
The logo for Cupore, featuring the word "cupore" in white lowercase letters on a red rectangular background.

KULTTUURIPOLITIIKAN TUTKIMUSKESKUS CUPORE
Cuporen työpapereita 17

Ruusuvirta, Minna & Renko, Vappu

**KUNTIEN KULTTUURI-
TOIMINNAN TIETOPERUSTAN
KEHITTÄMINEN:
KULTTI-HANKKEEN ESISELVITYS**

21.3.2022

Cuporen työpapereita 17

Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore

© Tekijät ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö 2022

ISBN 978-952-7200-68-1 (pdf)

ISSN 2343-2284 (pdf)

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	5
1 ALUKSI: KULTTI-HANKE KEHITTÄÄ KUNTIEN KULTTUURITOIMINNAN TIETOPERUSTAA	7
2 TIEDONTARPEET KUNTIEN KULTTUURITOIMINNASSA	9
2.1. Tiedontarpeet kulttuuritoiminnan järjestämisen prosessissa.....	9
2.2. Tiedontarpeet kunnissa	12
3 KULTTUURITOIMINNAN TIEDONTUOTANTO KUNNISSA.....	16
3.1. Olemassa olevat tietolähteet ja niiden hyödyntäminen kunnissa	16
3.2. Esimerkkejä kuntien kulttuuritoiminnan indikaattoreista.....	20
3.3. Tiedontuotannon ongelmakohtia	22
4 KULTTI-HANKE TULEVAISUUDEN TIETOPERUSTAA RAKENTAMASSA.....	27
LÄHTEET	31

KUVIOT

Kuvio 1. Kulttuuritoiminnan tiedontarpeiden kohteita prosessinäkökulmasta. ...	10
Kuvio 2. Tietojen tarve ja saatavuus kulttuuritoiminnan järjestämisessä 1/2	13
Kuvio 3. Tietojen tarve ja saatavuus kulttuuritoiminnan järjestämisessä 2/2	14
Kuvio 4. Tietojen saannin tärkeys kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisessä ...	15
Kuvio 5. Missä määrin kunnat hyödyntävät kulttuuritoiminnan valtakunnallisia tilasto- ja tietolähteitä kulttuuritoiminnan järjestämisessä.....	18
Kuvio 6. Missä määrin kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisessä hyödynnetään alueellisten tai paikallisten toimijoiden kulttuuritoiminnasta tuottamaa tai tarjoamaa tietoa	19
Kuvio 7. Kuntien kulttuuritoiminnan tietoperustan kehittämisen keskeiset suuntaviivat	28

TAULUKOT

Taulukko 1. Kulttuuritoiminnan valtakunnallisia tilasto- ja tietolähteitä.....	17
Taulukko 2. Kuntien kulttuuritoiminnan indikaattorikonaisuuksia.	21

TIIVISTELMÄ

Vuosina 2021–2023 toteutettavan Kulttuurin kuntatieto – kuntien kulttuuritoiminnan tietoperusta -hankkeen (KULTTI) tavoitteena on luoda yhtenäinen kuntien kulttuuritoimintaa kuvaava tietopohja. Hanke toimeenpanee opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää valtakunnallista kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistehtävää. Hanketta toteuttavat yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ja Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

Käsillä oleva työpaperi kokoaa yhteen sekä olemassa olevan kirjallisuuden tarjoamia että hankkeen alussa kerättyjä havaintoja kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedon tarpeista ja tuotannosta.

Kunnat tarvitsevat tietoa laajasti sekä päivittäisen toiminnan toteutukseen, seurantaan ja raportointiin että pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen. KULTTI-hankkeessa toteutettuun kyselyyn vastanneiden kuntien tiedontarpeissa korostuivat erityisesti kulttuuritoiminnan vaikutukset, joita koskevaa tietoa on tällä hetkellä melko huonosti saatavana. Myös helpommin saatavana oleva tieto muun muassa talous- ja henkilöstöresursseista on kunnille tärkeää.

Tietoa kuntien kulttuuritoiminnasta kootaan ja tuotetaan hallinnon eri tasoilla: kansallisella, alueellisella ja paikallisella. Kuntien omalla tiedontuotannolla on keskeinen rooli myös silloin, kun tietoa kokoavat alueelliset tai kansalliset toimijat. Nykyisellään kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa tiedontuotantoa kuvastavat sirpaleisuus ja hajanaisuus. Kunnat myös hyödyntävät tarjolla olevaa tietoa vaihtelevasti. Säännöllisimmin kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä hyödynnetään kuntien omassa organisaatioissa tuotettua tietoa.

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedontuotannon keskeiset ongelmat liittyvät tiedontuotannon prosesseihin, kuten tietojen esille saamisen vaikeuksiin, tietojen hyödyntämiseen ja tekniikkaan. Ongelmia tuottavat myös tietosisältöjen epäyhtenäisyys ja tietojen hyödynnettävyys kuten se, vastaavatko tiedot aidosti kuntien tarpeisiin. Monista kunnista puuttuu osaamista ja resursseja tiedontuotannon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

SAMMANFATTNING

År 2021–2023 genomförs projektet Kommuninformation om kultur (KULTTI) som har som mål att skapa en enhetlig kunskapsbas som beskriver kommunernas kulturverksamhet. Projektet är ett riksomfattande utvecklingsuppdrag för att främja utvecklandet av kommunernas kulturverksamhet på uppdrag av Undervisnings- och kulturministeriet. Projektet utförs i samarbete mellan Finlands Kommunförbund och Kulturpolitiska forskningscentret Cupore.

Detta arbetsdokument samlar iakttagelser om kunskapsbehoven och produktionen av kunskap om kommunernas kulturverksamhet, både sådan kunskap som den befintliga litteraturen erbjuder och den kunskap som samlades in i början av projektet.

Kommunerna behöver kunskap i vid utsträckning, både för genomförandet, uppföljningen och rapporteringen av den dagliga verksamheten och för den långsiktiga strategiska planeringen och ledningen. Hos de kommuner som svarade på KULTTI-projektets enkät framhövdes i synnerhet behoven av kunskap om konsekvenserna av kulturverksamheten, för vilka tillgången till kunskap för närvarande är ganska dålig. Även mer lättillgänglig information om bland annat ekonomi- och personalresurser är viktig för kommunerna.

Information om kommunernas kulturverksamhet samlas in och produceras på olika förvaltningsnivåer: på nationell, regional och lokal nivå. Kommunernas egen produktion av information har en central roll också när information samlas ihop av regionala eller nationella aktörer. För närvarande kan produktionen av information om kommunernas kulturverksamhet beskrivas som splittrad och utspridd. Kommunerna utnyttjar också den information som finns tillgänglig i varierande grad. Den information som produceras i kommunernas egna organisationer är den som utnyttjas mest regelbundet i ordnande av kulturverksamhet i kommunerna.

De centrala problemen med informationsproduktionen som gäller kommunernas kulturverksamhet hänför sig till informationsproduktionens processer, såsom svårigheterna att få fram uppgifter, att utnyttja uppgifterna och tekniken. Problem orsakas också av att informationsinnehållet inte är enhetligt och att det är oklart om uppgifterna kan utnyttjas, till exempel huruvida uppgifterna på ett genuint sätt motsvarar kommunernas behov. Många kommuner saknar kompetens och resurser för att upprätthålla och utveckla informationsproduktionen.

1 ALUKSI: KULTTI-HANKE KEHITTÄÄ KUNTIEN KULTTUURITOIMINNAN TIETOPERUSTAA

Suomen Kuntaliitto ja Cupore toteuttavat Kulttuurin kuntatieto – kuntien kulttuuritoiminnan tietoperusta -nimisen hankkeen (KULTTI) vuosina 2021–2023. Hankkeen tavoite on luoda yhtenäinen kuntien kulttuuritoimintaa kuvaava tietopohja, joka sisältää avoimesti ja vapaasti käytettäviä kulttuurin talous- ja toimintatietoja ja sekä huomioi kulttuuritoiminnan monipuolisuuden. Hanke toimeenpanee opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää valtakunnallista kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistehtävää (laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019, 6 §).

Cuporessa hanke käynnistyi esiselvityksellä kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedon tämänhetkisestä saatavuudesta, tarpeista ja käytöstä. Tavoite oli hahmottaa, miten KULTTI voisi parhaiten vastata kuntien kulttuuritoiminnan tiedontarpeisiin. Esiselvityksen keskeiset havainnot on koottu tähän työpaperiin.

KULTTI-hanketta ja tätä työpaperia taustoittavat aiemmat tutkimukset ja selvitykset kuntien kulttuuritoiminnasta. Cupore on yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja suurimpien kaupunkien kanssa muun muassa kehittänyt kuntien kulttuuripalveluiden indikaattoreita (Karttunen, 2011; Ruusuvirta, Saukkonen & Karttunen, 2013) sekä koonnut kuntien kulttuuritoiminnan kustannuksia (ks. mm. Renko & Ruusuvirta, 2018). Kustannustiedonkeruulla pyrittiin osaltaan vastaamaan kustannustietojen vertailukelpoisuutta koskeviin ongelmiin.

Tämän työpaperin aineistona toimivat aiempien tutkimusten lisäksi kulttuuritoiminnan valtakunnalliset tilasto- ja tietolähteet sekä syksyllä 2021 joukolle kuntia lähetetty kysely, jolla kartoitettiin kuntien kulttuuritoiminnan tiedontarpeita, tiedontuotannon kehittämistä sekä tiedon saatavuutta.¹ Lisäksi tietoa on koottu KULTTI-työpajoissa, joissa käsiteltiin yhteistyötä, tapahtumia ja kuntalaisia kuntien kulttuuritoiminnan tiedontuotannon näkökulmasta.²

Kuntien rooli ja merkitys kulttuurin ylläpitäjänä ja edistäjänä sekä kulttuuritoiminnan järjestäjänä on suuri. Kuntien lakisääteinen tehtävä on järjestää

¹ Kysely lähetettiin yhteensä 49 KULTTI-hankkeen kuntaverkoston ilmoittautuneelle sekä Suomen Kuntaliiton kulttuurijohtajien verkostoon kuuluvalle Manner-Suomen kunnalle. Kyselyyn tuli 46 vastausta 40 eri kunnasta. Vastaajia oli kaikista maakunnista. Vastauksissa painottuu suurempien kuntien näkökulma (vastaajista 28 oli kaupunkimaisista, 12 taajaan asutuista ja 6 maaseutumaisista kunnista).

² Työpajoja järjestettiin kolme kappaletta. Järjestäjinä toimivat Kuntaliiton ja Cuporen lisäksi Taiteen edistämiskeskus sekä Kulttuuria yhteistuumin -kehittämistehtävä. Ks. <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2021/kuntien-kulttuuritoiminnan-tietoperusta-tekeilla-tervetuloa-etatyopajoihin>.

kulttuuritoimintaa eli toimintaa, jolla kunta edistää kulttuurin ja taiteen tekemistä, harrastamista, saatavuutta ja käyttöä sekä taide- ja kulttuurikasvatusta ja kulttuuriperintöä (166/2019, 1 §). Samalla kunnilla on vapaus päättää kulttuuritoimintansa sisällöistä, järjestämistavoista ja laajuudesta. Kulttuurin merkitys osana kuntien tehtäviä korostuu entisestään sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä uusille hyvinvointialueille: sivistyspalveluista – kulttuuri mukaan lukien – tulee tämän myötä kuntien suurimpia toimialoja.

Kuntien kulttuuritoiminnan tietoperustan kehittäminen on tärkeää monesta syystä. Tiedolla johtaminen korostuu kuntien kulttuuritoiminnassa sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Kunnat tarvitsevat tietoa omasta kulttuuritoiminnastaan suunnittelua, johtamista, resursointia ja päätöksentekoa varten. Vaikutusten ja vaikuttavuuden seuranta edellyttää tietoa siitä, miten toiminta toteuttaa sille asetettuja tavoitteita. Kunnat tarvitsevat tietoa myös muiden kuntien kulttuuritoiminnasta voidakseen suhteuttaa omaa toimintaansa sekä saada vertailukohdtaa toiminnan järjestämisestä muissa oman alueen kunnissa tai esimerkiksi asukasluvultaan vastaavissa kunnissa eri puolilla maata.

KULTTI-hankkeen tavoite on vastata kuntien kulttuuritoimintaa koskeviin tiedontarpeisiin. Hankkeessa luodaan yhtenäinen ja vertailukelpoinen valtakunnallinen tietopohja kuntien kulttuuritoiminnan taloudesta ja toiminnasta. Sen osana pyritään vahvistamaan kuntien kulttuuritoiminnan tiedontuotantoa, lisäämään tietojohdamista ja strategista osaamista kansallisesti ja kunnissa sekä edistämään kuntien keskinäistä yhteistoimintaa tiedon tuottamisessa ja palvelujen kehittämisessä.

Työpaperin rakenne on seuraava. Johdantoluvun jälkeen tarkastellaan eri näkökulmista kuntien kulttuuritoimintaa koskevia tiedontarpeita. Kolmannessa luvussa tarkastellaan kuntien kulttuuritoiminnan tiedontuotannon nykytilaa. Luvussa luodaan katsaus tällä hetkellä saatavissa olevaan kuntien kulttuuritoimintaa koskevaan tietoon ja käydään läpi keskeisiä ongelmia kulttuuritoimintaa koskevan tiedon kokoamisessa ja käytössä kunnissa. Neljäs luku kokoaa yhteen keskeiset havainnot ja suuntaviivat KULTTI-hankkeen tietosisältöjen kehittämisen pohjaksi.

2 TIEDONTARPEET KUNTIEN KULTTUURITOIMINNASSA

Kuntien kulttuuritoiminta on laaja käsite, joka kattaa eri kunnissa vaihtelevia toimintoja ja kulttuuritoiminnan osa-alueita. Kuntien erilaisista lähtökohdista sekä toiminnan sisällöistä, painotuksista ja järjestämismalleista johtuen myös kulttuuritoimintaan kohdistuvat tiedontarpeet vaihtelevat. Kuntien kulttuuritoiminnasta saatavalle tiedolle on tarvetta monissa eri yhteyksissä ja eri tasoilla. Tietoa kaivataan valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti kulttuuritoiminnan toteuttamiseen sekä lainsäädännössä, strategioissa ja ohjelmissa kulttuuritoiminnalle asetettujen tavoitteiden seuraamiseen.

Tässä luvussa käydään tiiviisti läpi tiedontarpeita kuntien kulttuuritoiminnassa. Aluksi kuvataan kulttuuritoiminnan järjestäminen prosessina, jonka eri vaiheisiin tiedontarpeet voivat kohdistua. Tämän jälkeen esitellään kuntien tiedontarpeita kyselyn pohjalta.

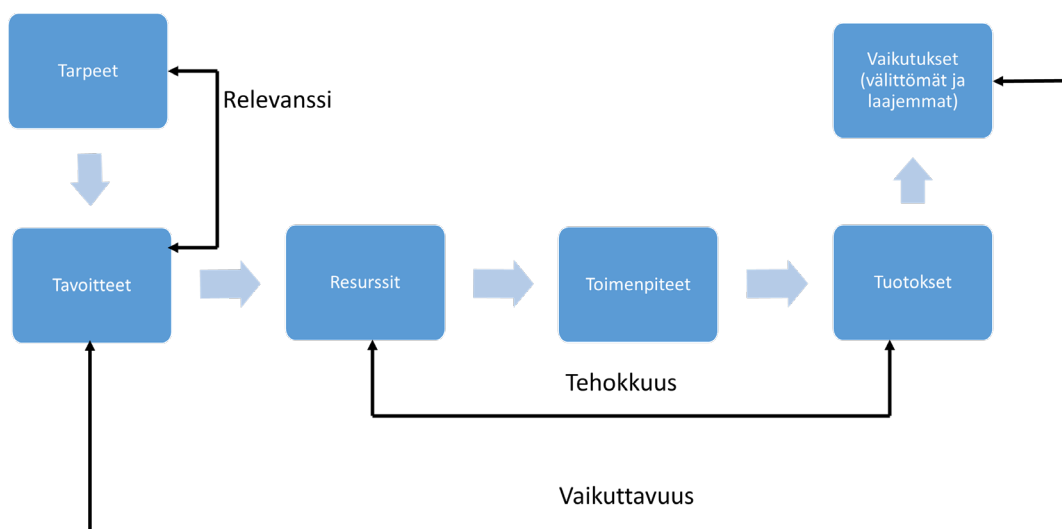
2.1. Tiedontarpeet kulttuuritoiminnan järjestämisen prosessissa

Kulttuuritoiminnan vaihtelevista sisällöistä, laajuudesta ja toimintamalleista huolimatta kaikkien kuntien kulttuuritoiminnan järjestämistä voidaan hahmottaa prosessina, jonka lähtökohtana ovat tietyt tarpeet ja seurauksena erilaiset vaikutukset. Tästä näkökulmasta kaikkien kuntien kulttuuritoiminnan toteuttaminen pitää sisällään vastaavia osa-alueita sekä niiden välisiä kytkentöjä ja vaikutussuhteita. Näiden osa-alueiden hahmottaminen auttaa selkeyttämään erilaisia kuntien kulttuuritoimintaa koskevia tiedontarpeita. (Kuvio 1.)

Prosessinäkökulmasta tarpeet ovat kulttuuritoiminnan lähtökohta. Tieto paikallisista tarpeista on tärkeää, jotta kuntien kulttuuritoiminnalle asetetut tavoitteet ovat relevantteja ja soveltuvat kyseessä olevan kunnan tilanteeseen. Ylipäätään kuntien toiminnan lähtökohtina ovat kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen kunnan toiminnassa (kuntalaki 410/2015, 1 §). Kuntalaiset pitävät vaikuttamista kunnan toimintaan tärkeänä. Kuntien demokratiatilinpäätös (Pikkala & Kurikka, 2006) raportoi, että noin 86 prosenttia vastanneista kuntalaisista halusi kuntien panostavan palautejärjestelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon. Tarve palautejärjestelmien kehittämiseen ja sellaisten instrumenttien rakentamiseen, joiden avulla palaute

voidaan ottaa huomioon ja johtaa toiminnan muutoksiin, on suuri. (Kangas & Ruokolainen, 2012, s. 13, 46, 48, 82.)

Kuvio 1. Kulttuuritoiminnan tiedontarpeiden kohteita prosessinäkökulmasta.



Mukaillen Harrinvirta ym., 1998, s. 29

Tiedontarpeet voivat kohdistua myös kulttuuritoiminnan tavoitteisiin. Kuntien kulttuuritoiminnalleen asettamat tavoitteet voivat olla hyvin moninaisia. Kunnissa taide ja kulttuuri nähdään enenevässä määrin paikallisen ja alueellisen kehityksen voimavarana (vrt. Pirnes, 2008, s. 165) ja kulttuuritoiminnalle asetetaan tavoitteita esimerkiksi kunnan imagoon, elinvoimaan ja vetovoimaisuuteen, talouteen sekä asukkaiden hyvinvointiin liittyen (Renko ym., 2020; ks. myös Kangas & Ruokolainen, 2012). Kansallisella tasolla vuoden 2019 keväällä voimaan tullut uusi laki kuntien kulttuuritoiminnasta kytkee myös kuntien kulttuuritoiminnan ja sen tavoitteet laajasti kunnan toimintaan ja tehtäviin (166/2019, 1 §, ks. Renko ym. 2018, s. 62).

Kunnissa kulttuuritoiminnan tavoitteita kirjataan vaihtelevasti hyvin erilaisiin ja eritasoisiin dokumentteihin. KULTTI-kuntakyselyn mukaan yleisimmin kulttuuritoiminnan tavoitteita on kirjattu kuntien talousarvioon, kulttuuristrategiaan, -suunnitelmaan tai vastaavaan, hyvinvointikertomukseen tai -suunnitelmaan sekä kuntastrategiaan (viittaus kyselyyn). Kaikki kyselyn vastaajat taajaan asutuista ja maaseutumaisista kunnista kokivat voivansa seurata kunnan kulttuuritoiminnan

tavoitteita vähintään varsin hyvin.³ Kaupunkimaisten kuntien vastauksissa oli enemmän hajontaa, mutta kaikkiaan vain neljä vastaajaa vastasi voivansa seurata kuntansa kulttuuritoiminnan tavoitteiden toteutumista huonosti.⁴

Resursseihin kohdistuvat tiedontarpeet liittyvät kuntien käytettävissä oleviin erilaisiin voimavaroihin kulttuuritoimintansa toteuttamiseen. Resurssit voivat olla esimerkiksi rahaa, henkilöstöä ja tiloja, joita on käytössä kulttuuritoiminnan aikaansaamiseksi. Ne kuvaavat kunnan panostusta kulttuuritoimintaan. Resursmien jakautuminen esimerkiksi toiminnan osa-alueittain ja menolajeittain antaa tietoa kunnan kulttuuritoiminnan toimintatavoista, linjanvedoista ja painopisteistä. Kulttuurin osuus suhteessa koko kuntatalouteen antaa näkökulmaa esimerkiksi kulttuuritoiminnan arvostuksesta kunnassa. (Esim. Karttunen, 2011.)

Tieto toimenpiteistä ja tuotoksista kertoo siitä, mitä kuntien kulttuuritoiminnassa konkreettisesti tehdään. Toimenpiteet ovat toimintaa, jonka kulttuuritoiminnan resurssit mahdollistavat. Ne ovat toiminnassa suoritettavia konkreettisia tehtäviä. Tuotokset puolestaan ovat toimintojen välittömiä tuotteita tai aikaansaannoksia. Toimenpiteet ja tuotokset edesauttavat haluttujen vaikutusten ja vaikuttavuuden saavuttamista. Toimenpiteitä ja tuotoksia tarkastelemalla saadaan tietoa muun muassa toiminnan painopistealueista ja laajuudesta. Tieto toimenpiteistä ja tuotoksista suhteessa resursseihin kertoo toiminnan tehokkuudesta.

Tieto toiminnan vaikutuksista kertoo toimenpiteistä seuranneista muutoksista. Vaikuttavuuden yksiselitteinen määrittely on vaikeaa, mutta usein käsitteellä viitataan tavoitellun muutoksen toteutumiseen (ks. mm. Jakonen, 2016; Kettunen, 2016). Tällöin kyse on siitä, miten kuntien kulttuuritoiminta toteuttaa sille määritellyjä tavoitteita. Monet kulttuuritoiminnan vaikutukset toteutuvat pitkällä aikajänteellä ja näkyvät yhteiskunnassa kulttuurisektoria laajemmin (ks. mm. Grinell, 2020). Näin vaikutus- ja vaikuttavuustietoa voi olla erityisen vaikea saada esiin.

³ Miten hyvin koette tällä hetkellä voivanne seurata kuntanne kulttuuritoiminnan tavoitteiden toteutumista asteikolla 1–5? Arviot välillä 3–5.

⁴ Vastaus 1 tai 2 asteikolla 1–5.

2.2. Tiedontarpeet kunnissa

KULTTI-kuntakyselyssä kysyttiin kuntien näkemyksiä kulttuuritoiminnan tiedon tarpeista ja kokemuksia tiedon tämän hetken saatavuudesta. Tulokset osoittivat, että kunnat tarvitsevat tietoa laajasti sekä päivittäisen toiminnan toteutukseen, seurantaan ja raportointiin että pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen. Vastauksissa tiedontarpeet korostuivat myös vaikuttamiseen ja viestintään liittyen.

Mihin kunnat tarvitsevat tietoa kulttuuritoiminnasta:

KULTTI-kuntakyselyn vastauksia

Erityisesti johtamisen ja päätöksenteon tueksi ja vaikuttamisen välineeksi, jotta päättäjillä on tarpeeksi kattavaa, vertailukelpoista ja ajantasaista tietoa kentän toiminnasta sekä paikallisesti että laajemmin. Lisäksi seurantaan ja viestintään, koska toimintatavat ovat muuttuneet ja esimerkiksi lastenkulttuuriin ja kulttuurihyvinvointiin panostetaan nykyisellään aiempaa vahvemmin. Ja vielä hyödynnettäväksi sektorirajat ylittävässä yhteistyössä --.

Kulttuuritoiminnan strateginen suunnittelu. Toiminnan perusteluun poliittiselle järjestelmälle. Oman aseman hahmottamiseen kansallisella kulttuurikentällä.

Johtamisen tueksi, toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen, raportointiin ulospäin ennen kaikkea kuntapäättäjille, mutta myös medialle ja kaupunkilaisille, vaikuttaminen.

Uusien asiakaslähtöisten toimintamallien pilotointiin ja vakiinnuttamiseen. Kuntalaisten osallisuuden vahvistamiseen kulttuuripalveluiden suhteen.

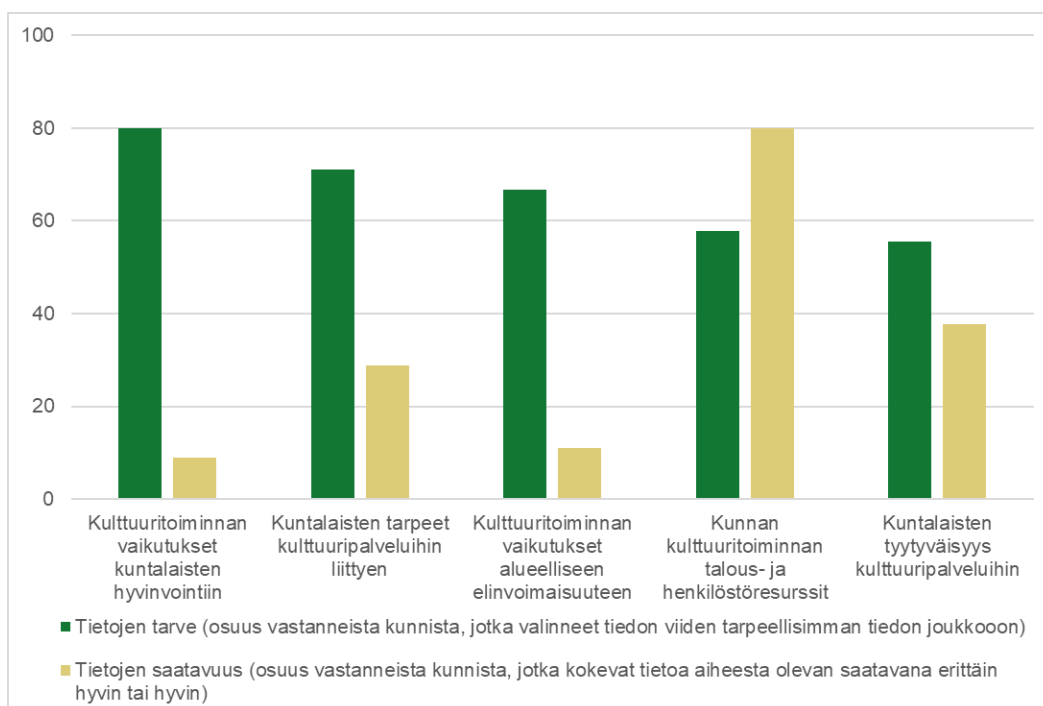
Kyselyyn vastanneiden kuntien tiedontarpeissa korostuivat kulttuuritoiminnan vaikutukset. Viiden keskeisimmän tiedontarpeen joukossa ovat kulttuuritoiminnan vaikutukset kuntalaisten hyvinvointiin ja alueelliseen elinvoimaisuuteen sekä kuntalaisten tyytyväisyys kulttuuripalveluihin. (Kuvio 2.) Vaikutusten lisäksi kuntien tärkeimmät tiedontarpeet koskivat talous- ja henkilöstöresursseja. Merkittävä osuus kyselyyn vastanneista kunnista näki myös tärkeänä tiedon kulttuuripalvelujen käytöstä sekä kunnassa toimivien taiteilijoiden, taide- ja kulttuuriyhteisöjen sekä yritysten toiminnasta. Kysymyksessä valmiiksi listattujen tietosäiltöjen lisäksi kunnat toivat esiin tiedontarpeita liittyen muun muassa kulttuuritoimintaan ja asukkaiden tarpeisiin kunnan eri alueilla, yhteistyöhön ja kumppanuuksien vaikuttavuuteen sekä kulttuuritoiminnan laatuun.

Vastausten perusteella tiedon saatavuus ei tällä hetkellä monin osin vastaa tiedon tarvetta. Esimerkiksi tärkeinä pidetyistä kulttuuritoiminnan vaikutuksista

hyvinvointiin ja elinvoimaisuuteen sekä kuntalaisten tarpeista kulttuuripalveluihin liittyen koettiin tietoa olevan saatavilla varsin heikosti. Useimmin viiden tärkeimmän tietotarpeen joukkoon nostetuista asioista ainoastaan kunnan kulttuuritoiminnan talous- ja henkilöstöresursseista enemmistö vastanneista kunnista koki tietoa olevan saatavana hyvin.

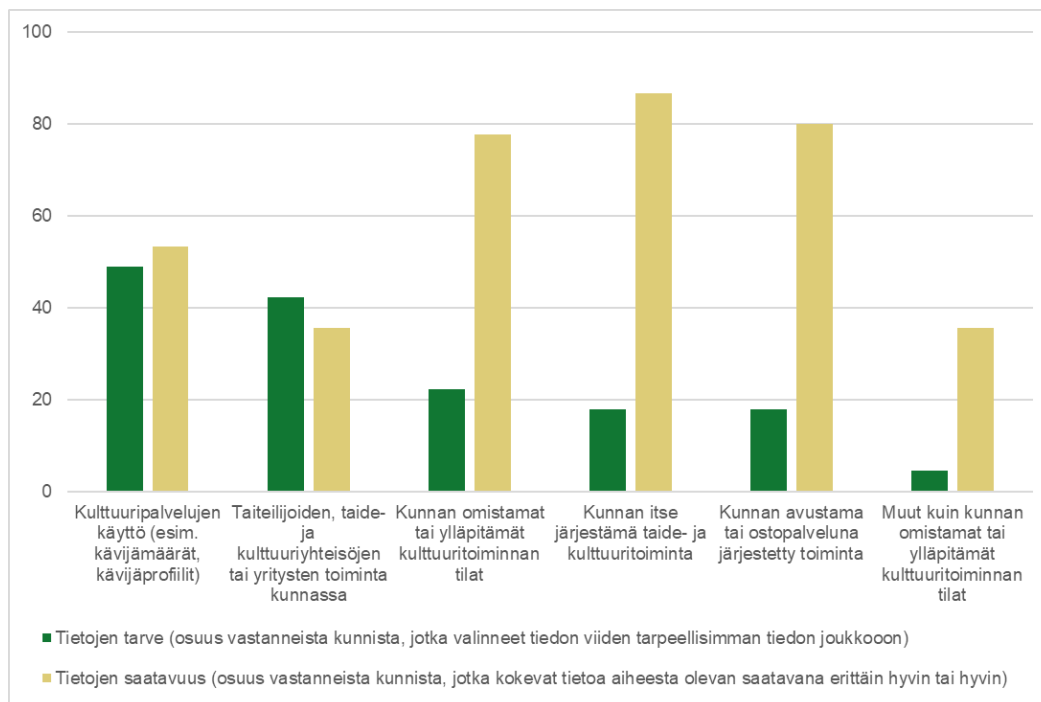
Vähemmän tärkeinä tiedontarpeina nähtiin kulttuuritoiminnan tiloihin sekä kunnan itse järjestämään tai avustamaan / ostopalveluna järjestämään toimintaan liittyvä tieto. Osittain kyse on siitä, että näiltä osin kyselyyn vastanneet kunnat kokevat tietoa olevan jo hyvin saatavilla. (Kuvio 3.)

Kuvio 2. Tietojen tarve ja saatavuus kulttuuritoiminnan järjestämisessä 1/2



Lähde: KULTTI-kuntakysely, n=45.

Kuvio 3. Tietojen tarve ja saatavuus kulttuuritoiminnan järjestämisessä 2/2

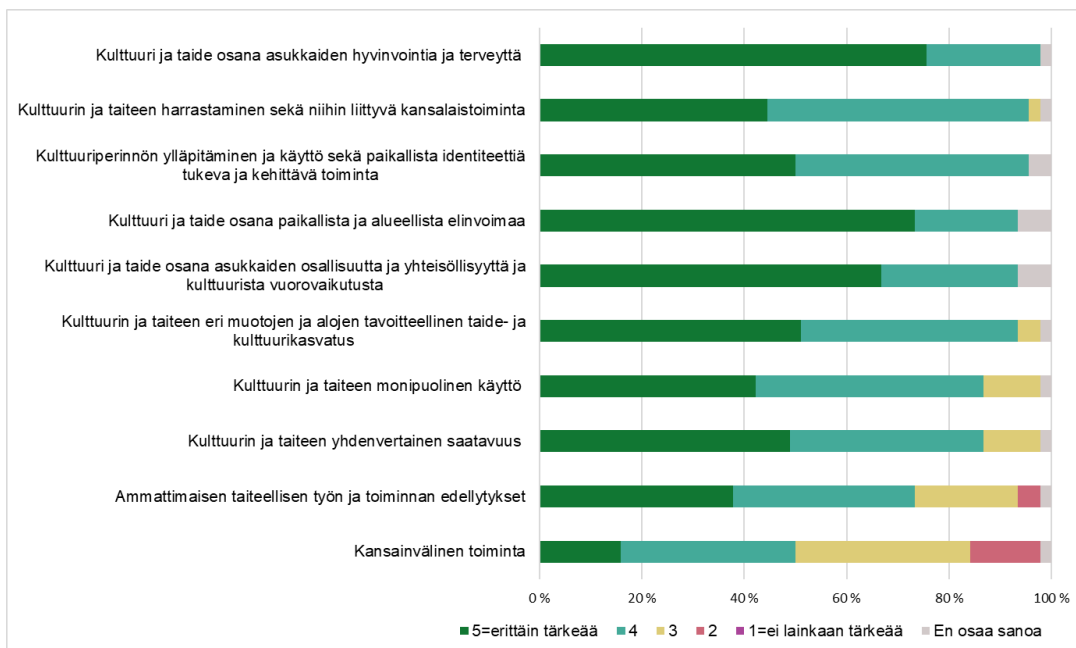


Lähde: KULTTI-kuntakysely, n=45.

Laissa kuntien kulttuuritoiminnasta listataan laaja joukko kulttuuritoiminnan tavoitteita. Kyselyn osana selvitettiin, miten tärkeänä kunnat itse kokevat tietojen saamisen laissa mainituista tehtäväalueista. Selkeä enemmistö vastanneista piti lähes kaikista tehtäväalueista saatavaa tietoa vähintäänkin melko tärkeänä (Kuvio 4). Erittäin tärkeänä vastaajakunnat pitivät useimmin tiedon saamista kulttuurista ja taiteesta osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä, paikallista ja alueellista elinvoimaa sekä asukkaiden osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja kulttuurista vuorovaikutusta. Prosessinäkökuulmasta myös nämä tiedontarpeet kytkeytyvät toiminnan vaikutuksiin.

Kyselyn tulokset vahvistavat aiemmissä tutkimuksissa todettua kuntien erityistä tarvetta juuri kulttuuritoiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden osoittamiselle. Vaikutustietoa kaivataan muun muassa kulttuuritoiminnan merkityksen osoittamiseen ja kommunikointiin merkitystä resursseista päättävillä tahoilla (Ruusuvirta ym., 2020). Vaikuttaminen tiedon kautta on todettu tärkeäksi myös aluetasolla.

Kuvio 4. Tietojen saannin tärkeys kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisessä



Lähde: KULTTI-kuntakysely, n=45.

3 KULTTUURITOIMINNAN TIEDONTUOTANTO KUNNISSA

Kunnilla on vapaus järjestää kulttuuritoimintaa haluamallaan tavalla. Siten myös kuntien kulttuuritoiminnan tiedontuotannon lähtökohdat, tavat ja tarpeet ovat erilaisia: kunkin kunnan oma organisaatio kerää tietoja omien tarpeidensa mukaisesti ja resurssiensa puitteissa. Myös tiedontuotannon prosessit vaihtelevat kunnissa suuresti. Kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa tietoa kootaan lisäksi alueellisella ja kansallisella tasolla. Näistä syistä kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa tiedontuotantoa kuvastavat nykyisellään sirpaleisuus ja hajanaisuus.

Tässä luvussa käydään läpi kulttuuritoiminnan olemassa olevaa tietopohjaa. Ensin kuvataan olemassa olevia paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason tietolähteitä sekä niiden hyödyntämistä kunnissa. Seuraavaksi tuodaan esiin esimerkkejä kuntien kulttuuritoimintaan eri yhteyksissä kehitetyistä mittareista ja indikaattoripaketeista. Lopuksi avataan tiedontuotannon ongelmakohtia.

3.1. Olemassa olevat tietolähteet ja niiden hyödyntäminen kunnissa

Tietoa kuntien kulttuuritoiminnasta kootaan ja tuotetaan hallinnon eri tasoilla: kansallisella, alueellisella ja paikallisella. Eri tahoilla kuntien kulttuuritoiminnasta koottava tieto kattaa vain osia kuntien monipuolisesta toiminnasta. Kuntien omalla tiedontuotannolla on keskeinen rooli myös silloin, kun tietoa kokoavat alueelliset tai kansalliset toimijat: lähtökohtaisesti tieto kerätään aina kunnissa.

Kansallisesti kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa tietoa kerätään usein osana laajempia valtakunnallisia tiedonkeruita, jotka koskevat kuntien toimintaa myös kulttuurin ulkopuolella. Taulukko 1 listataan keskeisiä kuntien kulttuuritoimintaa koskevia valtakunnallisia tilasto- ja tietolähteitä, joita päivitetään säännöllisesti ja jotka ovat tällä hetkellä avoimesti saatavilla. Moni tilasto- ja tietolähteistä liittyy keskeisiin kulttuuripoliittisiin rakenteisiin ja niiden seurantaan: esimerkiksi tietoa valtiosuusjärjestelmään kuuluvista taide- ja kulttuurilaitoksista kerätään osana Tilastokeskuksen kulttuuritilastoa sekä museo-, teatteri- ja orkesteritilastoja.

Kulttuuritoimintaan liittyvää tietoa löytyy myös muista kuin taulukossa listatuista lähteistä. Esimerkiksi Tilastokeskus tilastoi kunnittain luovien alojen yrityksiä ja työpaikkoja sekä Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kulttuuri- ja vapaa-aikatoiminnan henkilöstöä.

Taulukko 1. Kulttuuritoiminnan valtakunnallisia tilasto- ja tietolähteitä.

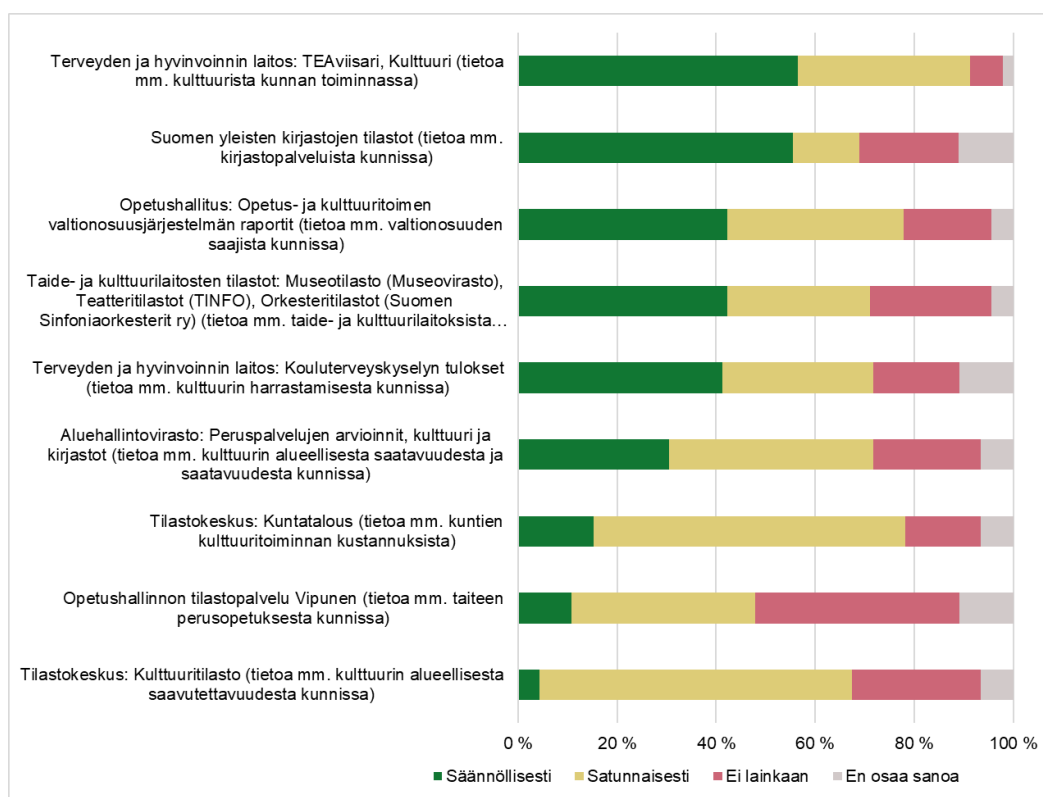
Lähde	Tietosisällön tiivis kuvaus	Julkaisu tiheys
Kouluterveyskysely , Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)	Lasten ja nuorten vapaa-ajan harrastaminen (mm. taide- ja kulttuuri)	Joka toinen vuosi
Kulttuuritilasto , Tilastokeskus	Kulttuurin alueellinen saavutettavuus (mm. vos-laitokset, kirjastot, elokuvateatterit)	Vaihteleva
Kuntatalouden tiedonkeruu , Tilastokeskus (vuodesta 2021 Valtionkonttori)	Kulttuuritoiminnan kustannukset ja tuotot osana kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen raportointia	Vuosittain
Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän raportit , Opetushallitus	Tietoa valtionosuuden piirissä olevien taiteen perusopetuksen, vapaan sivistystyön oppilaitosten sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden toiminnasta ja rahoituksesta.	Vuosittain
Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen	Indikaattoritietoa mm. taiteen perusopetuksesta kunnissa. Tilastot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen keräämiin tietoihin ja rekistereihin.	Vuosittain
Peruspalvelujen arviointi , Aluehallintovirastot ⁵	Kulttuuripalvelujen ja kirjastopalvelujen alueellinen saatavuus, vaihtelevat teemat	Joka toinen vuosi
TEAvisari , THL	Kulttuuri kuntalaisten terveyden edistämisessä.	Joka toinen vuosi.
Suomen yleisten kirjastojen tilastot , OKM, aluehallintovirastot	Kirjastopalvelut kunnissa	Vuosittain
Museotilasto , Museovirasto	Ammatillisesti hoidettujen museoiden talous, henkilöstö ja toiminta	Vuosittain
Orkesteritilastot , Suomen Sinfoniaorkesterit ry (Suosio)	Suosion jäsenorkestereiden toiminta.	Vuosittain
Teatteritilastot , TINFO	Teatteri- ja orkesterilain piirissä olevien teattereiden ja tanssiryhmien ohjelmisto-, katsoja-, henkilöstö-, talous- ja palkkatilastot. Lain ulkopuolisten ammattiryhmien katsoja-, ohjelmisto- ja taloustilastot.	Vuosittain

Valtakunnallisesti koottavaa kuntien kulttuuritoiminnan tietoa käytetään kunnissa varsin vaihtelevasti. KULTTI-kuntakyselyn mukaan useimmin säännöllisesti hyödynnettäviä valtakunnallisia tilasto- ja tietolähteitä ovat kulttuurin TEAvisari (57 % hyödyntää säännöllisesti) sekä Suomen yleisten kirjastojen tilastot (56 %).

⁵ Viime vuosina Cupore on toteuttanut kulttuurin peruspalveluarvioinnin opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

Harvimminkin säännöllisesti kunnissa hyödynnetään Tilastokeskuksen kulttuuritilastoa (4 %) ja kuntataloustilastoa (15 %) sekä opetushallinnon tilastopalvelu Vipusta (11 %). Kulttuuri- ja kuntataloustilasto ovat kuitenkin useimmiten kunnissa satunnaisesti hyödynnettäviä. Vastaajakunnista noin neljännes ei hyödynnä kulttuuritoiminnan järjestämisessä lainkaan kulttuuritilastoa (26 % vastaajista), taide- ja kulttuurilaitosten tilastoja (24 %) tai kulttuurin peruspalveluarviointia (22 %). (Kuvio 5.)

Kuvio 5. Missä määrin kunnat hyödyntävät kulttuuritoiminnan valtakunnallisia tilasto- ja tietolähteitä kulttuuritoiminnan järjestämisessä



Lähde: KULTTI-kuntakysely, n=46.

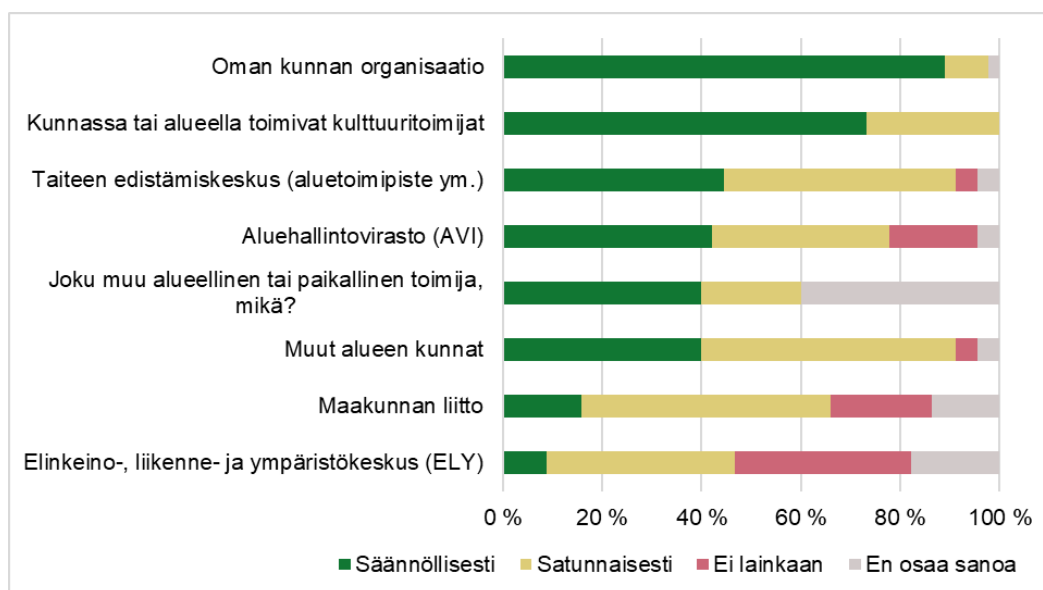
Alueellisella tasolla kulttuuritoiminnan tietoa tuottavat esimerkiksi Taiteen edistämiskeskuksen sekä maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) ja aluehallintovirastot (AVI). Paikallisella tasolla tiedontuottajiin kuuluvat kuntaorganisaatioiden itsensä lisäksi esimerkiksi paikalliset kulttuuritoimijat.

Alueellisella ja paikallisella tasolla tuotettavasta tiedosta kunnan oman organisaation tietoa hyödynnetään selkeästi eniten: 89 prosentissa KULTTI-kuntakyselyn vastaajakunnista hyödynnetään kuntaorganisaation tuottamaa tietoa

säännöllisesti kulttuuritoiminnan järjestämisessä (Kuvio 6). Myös kunnassa tai alueella toimivien kulttuuritoimijoiden tuottamaa tai tarjoamaa tietoa hyödynnetään vastaajien mukaan useimmiten säännöllisesti (73 %). Harvimminkin säännöllisesti hyödynnetään ELYn (9 %) ja maakunnan liiton (16 %) tuottamaa tai tarjoamaa tietoa. Ylipäätään alueellisten toimijoiden tuottama tieto voi vaihdella paljonkin alueesta riippuen.

Kultti-kyselystä nousi esiin paikallisen ja alueellisen yhteistyön tärkeys myös tiedontuotannon näkökulmasta. Vastausten mukaan säännölliset tapaamiset esimerkiksi kulttuuritoimijoiden kanssa toimivat hyvinä tiedon jakamisen kanavana. Suora keskusteluyhteys eri toimijoihin mahdollistaa luottamuksellisen vuorovaikutuksen ja tietojen vaihdon. Myös palautteen ja tietojen keräämisessä kuntalaisilta erilaiset kohtaamiset, foorumit ja työpajat mainittiin hyvinä keinoina tiedon jakamiseen ja saamiseen.

Kuvio 6. Missä määrin kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisessä hyödynnetään alueellisten tai paikallisten toimijoiden kulttuuritoiminnasta tuottamaa tai tarjoamaa tietoa



Lähde: KULTTI-kuntakysely, n=45.

3.2. Esimerkkejä kuntien kulttuuritoiminnan indikaattoreista

Edellä kuvattiin olemassa olevia kuntien kulttuuritoiminnan tilasto- ja tietolähteitä sekä niiden tietosisältöjä. Olemassa olevat lähteet pitävät sisällään mittareita ja tunnuslukuja, jotka kuvaavat määrällisesti tai laadullisesti tiettyä asiantilaa. Määrällinen kuvaaminen perustuu tilastoihin ja numeroihin. Laadullinen kuvaaminen taas viittaa esimerkiksi näkökulmien ja kokemusten kokoamiseen tietystä ilmiöstä. Laadullista tietoa on mahdollista esittää myös numeerisessa muodossa, mutta usein se vaatii myös sanallista kuvailua.

Mittareista ja tunnusluvuista tulee indikaattoreita, kun ne asetetaan tiettyjen tavoitteiden ja päämäärien yhteyteen (Ruusuvirta, Saukkonen & Karttunen, 2013). Indikaattorit siis seuraavat sitä, miten tavoitteet toteutuvat. Luotettava indikaattori kuvaa halutun ilmiön ydintä (relevanssi), mittaa juuri kyseistä ilmiötä (validius) sekä nojaa luotettavaan ja asianmukaisesti toteutettuun aineistonkeruuseen ja -analyysiin (reliaabelius). (Saukkonen & Herranen, 2009, s. 7) Indikaattorit voivat kohdistua toiminnan eri tasoille (ks. mm. IFACCA, 2005).

Kuntien kulttuuritoiminnan indikaattorikonaisuuksia on pyritty kehittämään Suomessa ja ulkomailla. Esimerkkejä indikaattorikonaisuuksista on koottu taulukkoon 2. Indikaattorikonaisuudet kytkeytyvät tiiviisti vaikuttavuuteen silloin, kun vaikuttavuus ymmärretään tavoitellun muutoksen toteutumisenä (ks. OPM, 2009).

Kuntien kulttuuripalveluiden seurannan ja arvioinnin kehittämishankkeessa muotoillut indikaattorit toimivat erityisen hyvänä vertailukohtana, sillä ne on kehitetty juuri Suomen kuntien kulttuuritoiminnan tarkasteluun. Norjalainen Kulturindeks on kehitetty erilaisessa hallinnollisessa ja toiminnallisessa kontekstissa, mutta se tarjoaa esimerkkejä etenkin tietoperustan visualisointiin. Cultural and Creative cities monitor keskittyy isoihin kaupunkeihin. Sen kolme keskeistä osa-aluetta (kulttuurinen elinvoima, luova talous ja mahdollistava ympäristö) ovat kuitenkin relevantteja myös pienemmille kunnille. Kanadalainen Municipal Cultural Planning tuo näkökulmia etenkin indikaattoreiden yhdistämiseen eri vaiheisiin kulttuuritoiminnan prosessia (ks. luku 2.1).

Taulukko 2. Kuntien kulttuuritoiminnan indikaattorikonaisuuksia.

Lähde	Tiivistetty kuvaus
Kuntien kulttuuripalveluiden seurannan ja arvioinnin kehittämishanke 2009–2013 (Suomi)	<p>Hanke toteutettiin Suomen Kuntaliiton, mukana olleiden 21 kunnan sekä Cuporen yhteistyönä. Hankkeessa kuvattiin kulttuuritoiminnan seurannan ja arvioinnin alueita sekä tuotettiin ja määriteltiin kuntien kulttuuritoiminnan indikaattoreita. Lopputuloksena laadittiin indikaattorikokoelma, jossa on yhteensä 45 indikaattoria ryhmiteltynä 16 otsikon alle. Kokoelman pohjalta valittiin viisi toiminnan aluetta ja 15 indikaattoria pohjaksi ja työvälineeksi kuntien omaehtoiseen indikaattoreiden testaamiseen. (Ruusuvirta ym., 2013; Karttunen, 2011.)</p> <p>Tuumasta toimeen – välineitä kuntien kulttuuripolitiikan seurantaan ja arviointiin</p>
Norsk Kultu- rindex (Norja)	<p>Kulturindeks kokoaa tietoa kulttuurin rahoituksesta, tarjonnasta, toimi-joista ja käytöstä Norjassa paikallisesti ja alueellisesti. Tietolähteitä ovat julkishallinnon rekisterit, etujärjestöt ja yhdistykset sekä lipunmyyntitietojen osalta yritykset. Indeksiin päivitetään vuosittain edeltävän kalenterivuoden tiedot. Indeksi on kehitetty Telemarksforskning -tutkimussäätiön, kuntien ja maakuntien yhteistyönä. Kaikkiaan indeksi koostuu kymmenestä kategoriasta, jotka on jaettu kaikkiaan 38 osioon (delindikatorer).</p> <p>Kulturindeksissa kunnat ja alueet listataan kaikkien kymmenen kategorian valossa parhaimpiin. Kävijä voi myös hakea tietyn alueen tai kunnan tietoja ja tarkastella eri muuttujia sekä kunnan/alueen kulttuuri-indeksisijoituksen muutosta viime vuosina. Avoimesti saatavilla olevan julkisen tiedon lisäksi sivuston kautta voi ostaa indeksin tiedoista koostetun raportin tiettyä kuntaa tai aluetta koskien.</p>
Cultural and Creative cities monitor (EU)	<p>Euroopan komission piirissä toteutetun The Cultural and Creative Cities Monitor -mittariston tavoitteena on tuottaa tietoa, jonka kautta kaupungit voivat osoittaa taiteen ja kulttuurin vaikuttavuutta ja merkitystä kaupunkien kehityksessä.</p> <p>Monitorissa kaupunkien kulttuuri- ja luovaa toimintaa tarkastelevat osa-alueet on jaettu kolmeen: kulttuurinen elinvoima (cultural vibrancy), luova talous (creative economy) sekä mahdollistava ympäristö (enabling environment). Nämä kolme osa-aluetta on edelleen jaettu yhdeksään ulottuvuuteen, joiden alla on 29 indikaattoria.</p>
Municipal Cultural Planning (Kanada)	<p>Canadian Urban Institute on tuottanut oppaan, jonka tarkoituksena on tukea kuntien kulttuuritoimintaa tuottamalla mittaamisen ja arvioinnin indikaattoreita. Oppaaseen on koottu yli 70 indikaattoria kulttuuritoiminnan panoksia (input), prosesseja ja tuloksia (outcome). Oppaassa annetaan myös tietoa indikaattoreiden valintaan ja tiedon keräämisen menetelmiin liittyen.</p> <p>Panososio sisältää indikaattoreita, jotka tuottavat tietoa taloudellisista panostuksista kulttuuriin. Prosessi-indikaattoreiden osiossa tuotetaan tietoa kulttuuriresurssien tunnistamiseen, hyödyntämiseen ja vahvistamiseen osana kunnan suunnittelua ja päätöksentekoa. Tulososiossa indikaattorit on edelleen jaettu viiden osa-alueen alle, jotka ovat luovuuden edistäminen (fostering creativity), elinvoiman luominen (creating wealth), paikkojen luominen (creating quality places), sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen (strengthening social cohesion) sekä organisaation muutos (organisational change).</p>

3.3. Tiedontuotannon ongelmakohtia

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedon tuotannossa on moninaisia haasteita ja ongelmakohtia. Ne liittyvät ensinnäkin tiedontuotannon prosesseihin: tietojen esille saamisen vaikeuksiin, tietojen hyödyntämiseen sekä tekniikkaan ja resursseihin. Toisekseen ongelmia tuottaa tietosisältöjen epäyhtenäisyys. Sisältöjen kehittäminen ja yhtenäistäminen on tärkeää, jotta voidaan tuottaa mahdollisimman vertailukelpoista, selkeästi määriteltyä ja rajattua tietoa. Kolmanneksi haasteet ja ongelmakohdat liittyvät tietojen relevanssiin ja hyödynnettävyyteen. Tällöin kyse on etenkin tietojen vastaamisesta tarpeisiin. Neljänneksi tiedontuotannossa tunnistetut ongelmakohdat liittyvät tekniikkaan ja resursointiin. (Ks. Saukkonen & Ruusuvirta, 2008.)

Käsitteet ja rajaukset

Keskeisiä tiedontuotannon ja tietojen hyödyntämisen haasteita kuntien kulttuuritoiminnassa ovat tiedon vertailtavuuteen ja yhteismitallisuuteen liittyvät kysymykset. Käsitteisiin ja rajaamiseen liittyvien ongelmien keskiössä ovat moninaiset tavat ymmärtää kulttuurin käsite ja se, mitä kulttuuritoimintaan luetaan.

Nykyinen lainsäädäntö ja yhteiskunnallinen kehitys luovat paineita laajentaa kulttuurin ja kulttuuritoiminnan käsitteitä. Samalla törmätään yhä useammin kysymykseen siitä, mikä tulisi määritellä kulttuuriksi tai kulttuuritoiminnaksi ja mikä ei. Rajaamisen haasteet koskevat paitsi toiminnan sisältöjä myös toimijoita. Rajataanko tiedontuotanto koskemaan esimerkiksi vain kunnan oman organisaation sisällä tuotettua kulttuuritoimintaa vai otetaanko mukaan myös sellaiset toimijat, joita kunta avustaa tai joiden kanssa se muulla tavoin tekee yhteistyötä? Yhdistykset ja muut kolmannen sektorin toimijat ovat keskeisiä kuntien kulttuuritoiminnan yhteistyökumppaneita. Monissa kunnissa on myös kulttuuritoimijoita, jotka tuottavat alueella kulttuuritoimintaa ilman mitään yhteyttä kuntaorganisaatioon. Tiedonkeruun rajaaminen ainoastaan kuntaorganisaation sisällä tapahtuvaan toimintaan ei näin ollen aina anna kattavaa kuvaa kunnassa tapahtuvasta kulttuuritoiminnasta. Samalla laajan kulttuuritoimijajoukon sisällyttäminen osaksi tiedontuotantoa voi käytännössä olla vaikeaa tai mahdotonta. (Saukkonen & Ruusuvirta, 2008, 16–18)

Käsitteisiin ja rajauksiin liittyvät tiedontuotannon ongelmat vaikeuttavat kuntien vertailua: kuntien erilaiset tavat määritellä kulttuuritoimintaa ja sen osat alueet yhdistettynä vaihteleviin kulttuurin järjestämistapoihin ja hallintorakenteisiin tuottavat hyvin erisisältöisiä tietokokonaisuuksia. Myös erikokoisia kuntia voi

olla hankalaa sovittaa samanlaisten toiminnan rajausten ja määrittelyjen alle. Rajaaminen ja toiminnan määrittely ovat kuitenkin ensiarvoisen tärkeitä jo yksittäisen kunnan kulttuuritoiminnan tiedontuotannossa ja tarkastelussa. Yhtenäiset rajaukset ja määritelmät mahdollistavat esimerkiksi luotettavan ajallisen seurannan.

Tietojen esiin saaminen

Taiteen ja kulttuurin toimialan tietoperustaa kartoittaneessa selvityksessä todettiin, että tiedontuotannon suurimpia haasteita ovat tilasto- ja muun tiedon yhteen kokoaminen sekä tiedon saaminen esille ja käyttöön (Haanpää ym., 2020; ks. myös Antikainen ym., 2018). Kuntien kulttuuritoiminnassa tietojen esiin saamisen vaikeudet liittyvät sekä yksittäisiin kuntiin että valtakunnalliseen kuntien kulttuuritoiminnan yleiskuvaan. Monet tiedot ovat saatavana pirstaleisesti eri paikoissa, ja esimerkiksi yksittäistä kuntaa koskevien tietojen yhdistäminen vaatii aikaa ja vaivaa. Osaltaan eri tietolähteet pitävät sisällään erilaisia määritelmiä, mikä vaikeuttaa tietojen yhdistämistä entisestään.

Kunnat järjestävät kulttuuritoimintaa hyvin monenlaisilla toimintamalleilla: tuottamalla itse, ostamalla palveluita sekä avustamalla tai tukemalla muuten kulttuuritoimijoita. KULTTI-kuntakyselyn vastaukset tuovat esiin tietojen esiin saamisen ongelmia, jotka liittyvät tiedonkulkuun kunnan sisällä eri hallintokuntien tai toimialojen välillä. Kunnissa puuttuu yhtenäisiä määritelmiä sekä tiedonkulun rutiineja ja kanavia, joita eri tahoillaan hajallaan olevien tietojen yhdistäminen vaatisi. Kuntaorganisaatioiden sisällä on myös vaikeuksia saada ja välittää tietoa kolmannella sektorilla ja muualla kuntaorganisaatioiden ulkopuolella toteutuvasta toiminnasta.

Valtakunnallisia ja muita useita kuntia kattavia tiedonkeruita toteutetaan eri tahoilla, määritelmillä ja alustoilla. Näissä tiedonkeruissa myös kuntien hyvin erilaiset hallintorakenteet ja palvelujen tuottamisen tavat vaikeuttavat tietojen esiin saamista ja vertailua. Tämä korostuu etenkin kulttuuritoiminnan taloustiedoissa, joissa kulttuuritoimintaa voi myös olla ajoittain vaikea erottaa kuntaorganisaation muiden toimintojen kustannuksista. (Renko & Ruusuvirta 2018; Kangas & Ruokolainen, 2012.)

Tiedontuotannon tavat vaikuttavat osaltaan tietojen kattavuuteen ja luotettavuuteen. Etenkin kyselyillä kerättävässä tiedossa on useimmiten aukkoja, ja vastausprosentit voivat jäädä mataliksi – osin erilaisten kyselyjen suuresta määrästä johtuen. Valtakunnallisissa tiedonkeruissa tavoitetaan harvoin kaikkia kuntia eikä niitä edes kohdisteta kaikkiin kuntiin, sillä Ahvenanmaan kunnat jäävät usein

tiedonkeruiden ulkopuolelle. Kuntalaisiin kohdistuvissa tiedonkeruissa tavoitetaan usein tietyt aktiiviset ihmiset ja ryhmät.

Tietojen esiin saamiseen ongelmat voivat liittyä toisaalta määrittelyjen epämääräisyyteen ja toisaalta niiden liialliseen yksityiskohtaisuuteen. Toisinaan esiin nouseva tiedontarve muotoillaan hyvin yleisellä tasolla (esimerkiksi kulttuuritoiminnan hyvinvointivaikutukset), mutta tietojen esiin saaminen edellyttää tiedontarpeen kohteiden täsmällisempää määrittelyä. Toisinaan tiedontarve voi olla hyvin täsmällinen (esimerkiksi tietyn väestöryhmän osallistuminen kulttuuritoimintaan), jolloin siihen vastaaminen vaatii erityisen työlästä ja tarkkaa tiedonkeruuta.

Tietojen relevanssi ja hyödyntäminen

Tietojen relevanssi liittyy tässä siihen, miten saatavilla oleva kuntien kulttuuritoimintaa koskeva tieto palvelee kuntia itseään sekä muita tiedon tarvitsijoita ja käyttäjiä. KULTTI-kuntakyselyn mukaan kulttuuritoiminnan tiedontarpeet (ks. luku 2) kunnissa painottuvat etenkin toiminnan lähtökohtiin (kuntalaisten tarpeet), panoksiin (talous ja henkilöstö) sekä lopputulemiin (toiminnan vaikutukset).

Kuitenkin kuntien kulttuuritoiminnan nykyisten tietolähteiden tietosisälöissä korostuvat panokset sekä aktiviteetit ja tuotokset: kulttuuritoiminnan kustannukset sekä numeerinen tieto toteutetusta toiminnasta ja kävijämääristä. Myös aiempien tutkimusten mukaan kulttuuritoimintaa seurataan kunnissa pääasiassa välittömästi ja määrällisesti mitattavien asioiden kuten kulttuuritoiminnan kustannustietojen sekä osallistuja- ja esitysmäärien kautta (ks. mm. Ruusuvirta ym., 2020, s. 3). Tämä osoittaa, että saatavilla oleva tieto ei tällä hetkellä vastaa kattavasti kuntien tiedontarpeisiin.

Tiedon relevanssin ongelmat liittyvät toisaalta siihen, että haluttua tietoa ei ole saatavilla ja toisaalta siihen, että saatavilla oleva tieto ei ole toiminnan kannalta olennaista. Jos toiminnan kannalta tärkeää tietoa ei ole saatavilla, on riski, että toiminnan seuranta ja arviointi alkaa nojata saatavilla olevaan mutta epäolennaiseen tietoon.

Etenkin kuntien kulttuuritoiminnan vaikutuksia koskeva tieto on hajanaista ja puutteellista. Valtakunnallisesti tietoa esimerkiksi kuntalaisten tyytyväisyydestä kulttuuripalveluihin ei tällä hetkellä ole lainkaan saatavilla.⁶

⁶ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteutti vuoteen 2017 saakka ATH-tutkimusta (Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus), joka sisälsi kysymyksiä liittyen kulttuuripalvelujen käyttöön ja tyytyväisyyteen. Syksystä 2017 alkaen tutkimus on jatkunut nimellä Kansallinen terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus FinSote, jossa ei tällä hetkellä ole kulttuuritoimintaan liittyviä sisältöjä.

Tietojen hyödyntäminen kulttuuritoiminnan suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa liittyy siihen, missä muodossa tietoa esitetään. KULTTI-kyselyssä nousi esiin, kuinka päättäjille kaivataan ”napakkaa, selkeää ja nopeasti omaksuttavaa tietoa”. Kuntaorganisaatiossa kulttuuritoimintaa koskevan tiedon tulee olla ymmärrettävää eri hallinnonaloilla.

Usein selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksiin vastataan tuottamalla määrällistä tietoa esimerkiksi kävijämääristä ja toiminnan kustannuksista. Laadullista tietoa esimerkiksi toiminnan laadusta ja ihmisten kokemuksista on vaikeampi koota, analysoida ja tiivistää kuin määrällistä tietoa. Määrälliset ja laadulliset tiedot kuvaavat molemmat kulttuuritoimintaa, mutta eri näkökulmista. Nojaaminen vain toiseen tarkoittaa, että näkökulma kapenee.

Tietojen tuotannossa, tulkinnassa ja hyödyntämisessä on aina otettava huomioon tuotetun tiedon konteksti ja se, mistä osasta toimintaa tieto oikeastaan kertoo. Esimerkiksi tietyllä maantieteellisellä alueella toteutettavat haastattelut tai muut aineistonkeruut tarjoavat tietoa, jota ei välttämättä voi yleistää koskemaan muita alueita.

Tekniikka ja resursointi

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevien tietojen tuotanto vaatii resursseja ja osaamista. KULTTI-kuntakyselyn vastauksissa nousee esiin puutteita kuntien tiedontuotannon prosesseihin, toiminnan seurantaan sekä seurannan välineisiin liittyen. Myös aiemmissa tutkimuksissa usein esiin tuotu ongelma on tiedontuotannon ja sen kehittämisen niukat resurssit (ks. mm. Ruusuvirta ym., 2020, s. 3). Resursointi liittyy myös vastuunjakoon eli siihen, onko kunnassa tiettyä toimijaa, jonka tehtäviin tiedontuotanto kuuluu ja jolla on siihen riittävästi resursseja.

Tiedontuotannon kehittäminen automaation ja digitaalisten välineiden avulla luo paljon mahdollisuuksia ja on yksi tapa helpottaa resurssipulaa. KULTTI-kuntakyselyssä enemmistö (70 %) vastaajista hyödynsi kunnan tiedontuotannossa erilaisia sähköisiä, automatisoituja tai muita tiedontuotantoa helpottavia menetelmiä. Tällaisia ovat esimerkiksi sähköiset kyselyt, asiakasjärjestelmät, palauteautomaatit ja erilaiset laskurit. Jonkin verran kunnissa on käytössä myös automaatiota tietojen siirtymisessä eri järjestelmien välillä.

Automaation ja digitaalisten välineiden hyödyntämisessä kuntien tiedontuotannossa on vielä kehitettävää. Kyselyvastausten mukaan esimerkiksi erilaisia taustatietojärjestelmiä (kassajärjestelmät, lipunmyyntijärjestelmät, tilavarauksjärjestelmät, tapahtumanhallintajärjestelmät) ei vielä hyödynnetä tarpeeksi tietojen keräämisessä. Osassa kunnista puuttuu myös tarvittavaa tietoteknistä osaamista.

Vaikka erilaiset digitaaliset kyselyt ja yhteydenottokanavat ovat lisänneet mahdollisuuksia tavoittaa kuntalaisia, ei niiden kautta pystytä tavoittamaan kaikkia ryhmiä.

Yleisesti ottaen kaikenlaisen tiedon kokoaminen, esittäminen ja hyödyntäminen edellyttää tiedon tarkastamista, kehystämistä sekä analysointia, mikä vaatii resurssien varaamista osana kuntien kulttuuritoiminnan tiedontuotannon kokonaisuutta.

4 KULTTI-HANKE TULEVAISUUDEN TIETOPERUSTAA RAKENTAMASSA

Tässä työpaperissa on käyty tiiviisti läpi kuntien kulttuuritoiminnan nykyisiä mittareita ja tunnuslukuja, kuntien tiedontarpeita sekä tiedontuotannon käytäntöjä ja keskeisiä haasteita. Kuntien kulttuuritoiminnan tiedontuotannon kehittämiseen kohdistuu paljon toiveita ja paineita. Osaltaan ne liittyvät tarpeeseen osoittaa kulttuuritoiminnan paikallisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta sekä kehittää tiedolla johtamista hallinnon eri tasoilla. Yleisesti taustalla on tavoite hyödyntää tietoa entistä paremmin.

Tarkastelu osoittaa, että kuntien kulttuuritoimintaa koskevan tiedontuotannon kehittämistarpeet liittyvät etenkin sisältöihin ja prosesseihin (kuvio 7). Ne muodostavat kaksi keskeistä suuntaviivaa kuntien kulttuuritoiminnan tietoperustan kehittämiseen KULTTI-hankkeen kautta.

On tärkeä huomata, että tiedontuotannon kehittäminen on moniulotteinen prosessi, joka vaatii erilaisia toimijoita, yhteistyötä ja pitkäjänteisyyttä. KULTTI-hankkeessa keskitytään erityisesti yhtenäisen tietojärjestelmän luomiseen ja sinne sisällytettävien tietosisältöjen rajaamiseen ja määrittelyyn. Hankkeessa pilotoidaan järjestelmä, jota kehitetään sisällöllisesti ja teknisesti eteenpäin tulevaisuudessa.

Kunnat ovat kulttuuritoimintaansa koskevan tiedon ensisijaisia lähteitä ja käyttäjiä. Kunnista ja niiden resursseista riippuu, miten tietoa kerätään, ylläpidetään ja ennen kaikkea hyödynnetään kunnan toiminnassa.

Kuntien kulttuuritoiminnassa monialainen yhteistyö ja kulttuurin laajentunut ja hallintokuntien rajat ylittävä rooli kunnan toiminnassa edellyttävät uudenlaisia toimintatapoja tiedonkeruuseen sekä toiminnan seurantaan ja resursointiin. Kun tavoitteiden toteutuminen vaatii laajapohjaista toimintaa, myös seuranta on mietittävä laajapohjaisesti. Seuranta ja arviointia ei voida toteuttaa vain yhden sektorin tai organisaation näkökulmasta. (Ruusuvirta ym., 2020, s. 73, 75.)

Kuvio 7. Kuntien kulttuuritoiminnan tietoperustan kehittämisen keskeiset suuntaviivat

Tietosisältöjen kehittäminen ja yhtenäistäminen

- Vertailukelpoisia, selkeitä ja säännöllisesti tuotettuja tietosisältöjä paikallisesti ja valtakunnallisesti
- Mittareita ja indikaattoreita

Tiedontuotannon prosessien kehittäminen

- Malleja, työkaluja, järjestelmiä tiedonkeruuseen, tuotantoon ja esittämiseen
- Hyvien käytäntöjen jakamista ja koulutusta tiedontuotannosta



**Tiedon parempi
hyödyntäminen ja
tiedon
vaikuttavuus**

1. Tietosisältöjen kehittäminen ja yhtenäistäminen KULTTI-hankkeessa

Kuntien toiveena on vertailukelpoisten, selkeiden ja säännöllisesti tuotettujen tietosisältöjen luominen. Tietosisältöjen kehittämiseen liittyy myös keskeisten tunnuslukujen, mittareiden ja indikaattoreiden muodostaminen. Olennaista on, että kerättävät tietosisällöt tukevat haluttuja toimintoja ja käyttötarkoituksia. Tarkastelun pohjalta esiin nousseita keskeisiä tietosisältöihin liittyviä seikkoja, joita KULTTI-hankkeessa on huomioitava, ovat:

- *Relevanttien tietosisältöjen rajaus*
KULTTI-hankkeessa luotavaan yhtenäiseen ja vertailukelpoiseen valtakunnalliseen tietopohjaan sisällytetään ensin rajattu määrä mittareita ja tunnuslukuja, jotka pyritään määrittelemään mahdollisimman selkeästi. Tietosisältöjen relevanssi liittyy näkökulmaan: siihen, mitä tietoja mikäkin järjestelmän käyttäjä tarvitsee. Ensi sijassa järjestelmän tarkoitus on palvella kuntia itseään sekä tarjota valtakunnallinen yleiskuva kuntien kulttuuritoiminnasta. Siten relevantit tietosisällöt liittyvät kuntien keskeisiin tiedontarpeisiin sekä kansallisesta näkökulmasta siihen, miten kuntien kulttuuritoiminta vastaa lain kuntien kulttuuritoiminnasta tavoitteita.
- *Määritelmien selkeys*
Selkeät määritelmät ovat edellytys tietojen vertailukelpoisuudelle sekä ajallisesti että erilaisten kuntien välillä. Selkeät määritelmät lisäävät tiedon

luotettavuutta. KULTTI-hankkeessa mittarit, tunnusluvut ja indikaattorit on määriteltävä mahdollisimman selkeästi. Tämä edellyttää hyvää yhteistyötä kuntien kanssa sekä kunnilta selkeää näkemystä siitä, miten kunnat kykenevät suoraan kunnista tarvittavan tiedon järjestelmään tuottamaan.

- *Olemassa olevien tietolähteiden hyödyntäminen*

Kuntien kulttuuritoiminnasta kootaan jo paljon tietoa hallinnon eri tasoilla ja eri tahoilla. On tärkeää hyödyntää näitä ja valita olemassa olevista, kuntia koskevista tietolähteistä ja -järjestelmistä keskeiset tiedot, mittarit ja tunnusluvut tulevaan sähköiseen alustaan. Näin rajataan kunnille tulevan tiedontuottamisen tarve vain aivan keskeisiin tietoihin, joita ei muulla tavoin ole mahdollista saada selville.

- *Tiedon kehystäminen ja kontekstualisointi*

Kunnat ja niiden toteuttama kulttuuritoiminta ovat keskenään hyvin erilaisia. Siten kuntien kulttuuritoimintaa koskevia yksittäisiä tunnuslukuja, mittareita ja indikaattoreita on tärkeä kehystää yleisillä kuvauksilla kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisen ja tuottamisen tavoista ja rakenteista sekä kuntien yleisistä rakenteellisista tekijöistä (esim. sijainti, asukasluku). Kuntien monipuolisen toiminnan kuvaaminen edellyttää määrällisen ja laadullisen näkökulman yhdistämistä. Tiedon kontekstualisointi lisää ymmärrystä siitä, mitä kukin mittari, indikaattori ja tunnusluku tarkoittaa ja mitkä asiat sen taustalla vaikuttavat.

- *Tietosisältöjen ajankohtaisuus*

Kuntien kulttuuritoimintaa kuvaavan tietosisällön tulee tarjota mahdollisimman ajankohtainen kuva toiminnasta. Siten järjestelmän tietosisältöjä tulee päivittää säännöllisesti. Olemassa olevista tietolähteistä saatavan tiedon kohdalla se tarkoittaa automaattista päivitystä järjestelmään silloin, kuin tieto tulee saataville hyödynnettävään tietolähteeseen. Kuntien itse syöttämien tietojen kohdalla ajankohtaisuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tietoa voidaan syöttää järjestelmään silloin, kun sitä kootaan kunnan muiden prosessien yhteydessä.

2. Tiedontuotannon prosessien kehittäminen KULTTI-hankkeessa

Tiedontuotannon prosessien osalta kunnat kaipaavat malleja ja työkaluja tiedonkeruuseen sekä tietojen ylläpitämiseen ja esittämiseen. Eräänä kehittämisen keinona tarkastelussa nousivat esiin koulutus ja hyvien käytäntöjen jakaminen.

Tarkastelun pohjalta esiin nousseita keskeisiä tiedontuotannon prosesseihin liittyviä seikkoja, joita KULTTI-hankkeessa on huomioitava, ovat:

- *Tiedon keräämisen ja kokoamisen sujuvuus*

Tietopohjaan kootaan tietoja sekä olemassa olevista tietolähteistä että suoraan kunnista, jotta hankkeen aikana voidaan testata sähköisen järjestelmän toimivuutta tiedon keräämisessä ja kokoamisessa. Olemassa oleviin tietojärjestelmiin pyritään luomaan yhteydet siten, että tieto siirtyy mahdollisimman automaattisesti.

- *Järjestelmän käytettävyys ja saavutettavuus*

Tietosisällön määrittely ja sähköisen järjestelmän luominen eivät yksinään riitä, jos tietoa ei saada käyttöön ja hyödynnettäväksi. Järjestelmä tulee tehdä saavutettavaksi kaikille käyttäjille niin, että käyttäjät saavat sieltä hakemansa informaation. Käytettävyys viittaa siihen, kuinka helppoa ja sujuvaa järjestelmän käyttö on. Tietosisältöjen esiin saamisen järjestelmästä pitäisi olla mahdollisimman helppoa. KULTTI-hankkeessa pilotoitavan järjestelmä tulee olla helposti käytettävissä sekä tietoa syötettäessä että haettaessa. Kun tietoa syötetään järjestelmään, käyttäjän tulee päästä kätevästi käsiksi aiemmin syötettyihin tietoihin sekä tietosisältöjen määritelmiin.

Saavutettavuuteen liittyy myös kieli ja visuaalinen ilme. Suomessa on suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia, joiden tarpeita järjestelmän tulee yhtä lailla palvella. Visuaalisessa ilmeessä fonttien ja värimaailman tulee tukea erilaisten käyttäjäryhmien tarpeita sekä edistää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. KULTTI-hankkeen lähtökohtana on, että järjestelmä on vapaasti ja ilmaiseksi kaikkien käytettävissä.

- *Vastaaminen eri käyttäjäryhmien tarpeisiin*

Tietojärjestelmän tarkoitus on palvella kuntia itseään, kansallisen tason toimijoita sekä laajasti muita kuntien kulttuuritoiminnasta kiinnostuneita julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin toimijoita ja yksityishenkilöitä. Käyttäjistä riippuen järjestelmää voidaan käyttää esimerkiksi tietyn kunnan nykytilanteen tarkasteluun, kehityksen seuraamiseen, eri kuntien vertailuun sekä alueellisen tai valtakunnallisen näkymän luomiseen. Erilaiset käyttötavat korostavat järjestelmän käytettävyyttä sekä tiedon esittämistä ja visualisointia.

LÄHTEET

- Antikainen, J., Haanpää, S., Laasonen, V. & Siltanen, K. (2018). *Kulttuurin aluetietoperustan esiselvitys*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:37.
- Grinell, K. (2020). *Kulturens värde och sociala effekter*. Göteborgs Stads Kulturförvaltningen. Rapport 2020:1.
- Haanpää, S., Maunu, S. & Siltanen, K. (2020). *Taiteen ja kulttuurin toimialan tilasto- ja tietoperusta. Nykytila ja kehittämissuunnitelmat*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2020:13.
- Harrinvirta M., Uusikylä P. & Virtanen P. (1998). *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 7, 1998.
- IFACCA (2005). *Statistical Indicators for Arts Policy*. D'Art report number 18. International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA).
- Jakonen, Olli (2016). *Kulttuuri puntarissa. Kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi Cuporessa*. Cuporen työpapereita 2.
- Kangas, A. & Ruokolainen, V. (2012). *Toimintamalli muutoksessa. Tutkimus kuntien kulttuuripalveluista*. Cuporen verkkojulkaisu 16.
- Karttunen, S. (2011). *Kuntien kulttuuripalveluiden indikaattorit: raportti 22 kaupungin yhteisen vertailevan tietokannan ja internetportaalien perustamisesta*. Julkaisematon raportti 5.5.2011. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämisyhteistyö Cupore.
- Kettunen, Pekka (2016): *Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen*. Cuporen työpapereita 1.
- OPM (2009). *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisu 2009:57
- Pikkala, S. & Kurikka, P. (2006). *Kuntademokratian toimintatavat. Kuntien demokraatiatilinpäätös*. Teemavihko 2. Suomen Kuntaliitto.
- Pirnes, E. (2008). *Merkityksellinen kulttuuri ja kulttuuripolitiikka: laaja kulttuurin käsite kulttuuripolitiikan perusteluna*. Jyväskylän yliopisto.
- Renko, V., Kangas, A. & Tervo, H. (2020): *Kulttuuritoiminta ja alueellinen erilaistuminen. Kulttuuritoiminnan rahoitus Suomen kunnissa 2010-luvulla*. Focus Localis 1/2020.
- Renko, V. & Ruusuvirta, M. (2018). *Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa IV. Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2016*. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.

- Ruusuvirta, M., Renko, V. & Luonila, M. (2020). *Kuntien kulttuuritoiminnan nykytila ja kehittämistarpeet*. Cuporen työpapereita 12. Kulttuuripoliittikan tutkimuskeskus Cupore.
- Ruusuvirta, M., Saukkonen, P. & Karttunen, S. (2013). *Tuumasta toimeen - välineitä kuntien kulttuuripoliittikan seurantaan ja arviointiin*. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.
- Saukkonen, P. & Herranen, K. (2009). *Kuntien kulttuuritoiminnan seuranta ja vaikutusten arviointi: esiselvitys 21 kaupungista*. Julkaisematon raportti 14.9.2009. Helsinki. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätö Cupore.
- Saukkonen, P. & Ruusuvirta, M. (2008). *Kuntien kulttuuritoiminnan menojen ja tulojen tiedonkeruu. Raportti tiedonkeruun pilottihankkeen toteutuksesta, siitä saaduista kokemuksista ja toiminnan kehittämismahdollisuuksista*. Cuporen verkkojulkaisuja 4. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätö.