikutusten kokonaisuus vai tavoitteiden saavuttaminen?

On varmaankin selvää, että kulttuuripolitiikalla ja sen piirissä olevilla kulttuuritoimijoilla, -tapahtumilla ja -tuotannoilla on monenlaista vaikuttavuutta yhteiskunnassa (toki juuri tämän todistaminen tieteellisesti on vaikeaa!). Vaikuttavuus on käsitteenä etenkin taide- ja kulttuuritoiminnan parissa moniulotteinen ja usein vaikeasti määriteltävä. Esimerkiksi OKM:n julkaisussa kulttuuripolitiikan vaikuttavuusindikaattoreista todetaan, kuinka kulttuuripolitiikan (tai muun politiikanalan) vaikuttavuuden arvioiminen eroaa jonkin toiminnan (esimerkiksi kulttuuristen) vaikutusten tarkastelusta ja sisältää erilaisen kysymyksenasettelun sekä jossain määrin erilaisia ongelmia. Jonkin toiminnan kulttuuriset tai muut vaikutukset (impact) eivät ole sama asia kuin politiikkatavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen kytkeytyvä kulttuuripolitiikan vaikuttavuus (effectiveness). (Ks. OKM 2009; vrt. Häyrynen 2004, 9–13.)

Eräitä keskeisiä kysymyksiä vaikuttavuuden suhteen on ollut, ymmärretäänkö vaikuttavuus a) **tietyjen vaikutusten ja vaikutusulottuvuuksien kokonaisuutena** vai b) **tavoitteiden ja painopisteiden saavuttamisena** sekä c) **kuinka erilaisia vaikutuksia pystyttäisiin tunnistamaan, tutkimaan ja erittelemään.** Mikä tekee juuri tietyistä

¹⁵ Tuottavuus mittaa käytettyjen resurssien ja aikaansaatuisten suoritteiden eli panosten ja tuotosten suhdetta.

vaikutuksista tavoiteltuja ja siis vaikuttavuutta? Erilaisten vaikutusulottuvuuksien erottelu toisistaan ei myöskään ole aivan itsestään selvää:

...jälkitekollisessa symboliyhteiskunnassa [ei] voida erotella ja tunnistaa yksiselitteisesti kulttuuriteollisuuden kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia toisistaan. Yhteiskuntien symbolis-taloudellinen todellisuus on läpikotaisin kulttuurisesti välittynyt, minkä vuoksi kulttuurin, talouden ja aluekehityksen suhdetta on tarkasteltava tulkinnallisten ja merkitysvälitteisten prosessuaalisten näkökulmien kautta. [...] Samalla kulttuurisektorin ja talouselämän rajat ovat tulleet entistä epäselvemmiksi ja häilyvimmiiksi. (Kainulainen 2004, 174.)

Vaikuttavuus on joka tapauksessa eri asia kuin toiminnan tuotokset tai tulokset. Vaikuttavuus voidaan ensinnäkin nähdä sellaisiksi **lyhyen aikavälin tuloksia laajemmiksi ja pidempiaikaisiksi vaikutuksiksi**, joita toiminnalla on saatu aikaan. Sillä voidaan ymmärtää toiminnan aikaansaamien erilaisten **vaikutusten ja vaikutusulottuvuuksien kokonaisuutta**. Vaikuttavuuden tarkastelussa on tällöin tärkeää tunnistaa myös niitä taustalla olevia **tekijöitä**, joiden **yhteisvaikutuksesta erilaiset tulokset syntyvät**. (Esim. Kuntaliitto 2016, 5.) Tällaista vaikuttavuuden ymmärtämistä painotettiin esimerkiksi Cuporen selvityksessä kulttuuri- ja tiedeinstituuteista ja toisaalta rakennerahastoselvityksessä:

Vaikuttavuudella on tässä yhteydessä tarkoitettu niitä vaikutuksia, joita Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituuteilla on suomalaiseen yhteiskuntaan sen toiminnan kautta, jota instituutit tekevät kohdealueellaan. (Kontkanen ym. 2012.)

Tässä analyysissä ei olekaan kyse kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden analysoimisesta, vaan EAKR-hankkeiden ministeriön kulttuuripolitiikan strategian kannalta hyvistä ja mielenkiintoisista (suorista tai epäsuorista) vaikutuksista (Jakonen & Mitchell 2015.)

Tavoitelähtöinen vaikuttavuudenarviointi puolestaan kertoo yksinkertaisesti ilmaistuna siitä, **kuinka hyvin toiminnan kautta saavutetut vaikutukset vastaavat asetettuja tavoitteita** (Rajahonka 2013, 12).

Vaikuttavuus määriteltiin siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti apurahatoiminnan onnistuneisuutta vastaamaan maakuntarahaston toiminnalleen asettamia tavoitteita ja sen painopisteitä. (Herranen & Saukkonen 2010.)

Vaikuttavuudella voidaan siis kootusti tarkoittaa erityisesti niitä **laajempia ja ajallisesti kestävämpiä vaikutuksia, jotka vastaavat samalla toiminnalle ennalta asetettuja tavoitteita**. Vaikuttavuus on tästä näkökulmasta tavoiteltua muutosta ja aina **tarkoituksellisen toiminnan tulos**. (Saukkonen 2014, 32; Suvikumpu ym. 2014.)

Kulttuuritoiminnalle on kuitenkin usein hankalaa asettaa ennakkoon täsmällisiä tavoitteita, joiden toteutumista voisi seurata. Kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden toteutumista ja arviointia vaikeuttaa yleisesti muun muassa kulttuurin toimialan tavoitteiden epäselvyys. Tavoitteita löytyy erilaisista strategioista ja asiakirjoista paljonkin, mutta niitä ei ole aina priorisoitu, suhteutettu toisiinsa tai laajoihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi **valtionavustusten** tavoitteet on usein määritelty strategisessa mielessä suhteellisen väljästi ja laveilla käsitteillä. Valtionavustustoiminnassa on kyse sekä monivaiheisesta, pitkäkestoista että laaja-alaisesta prosessista. OKM:n täytyy yleisesti ottaen kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tukeutua toimijoihin, jotka eivät ole suoraan sen omistuksessa tai ohjauksessa ja joilla voi olla muita painotuksia ja päämääriä. Myös rahoituslähteitä voi olla useita, ja valtionavustus saattaa kattaa toiminnasta vain pienen osan. Vaikka kulttuuripolitiikan tavoitteita saataisiinkin toteutetuksi, erilaisten syy-seuraus -ketjujen vuoksi valtionavustusten merkitystä voi olla vaikea todentaa. (Ks. Karttunen 2015.)

Jotta nykytaiteen kansainvälisen toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin arvioida, pitää olla selvillä toiminnalle asetetuista tavoitteista. Tällöin nousee esiin kysymys, kenen tavoitteista puhutaan: OKM:n, Framen, muiden rahoittajien, nykytaiteen kentän yksittäisten toimijoiden vai koko kentän? (Virolainen & Karttunen 2016, 89.)

OSA 3: POHDITTAVAA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

Vaikuttavuus voi olla myös tutkimusotteen vahvistamista

Vaikuttavuutta ei tarvitse aina nähdä yhteiskunnallis-poliittisten päämäärien tai tavoitteiden saavuttamisen todentamisen näkökulmasta tai vaikuttavuusarviointina tässä ja nyt. Näyttöperustaisessa päätöksenteossa voidaan kerätä olemassa olevaa tutkimustietoa ja vahvistaa tutkimusotetta sekä tietopohjaa. Vaikuttavuuden arvioinnin sijaan voidaan joissain tapauksissa suuntautua **tutkimustiedon hakemiseen ja tutkimuskatsauksen** laadintaan (ks. Kettunen 2016, 11; 37).

Tavoitesidonnainen vaikuttavuuden arviointi

Mikäli vaikuttavuus määritellään onnistuneisuutena tavoitteiden saavuttamisessa ja painopisteiden toteutumisessa, tämä **vaatii ensiksi tavoitteiden ja painopisteiden täsmällistä määrittelyä**. Myös tässä tapauksessa on hyvä tiedostaa, että vaikuttavuuden selvittäminen luotettavalla tavalla on suhteellisen työlästä. Vaikuttavuusarviointi kannattaakin suunnitella hyvin etukäteen. Se voidaan esimerkiksi rakentaa luontevaksi osaksi toimijoiden, laitosten ja rahoittajaorganisaatioiden jatkuvaa toimintaa.

Kulttuuripolitiikan kansallisissa strategioissa laaja-alaiset tavoitteet ja visiot ovat perusteltuja, mutta arvioinnin kannalta hankalia. **Jos toiminnan tavoitteet eivät ole selkeitä ja strategisia tai ne ovat hyvin laaja-alaisia, on vaikeaa sanoa, missä määrin ne ovat toteutuneet**. Laaja-alaisista linjauksista on vaikea löytää painopisteitä, ja toisaalta linjaukset voivat olla keskenään vastakkaisiakin. Tavoitesidonnaisen arvioinnin ongelmana on usein ollut **kulttuuripoliittisten tavoitteiden yleisyys ja epäselvyys**: mitä toiminnalla tavoitellaan, mihin päämääriin toimenpiteitä suhteutetaan, milloin toiminta on ollut tuloksellista, mitkä ovat tavoitteen onnistumista kuvaavat kriteerit, kenen osapuolten tavoitteista milloinkin puhutaan? Kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteutumista on vaikea mitata. Usein ne on myös kirjoitettu niin, että toimintaa ei sidota liikaa etukäteen. Kuinka strategisia kulttuuripolitiikkaohjelmien halutaan olevan vai onko kyse laajemmista visioista? Onko kulttuuripolitiikalla selkeä yleispäämäärä vai vaihtelevia päämääriä eri osa-alueilla? Mikä on osa-alueiden päämäärien suhde yleispäämäärään?

Kulttuuripolitiikan tavoitteista

Kulttuuripolitiikan tavoitteille on erilaisissa ohjelmissa ja strategioissa yleisesti luonteenomaista retorinen päällekkäisyys ja laveus (kaiken kattavat ja visiomaiset päämäärät sekä toisaalta selkeämmät ja toimeenpantavat tavoitteet). **Kulttuuripolitiikan päämäärät esitetään strategioissa visiomaisesti, usein jonossa ja oletuksella, että niitä kaikkia voidaan tavoitella toisistaan piittaamatta – tällöin päämäärien sisäiset ja väliset ristiriidat voivat jäädä huomioimatta**. Kaikkia päämääriä ei kattavista listauksista huolimatta panna toimeen. Mille päämäärille on esimerkiksi lakivelvoite ja kohdennettu raha? Millä ohjausvälineillä ja politiikkainstrumenteilla mitäkin päämäärää tavoitellaan (vrt. Karttunen 2015; Vedung 1998). Minkä päämäärien kohdalla siirrytään

toteutusvaiheeseen? Millä toimenpiteillä ja keinoilla tiettyjä päämääriä tavoitellaan? Onko strategiassa jokin hallitseva ”yläpäämäärä”, jolle muut kirjatut päämäärät ovat toimeenpanovaiheessa alisteisia? (ks. Häyrynen 2015.) On siis hyvä ennen kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden pohtimista kiinnittää huomiota myös siihen, mitä kaikkia kulttuuripolitiikan tavoitteita aletaan toimeenpanna milloinkin, miten ja mikä on päämäärien vaikutus toisiinsa.

Käsitteistä ja metodologiasta

Yleisesti ottaen vaikuttavuusarviointia suunniteltaessa olisi hyvä löytää käsitteitä, teoriaperustaa ja muodostamaan viitekehys, jotka käsitteellistävät arvioitavaa ilmiötä (vrt. Karttunen 2012, 12–13; myös Grossick & Kaszynska 2016; TFCC 2015). Millä käsitteillä operoidaan ja miten käsitteet (esim. tuloksellisuus, tuottavuus, vaikutukset, vaikuttavuus) määritellään tutkimustehtävän kannalta tarkoituksenmukaisesti? Arvioitavan toiminnan kannalta keskeisten käsitteiden määrittely on tärkeää, jotta päästäisiin paremmin kiinni siihen, mitä tuloksia taiteen ja kulttuurin rahoituksella tavoitellaan sekä saavutetaan ja miten vaikutukset (vaikuttavuus) toteutuvat (vrt. OKM 2014, 41).

Jos vaikuttavuus ymmärretään toiminnan onnistumisena, tavoitteiden toteutumisenä ja painopisteiden saavuttamisena, **toiminnan tai politiikan tavoitteiden määrittely ja painopisteiden asettaminen** vaikuttaa ratkaisevasti myös **vaikuttavuusarvioinnin metodologian** valintaan.

- ➔ TAVOITTEEN / PAINOPISTEEN MÄÄRITTELY JA ASETTAMINEN
- ➔ TAVOITTEEN SELVENTÄMINEN JA OPERATIONALISOINTI
- ➔ ARVIOINTIMETODOLOGIAN VALINTA
(LAADULLINEN/MÄÄRÄLLINEN)

Seuraavat esimerkit ovat SKR:n maakuntarahastojen vaikuttavuus selvityksestä (Herranen & Saukkonen 2010):

”Kansainvälisyyden ja maahanmuuttajien painopisteen” toteutumista voidaan seurata esimerkiksi muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien apurahan saajien **määrän kehityksellä** (TILASTOT)

”Yrittäjyyden edistymistä” tutkimuksen avulla voidaan taas selvittää esimerkiksi alueen elinkeinoelämän edustajille lähetettävän **kyselyn** avulla tai **haastattelulla** (LAADULLINEN TUTKIMUS)¹⁶

Seurannan ja arvioinnin välineitä on erilaisia. Ne voidaan jakaa esimerkiksi taloudellisiin ja ei-taloudellisiin, numeerisiin ja kuvaileviin tai koviin ja pehmeisiin. **Kovat mittarit** perustuvat yksikäsitteisiin arvoihin, kuten suoritusmääriin tai muuhun määrälliseen informaatioon, jota voidaan mitata objektiivisesti. **Pehmeät mittarit** taas perustuvat ihmisten asenteisiin, näkemyksiin ja tuntemuksiin ja niiden pohjana on usein

¹⁶ Yritysten määrän kehitystä voidaan puolestaan tarkastella tilastollisesti.

subjektiivisia arvioita. Erilaiset seurannan ja arvioinnin tasot ja välineet tukevat toisiaan. (Ruusuvirta ym. 2013, 5.)

OKM:n **vaikuttavuusindikaattorijulkaisussa** (2009) on esitetty neljällä indikaattori- ja vaikuttavuusalueella yhteensä 16 indikaattoria sekä yhteensä 49 alaindikaattoria. Jokaisesta indikaattorista on kuvattu kulttuuripoliittiset tavoitteet ja relevanssi kulttuuripoliittisen vaikuttavuuden seurannassa. Mikä on indikaattorien suhde vaikuttavuuteen? Voitaisiinko eri alueiden (laadullisia) indikaattoreita kehittää eteenpäin ja hyödyntää enemmän? Mitkä indikaattorit ovat jääneet nykyisestä kehityksestä jälkeen ja mitkä ovat yhä relevantteja ”perusindikaattoreita”? Miltä kulttuuripolitiikan osa-alueilta indikaattorit puuttuvat kokonaan?

Tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden arviointikäsikirjassa (Kautio ym. 2016) on puolestaan esitetty yhteensä 37 indikaattoria, jotka jakautuvat kolmen pilarin alle: Copyright environment; Functioning and performance of the elements of the copyright system; Operational balance of the copyright system. Määritetyt tutkimusmenetelmät ovat luonteeltaan kuvailevia, määrällisiä tai laadullisia. Jokaisesta indikaattorista on käsikirjassa esitetty yksityiskohtainen kuvaus.

Vaikuttavuus ei ole aina muutosta jotakin kohti

Vaikuttavuus voidaan ensinnäkin yleisesti määritellä **muutoksina**, joita toiminnalla saadaan tietoisesti ja tarkoitettusti aikaan toiminnan kohteessa. **Vaikuttavuus on siis enemmän kuin toiminnan taloudellisuutta, tuloksellisuutta tai tehokkuutta.** Muutos on kuitenkin syytä ymmärtää siten, että **toiminnalla voidaan pyrkiä myös ylläpitämään** sellaista, joka **muiden asioiden vaikutuksesta olisi heikkenemässä tai jopa katoamassa.** Vaikuttavuus voi siis olla esimerkiksi **arvokkaan kulttuuriperinnön säilymistä ja säilyttämistä.** Juuri tästä syystä kulttuuripolitiikan erilaisten päämäärien ja tavoitteiden välisiä yhteyksiä ja vaikutuksia toisiinsa on eriteltävä ja tarkasteltava kriittisesti.

Missä vaikutuksia haetaan?

Toiminnan kohteen määrittäminen ei ole itsestäänselvyys. On eri asia, haetaanko toiminnalla vaikutuksia esimerkiksi apurahoituksen saajien joukossa, rahoituksen hakijoiden tai potentiaalisten hakijoiden joukossa vai laajemmin jollakin alueella (ks. Herranen & Saukkonen 2010). Viimeksi mainitussa tapauksessa voidaan puhua suppean kohdevaikuttavuuden sijaan laajasta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

Suomessa yhteisen hallinnollisen vastuun julkisen kulttuuripolitiikan vaikuttavuudesta voidaan katsoa olevan valtiolla ja kunnilla. Erilaiset vaikutukset näkyvät usein konkreettisimmin paikallistasolla: kunnissa, kaupungeissa, kaupunginosissa. Voidaan kysyä, minkä kulttuuripolitiikan vaikutuksista ja vaikuttavuudesta puhutaan? Kunnat ovat hyvin erilaisia sen suhteen, miten ne organisoivat ja tuottavat kulttuuripalveluja.

Myös kulttuuripolitiikan tavoitteet sekä seurannan ja arvioinnin välineet ja kohteet vaihtelevat. (ks. Ruusuvirta ym. 2013, 26).

Sorjonen ja Ruusuvirta (2013, 9) esittivät tutkimuksessaan myös mallin **kulttuuriorganisaation** tuloksellisuuden¹⁷ mittaamiseksi. Mallissa eritellään tuloksellisuuden mittauksen tasoja aina panoksista vaikutuksiin asti ja annetaan esimerkkejä tuloksellisuustekijöistä eri mittaustasoilla: Tuloksellisuus **laitoksessa viittaa panoksiin, toimenpiteisiin ja tuotoksiin**. Tuloksellisuus **yhteiskunnassa viittaa lopputulemiin yksilötasolla** (esim. luova kasvu, tietämyksen ja taitojen kasvu, rentoutuminen, tyytyväisyys) ja **vaikutuksiin yhteisössä ja yhteiskunnassa** (esim. kulttuurin muutos, kulttuuriperinnön säilyminen).

Milloin ja mitä arvioidaan?

Valittavat **seurannan ja arvioinnin kohteet** määräytyvät sen mukaan, miksi ja kenelle tietoa halutaan tuottaa. Taustalla voivat olla laajat kulttuuripolitiikalle asetetut tavoitteet ja alapolitiikkatavoitteet tai erityiset yksittäiselle toiminnan alueelle asetetut tavoitteisiin.

Vaikutuksia voidaan arvioida **etukäteen**, kuten julkisessa hallinnossa usein tehdään esimerkiksi lakiesitysten ympäristö- tai sukupuolivaikutusten arvioinnissa.¹⁸ Kyseessä voi myös olla **jatkuva tai samanaikaisarviointi**, joka tapahtuu toiminnan kanssa yhtä aikaa ja jolla saavutetaan välitöntä palautetta toiminnan onnistuneisuudesta (kuten Cuporen kulttuurin kärkihankkeen arviointi). Useimmiten kyseessä on ollut kuitenkin **jälkikäteisarviointi**, jossa tarkastellaan toiminnan tuloksia ja vaikutuksia sen päättymisen jälkeen. On huomattava, että arvioinnin kytkeminen tiiviimmin osaksi toimintaa/prosessia (samanaikainen arviointi) voi tehdä arvioinnista parhaassa tapauksessa vaikuttavampaa ja hyödyllisempää kuin esimerkiksi jälkikäteinen tarkastelu.

Varsinainen seuranta voidaan kohdistaa esimerkiksi **politiikkalinjauksiin, kulttuuritoiminnan panoksiin ja resursseihin, toimenpiteisiin ja prosesseihin, tuotoksiin tai vaikutuksiin tai yksittäisiin osa-alueisiin näiden sisällä**.

Mittarit, tunnusluvut ja indikaattorit seurannan välineinä

Käytän seuraavassa Cuporessa tehdyn kuntien kulttuuritoiminnan arviointijulkaisun (ks. Ruusuvirta ym. 2013, 5–6) kuvausta mittareista, tunnusluvuista ja indikaattoreista seurannan ja arvioinnin välineinä.

¹⁷ Valtiovarainministeriön jaottelussa tuloksellisuus ymmärretään yläkäsitteeksi, joka ilmaisee ”onnistumisen astetta”. Tuloksellisuuden pääulottuvuuksia ovat vaikuttavuus, palvelukyky, aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus. Ks. esim.

<http://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arviointi+vaiikuttavuus+ja+tuloksellisuusohjelmassa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffbf8>

¹⁸ Esim. <http://www.cupore.fi/WIPOnsuuntaviivattekijanoikeussantelynvaikutustenarviointiin.php> tai http://www.cupore.fi/julkaisut_7.php

Mittari = tiedonhankinnan väline, joissa kohteena on vain yksi tietoaalue. Mittarit voivat kuvata tilannetta tietyinä ajankohtana tai kehitystä ajassa esimerkiksi toiminnan kustannusten, tuotannon määrien tai palvelujen käytön suhteen. Mittarit kertovat toiminnan perusrakenteista ja taloudesta.

Tunnusluku = tilanteen tai kehityksen ilmaisin, joka yhdistää vähintään kaksi mittaria. Tunnuslukujen avulla voidaan tarkastella esimerkiksi tuotannon tai toiminnan tehokkuutta (palvelujen määrä suhteessa kustannuksiin), lisätä mittaritason tietojen vertailukelpoisuutta (kustannusten/palvelujen määrän suhde asukaslukuun) tai analysoida tarkemmin palvelujen käyttöä (esim. tilaisuuksissa kävijät suhteessa tilaisuuksien määrään, tilojen aukioloon tai niiden kustannuksiin).

Indikaattori = määrällinen tai laadullinen ilmaisin tai osoitin, joka on avoimesti sitoutunut tiettyihin (politiikka) tavoitteisiin ja päämääriin. Indikaattoreiksi mittarit ja tunnusluvut muotoutuvat (esim. kuntien tai valtion käytössä), kun ne asetetaan osaksi (esim. kuntien / valtion) toimintaa ja pyritään vastaamaan kysymykseen siitä, **mistä mittarit ja tunnusluvut kertovat suhteessa annettuihin tavoitteisiin.**

Objektiivinen / subjektiivinen kulma?

Kulttuuripolitiikan parissa vaikuttavuutta on usein vaikea arvioida täysin **objektiivisesti**. Tähän ovat syynä tavoitemäärittelyjen puutteellisuuden lisäksi esimerkiksi kausaalisuhteiden monimutkaisuus sekä toiminnan kohteen laajuus ja heterogeenisyys. Lisäksi käytännön arviointityössä esille nousee usein metodologisia ongelmia, joita ovat esimerkiksi hyvien indikaattorien puute, tilastojen vertailukelvottomuus tai kyselyjen alhainen vastausprosentti. **Objektiivisuuteen pyrkiminen** on joka tapauksessa tärkeää, ja tätä voidaan edistää eri tavoin: esimerkiksi tiettyyn kulttuuripolitiikan alaan, esim. tekijänoikeuteen, liittyvää tietoperustaa voivat toteuttaa muutkin kuin toimialajärjestöt, millä voidaan ylittää tuloksien analysoinnin ja raportoinnin intressiryhmäsidonnaisuutta.

Objektiivisen vaikutuksen lisäksi vaikuttavuudessa on usein kyse myös subjektiivisesta käsityksestä vaikutuksen toteutumisesta. Taiteen ja kulttuurin vaikuttavuuden arvioinneissa on ns. objektiivisten mittareiden tai indikaattoreiden lisäksi tärkeää hyödyntää myös **yksilöiden ja toimijoiden subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä**, jotta päästään paremmin kiinni esimerkiksi avustusten merkityksiin (ks. Grossick & Kaszynska 2016; Saukkonen ja Sivonen 2016). Entä kuinka vahvoja ”asiakasmuutoksia” (ks. Kettunen 2016) kulttuurin parissa tavoitellaan? Ovatko kulttuurin asiakasmuutosvaateet erilaisia kuin sosiaalipalveluissa tai koulutuksessa?

Subjektiivista vaikuttavuutta informantin avulla selvitettäessä on huomioitava, että vaikutusta ei välttämättä tunnusteta, vaikka sitä olisikin, samoin kuin käsitys vaikutuksesta saattaa olla olemassa tosiasiallisen vaikutuksen puutteesta huolimatta. Vaikutusten hahmottaminen perustuu usein rahoitusta ja avustusta saaneiden toimijoiden näkemyksille ja haastatteluille, eli arvioinnin kohteena olevien tahojen antamaan tietoon. Jos analyysin perustan muodostava materiaali on analyysin kohteena olevien toimijoiden

itsensä tuottamaa, voi olla vaarana vaikutusten ylioptimistinen tulkinta: erilaisia (positiivisia) vaikutuksia erittelevät ne joilta vaikuttavuutta odotetaan oman toiminnan merkityksen perustelemiseksi ja rahoituksen legitimoimiseksi.

Ulkopuolinen / itsearviointi

Vaikuttavuuden käytännön arviointi on mahdollista toteuttaa joko omin voimin itsearviointina tai antaa ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtäväksi. **Ulkopuolisten arvioitsijoiden** on (varsinkin lyhyessä ajassa) usein vaikea saada riittävästi tietoa luotettavan arvioinnin suorittamiseen, ellei tehtävänasettelu ole hyvin selkeä ja käytettävissä oleva tietopohja korkeatasoinen ja relevantti. **Itsearviointin** ongelmana on puolestaan toimijoiden vaikeus suorittaa tehtävänsä täysin puolueettomasti sekä havaita arkikäytännöistä poikkeavia, mutta toiminnalle ja sen vaikuttavuudelle kenties hyvin merkityksellisiä asioita ja ilmiöitä. (Saukkonen & Herranen 2010, 60–61.)

Evidence-based policy vai policy-based evidence?

Policy-prosessi on todellisuudessa monimutkaisempi kuin rationaalisen politiikan tekemisen malli antaa olettaa. ”Näyttöperustainen politiikanteko” kohtaa todellisuudessa monia ongelmakohtia. Kulttuuripolitiikan tutkijat Eleonora Belfiore ja Oliver Bennett tuovat kulttuuripolitiikkaa ja vaikutustutkimusta tarkastelevassa artikkelissaan (2010, 135–139) esiin ilmiön, jota voidaan kutsua termillä **“policy-based evidence-making”**. Kyse on ”evidence-based policy-making” -tavoitteen kääntymisestä kohti tilannetta, jossa ”näyttöä” tai ”evidenssiä” **tuotetaan tukemaan ja legitimoimaan politiikkaa ja policyja, jotka toteutettaisiin (implementoidaan) poliittisen tahdon vuoksi joka tapauksessa huolimatta näytöstä tai evidenssistä.**

Arvioinnin tilaaminen ja ”realistiset odotukset”

Vaikuttavuuden arviointi edellyttää arvioitsijan ja toiminnasta vastaavien keskustelua tavoitteista ja odotetuista tuloksista, ennen kuin arviointiin voidaan ryhtyä. Arviointitutkimuksessa tätä vaihetta kutsutaan ohjelmateorian rakentamiseksi (vrt. kulttuuripolitiikan vaikuttavuustarina). (Kettunen 2016, 9.) Odotukset siitä, mitä yksittäinen arviointi tai muu selvitys voi kertoa, saattavat olla ylimitoitettuja. Ongelmia voi aiheutua etenkin jos aikaa ja resursseja on niukasti, ja selvityspyyntö määritelty ylimalkaisesti. Oleellista on pohtia ja tunnistaa realistisesti, missä asioissa kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta voidaan todentaa ja mitata ja missä ei.

VM:n *Tulosohjauksen käsikirjassa* on huomionarvoinen muistutus myös kulttuuripoliittisen arvioinnin tilaamisvaiheen tärkeydestä: ”Arviointia tilattaessa on pystyttävä selkeästi ilmaisemaan, mitä asiaa tai asioita halutaan arvioida. Tilaajan on kyettävä asettamaan realistisia tavoitteita ja rajoituksia arviointitehtävälle ja arvioinnin tekijöille...” (VM 2005, 112.) Riitta Korpipää (2005, 74) on listannut museoiden vaikuttavuudenarviointia koskevassa esiselvityksessään arvioinnin tilaajaosaamiseen liittyviä keskeisiä teemoja. Seuraavassa Korpipään huomioiden pohjalta mukailtuja kysymyksiä, jotka tulisi huomioida ja keskustella selväksi arvioinnin tilaajan ja arvioinnin toteuttajan välillä:

1. Mitkä ovat perusteet/syyt arvioinnin tekemiselle (mittaaminen, kehittäminen, legitimointi...)?
2. Mihin arvioinnin tuloksia aiotaan käyttää? Kuka/ketkä tuloksia hyödyntävät?
3. Mitkä ovat arvioinnin tavoitteet? Miten tavoitteet operationalisoidaan?
4. Millaista yhteistyötä tarvitaan: eri toimijoiden, asiantuntijoiden, viranomaisten kesken sekä tilaajan ja tutkimuksen tekijöiden kesken?
5. Miten arvioinnin toimeksianto rajataan?
6. Mitä näkökulmia arviointiin valitaan? Mitkä ovat keskeiset arvioitavat kysymykset? Millaisia arviointikriteerejä (tai mittareita) voidaan käyttää?
7. Mitä valmiita aineistoja hyödynnetään? Miten ja kuka tiedot kerää?
8. Miten tulokset raportoidaan ja esitetään?
9. Miten tulosten hyödyntäminen pyritään varmistamaan?
10. Mikä on arvioinnin työmäärä ja aikataulu (suhteessa resursseihin)?

Vaikuttavuuden arvioinnin malli

Vaikuttavuuden arvioinnin vaiheet vaihtelevat arvioinnin kohteesta ja lähestymistavasta riippuen. Seuraavassa eräs perusmalli, jota voidaan käyttää myös erilaisten kulttuuripolitiikan vaikuttavuusarviointien hahmottelussa (mukailu Rajavaaran 2006 perusteella).

Arvioinnin tavoitteiden määrittäminen

- Miksi arviointi toteutetaan? (Kehittämisenäkökulma / tuloksellisuuden osoittaminen / tilivelvollisuus jne.)
- Kenelle ja kenen tarpeisiin arviointi tehdään? (Itsearviointi / hallinnon/rahoittajan / taiteen kentän tarpeet jne.)
- Mihin kysymyksiin arvioinnilla haetaan vastauksia?
- Ketkä arvioinnin toteuttavat ja millaisin järjestelyin?

Arvioinnin lähestymistavan valinta

- Mitkä näkökohdat ohjaavat lähestymistavan valintaa?
- Millaisten aineistojen avulla tieto kootaan? (Laadullinen / määrällinen / tilastot)
- Miten kootut aineistot analysoidaan?
- Millaisella aikajänteellä tietoa hankitaan?
- Millaisin kriteerein ja mittarein vaikuttavuutta tarkastellaan?

Arvioitavan kohteen (ohjelman, politiikan, toiminnan, hankkeen, palvelun, avustuksen) tehtävien ja tavoitteiden täsmentäminen

- Mitkä ovat arvioitavan kohteen (kulttuurilaitos, -toiminta, valtionavustus, hanke jne.) perustehtävät?

– Mihin ohjelmalla, politiikalla, toiminnalla, hankkeella, palvelulla tai avustuksella pyritään ja keille se on tarkoitettu? (Kulttuuripoliittiset ja muut tavoitteet)

Vaikutusulottuvuuksien ja -mekanismien tunnistaminen

- Mikä ohjelmassa, politiikassa, toiminnassa, hankkeessa, palvelussa tai avustuksessa on sellaista, joka tekee siitä vaikuttavan?
- Mitkä ovat ohjelman, politiikan, toiminnan, hankkeen, palvelun tai avustuksen päävaikutukset, välittömät, välilliset ja viimesijaiset vaikutukset?
- Millaisia muita vaikutuksia, odotettuja tai odottamattomia, hyödyllisiä tai haitallisia, voidaan olettaa syntyvän? (vrt. Spillover -näkökulma)
- Millaisten mekanismien kautta vaikutusten oletetaan syntyvän?
- Mitkä asiat edistävät ja estävät vaikutusten syntymistä?

Toimintaympäristöön liittyvien tekijöiden tunnistaminen (esim. ekosysteemin näkökulma)

- Millainen merkitys toimintaympäristöllä on vaikutusten saavuttamisen kannalta?
- Mitkä toimintaympäristöön liittyvät tekijät edistävät ja mitkä estävät tavoiteltuja vaikutuksia?

Tavoitteiden ja vaikutusten suhteuttaminen toisiinsa (”tavoitesidonnainen vaikuttavuus”)

- Missä määrin vaikutukset vastaavat ohjelman, politiikan, organisaation, palvelun tai avustuksen tavoitteita?

Arviointitiedon raportointi, välittäminen ja hyödyntäminen

- Miten arviointitulokset raportoidaan?
- Miten arvioinnista ja sen tuloksista tiedotetaan eri sidosryhmille? (Tilaaaja, hallinto, taiteen ja kulttuurin toimijat jne.)
- Miksi ja millä tavoin arviointitietoa hyödynnetään?
- Ketkä hyödyntävät arviointeja ja niiden tuloksia?
- Mitkä seikat edistävät ja estävät arviointien hyödyntämistä?

MITEN MENEMME ETEENPÄIN VAIKUTTAVUUDEN TARINASSA?

Taiteen ja kulttuurin vaikutusten todentamiseen liittyy useita teoreettisia, metodologisia ja tutkimusasetelmallisia ongelmia. Oma kokemukseni on, että tavoiteperustaisessa vaikuttavuuden arvioinnissa erityisiä vaikeuksia aiheuttaa siirtyminen toiminnan helpommin havaittavista tuotoksista erilaisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, ja tämän ajattelun yhdistäminen kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin, jotka ovat usein laveja ja melko

epätarkasti määriteltyjä. Kuten Häyrynen (2015, 118) havainnollistaa, onnistuneelle kulttuuripolitiikalle ei voida asettaa samanlaisia yksioikoisen selkeitä ennakkokriteerejä kuin vaikkapa ”tavoitteensa saavuttaneelle jätehuollolle”. Jätehuollon tavoitteista ja keinoista vallitsee (ainakin luultavasti?) suurempi yksimielisyys kuin kulttuuripolitiikan vastaavista.

Kulttuurin ja taiteen ollessa kyseessä kaikista vaikutuksista ja vaikuttavuudesta ei voida saada mitattavaa tietoa. Myös vaikuttavuusarviointeja vaativien tahojen on hyväksyttävä, että kulttuurin ja taiteen merkitys ja merkityksellisyys eivät ole kokonaisuudessaan esitettävissä erilaisissa vaikuttavuusselvityksissä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö vaikuttavuuden arviointia kannata tehdä. Tieteellisessä mielessä kyse on myös kausaliteetista, syy-seuraus -suhteesta: miten jokin interventio tuottaa jonkin prosessin kautta tuloksen ja missä määrin saavutetut tulokset ovat toteutetun intervention tuottamia? Pasi Saukkonen tiivistää arvioinnin ja ”tieteellisen mittaamisen” eron selkeästi Koneen Säätöille tehdyssä vaikuttavuusraportissa:

Vaikuttavuuden todentaminen on aina vaikea tehtävä. Onkin syytä korostaa, että vaikuttavuutta nimenomaan arvioidaan eikä mitata. Vaikutukset, joita voidaan pitää vaikuttavuutena, ovat vain harvoin niin selkeitä, välittömiä ja yksiselitteisiä, että voitaisiin täydellä varmuudella pitää niitä seurauksena juuri tarkastelun kohteena olevista toimista. Tämä pitää erityisen hyvin paikkansa tieteen ja kulttuurin kentillä. Tieteessä ja taiteessa ei yleensä ole mahdollisuutta sellaiseen vertailuasetelmaan, jossa voitaisiin esimerkiksi kontrolliryhmän avulla testata, mitä olisi tapahtunut tai jäänyt tapahtumatta ilman tarkastelun kohteena olevia interventioita. Tämä ei kuitenkaan estä pohtimasta ja selvittämästä asiaa eri menetelmiä hyödyntämällä. (Saukkonen 2015, 11.)

Eräs näkökohta voisi olla välttää liian tiukkaa jumittumista käsitteellisesti ”vaikuttavuuden arviointiin” silloin kun arviointityö ei tosiasiallisesti sitä ole. Arviointityö voidaan jakaa sen tavoitteiden perusteella (karkeasti ottaen) erilaisiin ryhmiin. Käytännössä arvioinneissa voi tuki olla yhtä aikaa useampia tavoitteita. Arvioinnin tavoitteet voivat olla esimerkiksi: Tavoite 1: **Mittaaminen** – arvioinnin tavoitteena on analysoida toiminnan vaikutuksia ja tuloksia. Tavoite 2: **Ymmärtäminen** – arviointi identifioi ja analysoi mekanismeja, joiden kautta arvioitava toiminta voi tuottaa odotettuja/tavoiteltuja tuloksia tai muita vaikutuksia. Tavoite 3: **Oppiminen** – arvioinnin tavoitteena on kollektiivinen oppimisprosessi. (Berrier-Sollic et al. 2014.)

Kulttuuripolitiikkaa sekä kulttuurin erilaisia vaikutuksia, arvoa, mittaamista ja indikaattoreita koskeva tutkimus (ks. esim. Crossick ja Kaszynska 2016; MacDowall et al. 2015; TFCC 2015) on tuottanut uutta tietoa ja näkökulmia, tieteellistä näyttöä ja arviointimalleja. On saatu tutkimustietoa, että taiteen ja kulttuurin vaikutukset sisältävät moninaisen kirjon myönteisiä (ja näkökulmasta riippuen myös negatiivisia) seurauksia yhteiskunnan eri alueilla.

Tuoreen ”Cultural Value Projectin” loppuraportti (Crossick & Kaszynska 2016) korostaa **yksilöllisen kokemuksen ensisijaisuutta** kulttuurin arvon tunnistamisessa. Taiteen ja kulttuurin vaikutukset eri yhteiskunnan alueille ovat sidoksissa yksilöiden kokemuksiin: tällöin ei puhuta välttämättä esimerkiksi taiteen ja kulttuurin taloudellisista vaikutuksista vaan **taiteen ja kulttuurin käyttämisen, tekemisen ja kokemisen vaikutuksista yksilöiden kapasiteettiin olla myös taloudellisesti innovatiivisia ja luovia**.

Erilaisia kulttuurin vaikutuksia ja mittaamisen ongelmia tiivistää selkeästi esimerkiksi ”Culture: the Substructure for a European Common” -loppuraportti (Gielen ym. 2014, 58–66). Raportissa tarkasteltiin tiivistetysti viiden teeman alla, minkälaista todistusaineistoa sekä tietoa kulttuurin vaikuttavuudesta ja vaikutuksista on esitetty. Teemoina olivat kulttuurin: 1) kognitiiviset vaikutukset, 2) terveysvaikutukset, 3) kokemukselliset arvot, 4) taloudelliset vaikutukset, 5) sosiaaliset vaikutukset.

Eräs käsitteellis-metodologinen kehys taiteen ja kulttuurin laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten selvittämiseksi on ns. Spillover-näkökulma. Cupore on tällä hetkellä mukana kansainvälisessä hankkeessa, jossa selvitetään keinoja taiteen, **kulttuurin ja luovuuden seurauksena laajasti eri puolille yhteiskuntaa leviävien spillovereiden** (josta voidaan käyttää vaikkapa termejä roiske- tai leviämisvaikutukset) tunnistamiseksi ja analysoimiseksi (ks. TFCC 2015).¹⁹

Eräs keskeinen kysymys koskee sitä, miten päätöksentekijät ja valmistelukoneisto pystyvät hyödyntämään tutkimustuloksia. Hyväkään arviointitutkimus ei palvele päätöksentekoa, jos tulokset eivät välity tutkimusyhteisöstä eteenpäin esimerkiksi tulosten raportoinnin vaikeaselkoisuuden vuoksi. Toisaalta kysymys on siitä, onnistutaanko tutkimuksen ja päätöksenteon erilaiset aikahorisontit nivomaan paremmin yhteen.

Cuporen tekemässä selvityksessä taiteen ja kulttuurin valtionavustuksista (Karttunen ym. 2014) todetaan kulttuuripolitiikan **”vaikuttavuustarinan”** hahmottamisen olevan vielä kesken. Esimerkiksi OKM:n taiteen ja kulttuurin alojen valtionavustusten strategisuutta, vaikuttavuutta ja vaikutusten seurantaa on alettu kehittää voimallisemmin aivan viime vuosina osana valtionavustuspolitiikan uudistusta (ks. Karttunen ym. 2014; OKM 2016). OKM:n julkaisussa (2016) taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistamisesta painotetaan arviointitiedon hyödyntämistä tukevan **vaikuttavuusmallin** luomista. Kyse on myös kulttuuripolitiikan **vaikuttavuustarinan hahmottamisesta**, jolla voitaisiin viitata erityisesti **erilaisia vaikutuksia synnyttävän tapahtumaketjun ja toimijoiden ymmärtämiseen ja kuvaukseen** (ks. Karttunen ym. 2014, 10).²⁰ Kuten Dahler-Larsen painottaa (2005, 7), **vaikuttavuus kuvaa sekä tulosta, vaikutusta että vaikuttamisen**

¹⁹ Spillover-keskustelua löytyy tutkimushankkeen sivustolta:

<https://ccspillovers.wikispaces.com/What+are+spillover+effects%3F>

²⁰ On huomattava, että tässä työpaperissa ei puhuta lainkaan (taloustieteellisestä) kustannusvaikuttavuudesta, jolla tarkoitetaan toimintaan sijoitettujen resurssien ja saavutettujen vaikutusten suhdetta.

prosessia - vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on ratkaisevan tärkeää, että **tuloksia ja prosesseja tarkastellaan yhdessä**. Cuporessa vuosien varrella tehdyt selvitykset voidaan nähdä osina mainittua kulttuuripolitiikan ”vaikuttavuustarinan” hahmottamista. Tulevaisuuden vaikuttavuusarviointia koskien voidaan vielä asettaa seuraavia kysymyksiä:

- Mitkä ovat ensinnäkin (OKM:n) kulttuuripolitiikan **päämäärät ja tavoitteet** sekä **mahdollisuudet ja keinot ohjata sekä vaikuttaa? Mihin vaikutetaan ja miten?** Koska OKM ei järjestä itse palveluita, vaan ohjaa toimialaa (epäsuorasti) resurssi-, normi- ja informaatio-ohjauksella, **vaikuttavuus on epäsuoraa**.
- Kuinka **vaikutuksia voitaisiin analysoida** ja miten **vaikuttavuus kannattaisi kulloinkin ymmärtää?**
- Vaikuttavuutta lisää myös se, kuinka **valtion kulttuuripolitiikka kykenee esimerkiksi rahoituksen keinoin reagoimaan taiteen ja kulttuurin kentällä tapahtuviin uusiin avauksiin tai muutoksiin**.
- Miten kehittää kulttuuripolitiikan arviointia ja mittaamista suuntaan josta hyötyvät yhä paremmin sekä **ministeriö että taiteen ja kulttuurin kentän toimijat sekä kunnat?**
- Voitaisiinko valtioneuvoston kulttuuripolitiikkaan ottaa sektorirajat ylittäviä näkökulmia ja tarkastella **kulttuuripolitiikkaa ja esimerkiksi kulttuurin rahoitusta entistä kokonaisvaltaisemmin?**

LÄHTEET

Belfiore, Eleanora & Bennett, Oliver (2010). "Beyond the "Toolkit Approach": Arts Impact Evaluation Research and the Realities of Cultural Policy-Making." *Journal for Cultural Research*, 14:2, 121–142.

Bell, David & Oakley, Kate (2015): *Cultural Policy*. Lontoo & New York, Routledge.
Berriet-Sollic, Marielle & Labarthe, Pierre & Laurent, Catherine (2014) "Goals of evaluation and types of evidence." *Evaluation*, Vol. 20(2) 195–213.

Carnwath, John D. & Brown, Alan S. (2014): *Understanding the Value and Impacts of Cultural Experiences. A Literature Review*. Arts Council England.

Crossick, Geoffrey & Kaszynska, Patrycja (2016) *Understanding the value of arts and culture. The AHRC Cultural Value Project*. Arts & Humanities Research Council, UK.
<http://www.ahrc.ac.uk/documents/publications/cultural-value-project-final-report/>

Dahler-Larsen, Peter (2005). *Vaikuttavuuden arviointi*. FinSoc Arviointiraportteja / Stakes, 3/2005.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77071/vaikuttavuuden_arv.pdf?sequence=1

Gielen, P., Elkhuizen, S., Otte, J., Lijster, T. & van den Hoogen, Q. (2014). *Culture: the Substructure for a European Common*. Flanders Arts Institute.
[http://www.rug.nl/research/portal/publications/culture\(be943b97-b00e-448d-8f64-392cb7554540\).html](http://www.rug.nl/research/portal/publications/culture(be943b97-b00e-448d-8f64-392cb7554540).html)

Gray, Clive (2010): "Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible?", *International Journal of Cultural Policy*, 16:2, 215-230.

Häyrynen, Simo (2004): *Kulttuuristen vaikutusten arviointi kulttuuripolitiikan toimenkuvana: lähtökohtia*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäitiö Cupore, Helsinki. Cuporen julkaisuja 1/2004.

Häyrynen, Simo (toim.) (2005): *Kulttuurin arviointi ja vaikutusten väylät*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäitiö Cupore, Helsinki. Cuporen julkaisuja 12/2005.

Häyrynen, Simo (2006): *Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripolitiikka*. Minerva Kustannus, Jyväskylä.

Häyrynen, Simo (2015): *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. SKS, Helsinki.

Herranen, Kaisa & Karttunen, Sari (2016): *Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripolitiikassa. Katsaus tietopohjaan, valtionavustuksiin ja vaikuttavuuteen*. Cuporen verkkojulkaisuja 35.

Herranen, Kaisa & Saukkonen, Pasi (2010): *Suomen kulttuurirahaston maakuntarahastojen apurahojen vaikuttavuus*. Pilottiselvityksen loppuraportti (julkaisematon). Helsinki, Cupore.

Holden, John (2015). *The Ecology of Culture*. Art & Humanities Research Council. <http://www.ahrc.ac.uk/documents/project-reports-and-reviews/the-ecology-of-culture/>

Honkasalo, Marja-Liisa & Laukkanen, Anu (2015): ”Osallisuus ja yhteisöllisyys hyvinvointia edistämässä. Taiteen ja kulttuurin vaikuttavuuden arviointi EU-hankkeissa.” *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015*. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura.

Jakonen, Olli & Mitchell, Ritva (2014): *Kulttuuri alueellisen kehityksen moottorina. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoittamat kulttuurihankkeet Manner-Suomessa rakennerahastokaudella 2007–2013. Kulttuurimatkailua, luovaa taloutta ja infrastruktuuria*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporen verkkojulkaisuja 25.

Jakonen, Olli (2015a): *Kokeileva ja kehittyvä kirjasto? Yleisten kirjastojen kokeilu- ja kehittämishankkeiden valtionavustustoiminnan vaikuttavuus*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporen verkkojulkaisuja 32.

Jakonen, Olli (2015b): *Kulttuurin kehittäminen maaseudulla. Kulttuurihankkeet Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:12.

Jakonen, Olli ja Mitchell, Ritva (2015): *Kulttuuripolitiikan yhteys EU:n innovaatio- ja aluepolitiikkaan. EU:n rakennerahastojen ja maaseudun kehittämisohjelman lisäarvo kansalliselle kulttuuripolitiikalle*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporen verkkojulkaisuja 29.

Jansson, Satu-Mari (2014): *Mittaamattoman arvokasta? Taiteen ja kulttuurin vaikutustutkimuksia ja –metodologioita*. Taideyliopisto, Kokos-julkaisusarja 2/2014.

Kanerva, Anna & Mitchell, Ritva (2004): *Onko sukupuolella merkitystä, onko toimenpiteillä vaikutusta taiteissa ja kulttuurissa? Sukupuolivaikutusten arviointia taiteen ja kulttuurin toimialalla*. Cuporen julkaisuja 2.

Kangas, Anita & Pirnes, Esa (2015) ”Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus”. Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (2015): *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet*. Tietosanoma, Helsinki. 23–108.

Kangas, Anita (2005): ”Arvioinnin kontekstit kulttuuripolitiikassa”. Teoksessa Häyrynen, Simo (toim.): *Kulttuurin arviointi ja vaikutusten väylät*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cupore, Helsinki. Cuporen julkaisuja 12/2005.

Karttunen, Sari & Kontkanen, Riina & Saukkonen, Pasi (2014): *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät valtionavustukset*. Opetus- ja kulttuuriministeriölle 13.11.2014 luovutettu raportti (julkaisematon). Helsinki, Cupore.

Karttunen, Sari (2010): ”Kulttuuri-indikaattorien politiikkaa.” *Hyvinvointikatsaus* 1/2010, 41–45.

Karttunen, Sari (2011). *Kuntien kulttuuripalveluiden indikaattorit: raportti 22 kaupungin yhteisen vertailevan tietokannan ja internetportaalin perustamisesta*. Julkaisematon raportti 5.5.2011. Helsinki, Cupore.

Karttunen, Sari (2012): *Yhdysvaltojen kansallinen taideindeksi - arvio poliittisen ja analyttisen hyödyn näkökulmista*. Cuporen verkkojulkaisuja 8.

Karttunen, Sari (2012b): “Cultural policy indicators: reflections on the role of official statisticians in the politics of data collection”, *Cultural Trends*, 21:2, 133-147.

Karttunen, Sari (2015): ”Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineinä. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä.” *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015*. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura.

Kautio, Tiina & Lefever, Natalie & Määttä, Milla (2016). *Assessing the Operation of Copyright and Related Rights Systems: Methodology Framework*. Cuporen julkaisuja 26.

Kettunen, Pekka (2016): *Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen*. Cuporen työpapereita 1.

Kontkanen, Riina & Saukkonen, Pasi & Mitchell, Ritva (2012): *Vientiä, vaihtoa, vaikuttavuutta. Selvitys kulttuuri- ja tiedeinstituuttien merkityksestä Suomelle*. Cuporen verkkojulkaisuja 12.

Korpipää, Riitta (2005) *Taidemuseoiden vaikuttavuus*. Taidemuseoalan kehittämisyksikkö KEHYS. http://www.suomenkansallisgalleria.fi/wp-content/uploads/2014/04/14640_TaidemuseoidenVaikuttavuus.pdf

Kuntaliitto (2016) *Hyötyä, tietoa, elämyksiä – kirjastojen vaikuttavuuden ulottuvuuksia*. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Loisa, Raija-Leena (2010): *Rajoista mahdollisuuksiin. Luovan työn asema ja kerrannaisvaikutukset maakunnallisella alueella. Luovuuden barometri - tutkimushankkeen loppuraportti*. Cuporen verkkojulkaisuja 5.

MacDowall, L., Badham, M., Blomkamp, E., Dunphy, K. (2015) (Eds.) *Making Culture Count. The Politics of Cultural Measurement*. Palgrave MacMillan, UK.

McGuigan, Jim (2004): *Rethinking Cultural Policy*. Open University Press, Berkshire.

OKM (2009): *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:57.

OKM (2014) Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistiota ja selvityksiä 2014:24.

OKM (2016) Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17.

OKM (2016b) Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025. Lausuntopyyntö 16.08.2016. 3/600/2016.

Rajahonka, Mervi (2013): *Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen. Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuus - caseja ja keinoja*. Kolmas Lähde -hankkeen selvitys. Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulu, Pienyrityskeskus.

Rajavaara, Marketta (2006) Yhteiskuntaan vaikuttava KELA. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Helsinki, KELA:n tutkimusosasto.

Rouvari, Ari & Pennanen, Jukka & Laitinen, Markku (2005). *Työtä ja tuloksia – kirjastopalveluiden vaikuttavuuden arviointi*. Signum 2005:1.

Ruusuvirta, Minna & Karttunen, Sari & Saukkonen, Pasi (2013): *Tuumasta toimeen. Välineitä kuntien kulttuuripolitiikan seurantaan ja arviointiin*. Kuntaliitto, Helsinki.

Saukkonen, Pasi & Sivonen Outi (2016): *Taiteen ja kulttuurin toimijat, toiminta ja merkitys. Tapauskohteina Hyvinkää, Lohja ja Porvoo*. Cuporen julkaisuja 28 ja Cuporen verkkojulkaisuja 40.

Saukkonen, Pasi & Sivonen, Outi (2015): *Suomi Frankfurtin kirjamesseujen teemamaana 2014: selvitys teemamaahankkeen hallinnosta, johtamisjärjestelmästä ja toimijayhteistyöstä*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö, Helsinki.

Saukkonen, Pasi (2014) *Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys*. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporen verkkojulkaisuja 23/2014.

Saukkonen, Pasi (2015) *Koneen säätön suunnattujen hakujen toteutukset, tulokset ja vaikuttavuus*. Koneen säätiö, Helsinki. http://www.koneensaatio.fi/wp-content/uploads/ks_raportti_03.pdf

Savolainen, Tarja (2011a): *Lapset ja media. Kolmen hankekokonaisuuden arviointi*. Cuporen verkkojulkaisuja 7.

Savolainen, Tarja (2011b): *Digidemo-ohjelmasta tuetut hankkeet 2007 - 2011*. Cuporen verkkojulkaisuja 9.

Sorjonen, Hilppa & Ruusuvirta, Minna (2013): *Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuusuudistus 2008–2010: vaikutus laitosten talouteen ja toimintaan*. Cuporen verkkojulkaisuja 18.

Sorjonen, Hilppa & Sivonen, Outi (2015): *Taide- ja kulttuurilaitosten yleisötyön muodot, laajuus ja tuloksellisuus*. Cuporen verkkojulkaisuja 27.

Suvikumpu Liisa & Tikka, Päivi & Saukkonen, Pasi (2014): *Vaikuttava SÄÄTIÖ!* Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta, Helsinki. http://www.saatiopalvelu.fi/media/tietolaari-files/julkaisut/srnk_vaikuttava-saatio_www.pdf

Tervonen-Goncalves, Leena & Oinonen, Eriikka (2014). “Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkkinä terveyden edistäminen”. *Yhteiskuntapolitiikka* 79, 2014:5, s. 521–536.

TFCC - Tom Fleming Creative Consultancy (2015). *Cultural and creative spillovers in Europe – Report on a preliminary evidence review. October 2015*. <https://ccspillovers.wikispaces.com/Evidence+review+2015>

Valtioneuvosto 2015. *Valtion talousarvioesitys 2016. Taide ja kulttuuri.* <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2016&lang=fi&maindoc=/2016/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:133:383:821:929>:

Valtiovarainministeriö (2005): *Tulosohjauksen käsikirja.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.

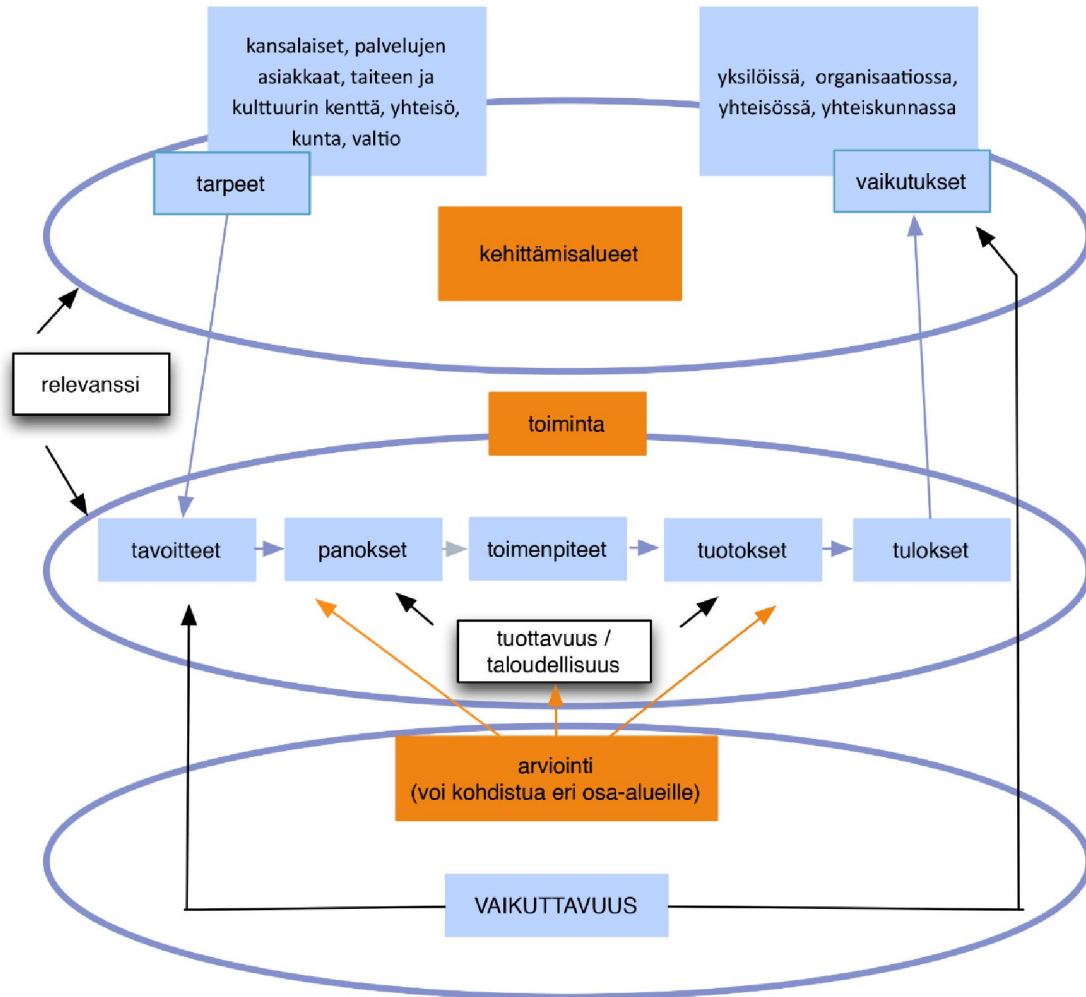
Vestheim, Geir (2009): ”The Autonomy of Culture and the Arts: From Early Bourgeois Era to Late Modern ‘Runaway World’” Teoksessa Pyykkönen, Miikka & Simanainen, Nina & Sokka, Sakarias (toim.) *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives to Culture and Politics.* Minerva Kustannus, Helsinki & Jyväskylä. 31–53.

Virolainen, Jutta & arviointiryhmä (2016): *Kuntien kulttuuripalvelujen tuottaminen sekä taide- ja kulttuurilähtöiset hyvinvointipalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Peruspalvelujen vuotta 2015 koskeva valtakunnallinen arviointi. <http://www.patio.fi/pepa-2015-valtakunnallinen>

Virolainen, Jutta & Karttunen, Sari (2016). *Viennistä vuoropuheluun, vaikutteista verkostoihin. Selvitys suomalaisen nykytaiteen kansainvälistymisestä.* Visuaalisen taiteen keskus Frame.

Yliaska, Ville (2014): *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle.* Into Kustannus, Helsinki.

Liite 1



(Jansson 2014; Rajahonka 2013; Rouvari 2005)