

Pekka Kettunen

Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen

14.6.2016

Cuporen työpapereita 1

Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö

© Tekijät ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö (Cupore) 2016

ISBN: 978-952-7200-13-1 (pdf)

ISSN 2343-2284 (pdf)

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ	4
1. JOHDANTO.....	5
1.1. Vaikuttavuus ilmiönä	5
1.2 Vaikuttavuus käsitteenä.....	9
2. VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN MENETELMÄT	12
2.1 Johdanto	12
2.2 Koemenetelmä.....	15
2.3. Realistinen arviointi	17
2.4. Menetelmien vertailua	19
3. KULTTUURIPOLITIIKAN VAIKUTTAVUUS.....	22
3.1 Johdanto	22
3.2 Kulttuuripolitiikan tavoitteet ja keinot.....	23
3.3 Arvioivia kysymyksiä	26
4. LOPUKSI.....	35
LÄHTEET	39

Tiivistelmä

Vaikuttavuudesta keskustellaan nykyisin ahkerasti. Keskustelun taustalla on monia eri tekijöitä. Julkishallintoon vaikuttavat uudistamisen keinot, joiden myötä seuranta, tulosohjaus ja vaikuttavuus ovat tulleet käyttöön ja puheeseen. Vaikuttavuus liittyy myös arvioinnin pitkäaikaiseen pyrkimykseen tarkastella julkisen toiminnan seurauksia. Vaikuttavuus voidaan määritellä tietylle toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisenä. Kausaalisuhteen muodossa sama voidaan ilmaista niin, että määrätty interventio saa aikaan tietyn vaikutuksen. Arvioinnin tehtävänä on selvittää tuo vaikutus ja samalla todentaa, onko se intervention aikaansaama vai onko olemassa myös muita vaikuttavia tekijöitä. Vaikuttavuutta voidaan arvioida mm. koemenetelmän ja realistisen arvioinnin avulla. Koemenetelmässä asetetaan rinnakkain kaksi ryhmää, toiseen näistä kohdennetaan interventio, toiseen ei. Tietyn ajan jälkeen tehty vertailu osoittaa onko, interventiolla ollut merkitystä. Menetelmää käytetään yleisesti terveydenhuollossa. Realistinen arviointi puolestaan tarkastelee intervention kulkua ja toiminnan kohteen luonnetta. Realistisen arvioinnin mukaan ympäristöllä on merkitystä ja siksi on tarkasti tutkittava, mihin oikeastaan pyritään vaikuttamaan. Kulttuuripolitiikalla ei ole pitkää vaikuttavuuden arvioinnin perinnettä. Kulttuuripolitiikan alue on laaja ja monitoimijainen. Vaikuttavuuden arvioinnin edistämiseksi tulisi tarkasteluun poimia yksittäisiä julkisen kulttuuripolitiikan toimenpiteitä ja kysyä: mihin kyseisellä toimenpiteellä pyritään ja miten sen tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida. Kulttuuripolitiikan tämän hetkiset tavoitteet liittyvät mm. kulttuurisen perustan vahvistamiseen, luovan työn edellytysten vahvistamiseen, kansalaisten kulttuuriosallistumiseen sekä kulttuurin talouteen. Kunkin tavoitteen kohdalla voidaan konkretisoida tavoitteita, toimenpiteitä ja odotettuja tuloksia. Mikäli tulokset saavutetaan, toiminnan vaikuttavuus on todennettua. Englanniksi kysytäänkin ”what works” (mikä toimii). Vaikuttavuuden arvioinnin edistämiseksi tulisi kulttuuripolitiikan pyrkimyksiä konkretisoida ja näin luoda edellytyksiä vaikuttavuuden arvioinnille. Kulttuuripolitiikalle ei kuitenkaan voida aina, eikä ole tarpeenkaan, asettaa eksakteja tulostavoitteita. Kulttuuripalveluiden kehittäminen voi perustua monenlaisiin motiiveihin ja saada aikaan monenlaisia seurauksia.

1. JOHDANTO

1.1. Vaikuttavuus ilmiönä

Vaikuttavuudesta keskustellaan nykyisin vilkkaasti. Keskustelun ytimessä on ajatus, että on tärkeää tietää, miten erilaiset julkiset toimintaohjelmat (interventiot, palvelut, uudistukset) tuottavat tulosta. Tämä on ymmärrettävää, onhan julkisten toimintaohjelmien päämääränä nimenomaan tarjota välineitä erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkointaan tai tyydyttää erilaisia tarpeita. Mikäli asetetut tavoitteet eivät täyty tai käytetyt välineet eivät toimi, on syytä muuttaa toimintatapaa. Tämän kirjoituksen tarkoituksena on katsoa monipuolisesti ja laaja-alaisesti vaikuttavuuden käsitettä: mikä on sen tausta, millaisia menetelmiä vaikuttavuuden arviointiin on olemassa ja miten vaikuttavuustieto, näyttö toiminnan tuloksista, kytkeytyy päätöksentekoon. Miten kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta voidaan arvioida?

Mistä vaikuttavuuspuheen lisääntymisessä on oikeastaan kyse? Ensimmäinen vaihtoehto on huoli julkisten palvelujen huonoista tuloksista. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että julkiset palvelut toteutuvat varsin hyvin (Mullen & Streiner 2008). Koulut tuottavat laadukasta oppimista (PISA), terveydenhuolto vastaa yhä vaikeampiin haasteisiin ja vanhustenhuolto, pienestä yskähtelystä huolimatta, vastaa kysyntään. Tavoitteisiin nähden tulokset ovat tosin usein vaatimattomampia tai ainakin on epäselvää, kuinka pitkälti vaikkapa seuraavat tavoitteet toteutuvat: ”Peruskoulun tulee pyrkiä kasvattamaan oppilaansa tasapainoiseksi, hyväkuntoiseksi, vastuuntuntoiseksi, itsenäiseksi, luovaksi, yhteistyökykyiseksi ja rauhantahtoiseksi ihmiseksi ja yhteiskunnan jäseneksi”, ”Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava vastuullaan olevien asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta yhdenvertaisesti koko alueellaan” tai ”Kasvatus- ja perheneuvonnalla tarkoitetaan asiantuntija-avun antamista kasvatus- ja perheasioissa sekä lapsen myönteistä kehitystä edistävää sosiaalista, psykologista ja lääketieteellistä tutkimusta ja hoitoa”. Köyhyys, epätasa-arvo, tai terveysongelmat eivät ole poistuneet, mutta julkiset toimintaohjelmat pyrkivät eri tavoin lieventämään näitä.

Toiseksi voidaan kysyä olisiko vaikuttavuuden arviointi keino parantaa tulosta? Kun saadaan tietoa tietyn menetelmän tai intervention tuloksesta, voidaan verrata menetelmiä keskenään ja valita tehokkaita tapoja toimia. Tällaisen tiedon keruu voi lisätä toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Vaikuttavuuteen liitetäänkin usein tällainen negatiivinen merkitys (Blom ym. 2011) ja yhteys julkishallinnon tehostamiseen. Kysymys vaikuttaa tällöin olevan joko valvonnasta ja julkisten varojen tehokkaasta käytöstä (value for money) tai tätä lähellä olevasta, työn kehittämisestä tutkimustiedon avulla. Yksityiskohtaisemmalla tasolla voidaan todeta, että palveluihin liittyviä työmenetelmiä voidaan kehittää arvioimalla vaikuttavuutta, mutta tämä edellyttää systemaattista tiedonkeruuta ja ohjelmateoreettista työskentelyä ennen kuin luotettavaa tietoa on saatavilla (Chen 2005; Dahler-Larsen 2005). Useimpien julkisten toimintaohjelmien tuloksiin vaikuttavat myös muut tekijät ja mikäli näitä ei huomioida, voivat johtopäätökset toimintaohjelman merkityksestä olla vääristyneitä.

Vaikuttavuudesta on puhuttu Suomessa viime vuosina ahkerasti. Vaikuttavuuden käsite esiintyy erilaisten julkisten organisaatioiden tavoitteissa ja ohjelmissa. Vastaavasti valtioneuvoston piirissä on kiinnitetty huomiota lakiehdotusten vaikutusarvioinnin kohentamiseen ja on laadittu ohjeistusta sen tekemiseen. Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille suunnitteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista, niiden merkittävydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista¹

Tätä voidaan kutsua ennakoinniksi, koska tietoa lakimuutoksen vaikuttavuudesta ei vielä käsitelyvaiheessa ole. Sakari Hännisen ja Maijaliisa Junnilan toimittamassa teoksessa *Politiikkaohjelmien vaikuttavuusarviointi* (2012) todetaan, että vaikuttavuudesta keskustellaan paljon, mutta terveydenhuoltoa lukuun ottamatta tieto vaikuttavuuden arvioinnin menetelmistä on vielä vähäistä.

Kansainvälisesti vaikuttavuus (effectiveness, evidence) kytketään yleensä uuden julkishallinnon (New public management) kehkeytymiseen 1980-luvulla. Uusi julkishallinto pyrkii tuomaan julkishallintoon markkinoiden ja yritysorganisaatioiden piirteitä, kuten kilpailutusta, tulosohjausta ja vahvaa ammatillista johtamista.

1

(<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajataavoitteet/lakiensaataminen/parempisaantely/vaikutustearviointi.html>)

Kysymystä voi kuitenkin tarkastella monelta eri kannalta. Yhdysvalloissa toteutettiin 1960-luvulla useita laajoja, yhteiskunnallisia uudistuksia, joiden sittemmin todettiin toteutuneen huonosti. Vuonna 1973 julkaistu, Jeffrey Pressmannin ja Aaron Wildawskyn, teos *Implementation* muodostui merkkipaaluksi. Teoksen kirjoittajat totesivat, että julkisten uudistusten toteutuksessa on monia eri vaiheita ja siihen osallistuu monia toimijoita. Siten mahdollisuus siihen, että uudistus ei toteudu alun perin tarkoitetulla tavalla on suuri. Toimeenpanotutkimus siirsi painopistettä poliittisen prosessin analysoinnista politiikan tuotosten analysointiin. Kuten ko. kirjan alaotsikko² korostaa, pitivät kirjoittajat ihmeellisenä sitä, että Washingtonissa päätetyt ohjelmat ylipäättään toimivat kaukana paikallisella tasolla. Toimeenpanotutkimus on sittemmin täsmentänyt analyysiaan ja todennut, että julkisten ohjelmien toimeenpanoprosessit ovat usein monimutkaisia, mutta täydellisestä epäonnistumisesta ei voida puhua (Hill & Hupe 2014). Vaikka olettaisi, että toimeenpanotutkimusta kiinnostaa myös toteutuksen onnistuminen, mitä ohjelmat saavat aikaan, niin tutkimussuunta on keskittynyt melko vahvasti prosesseihin.

Vaikuttavuus vaikuttaakin olevan tuoreempi ilmiö. Vuonna 2000 julkaistu ”What works” -teos (Davies ym. 2000) toteaaakin, että kyseessä on uudenlainen painotus, joka tähtää tutkimustiedon painotukseen käytännön toiminnassa, palvelujen käyttäjien kuulemiseen ja julkisten palvelujen yhtenäisten laatuksien levittämiseen. Isossa-Britanniassa vuonna 1999 julkistettu ohjelma *Modernising Government* (Strassheim & Kettunen 2014, 261; Gray ym. 2008) otti vahvasti esille näyttöperustaisen (evidence) toiminnan. On huomattava, että tämä tapahtui Labour-puolueen hallituskaudella. Vähitellen 2000-luvun kuluessa puhe tutkimustiedon tärkeydestä ja tutkimuksen ja käytännön toiminnan lähentämisestä on lisääntynyt vahvasti. Kansainväliset toimijat, kuten OECD ja Maailmanpankki, ovat ottaneet näyttöperustaisuuden myös sanavarastoonsa ja kehitysyhteistyössä on hankkeita esittävien tahojen yhä yleisemmin esitettävä näyttöä jo rahoitusta hakiessaan. Julkisen toiminnan näyttöperustaisuus (evidence-based) merkitsee periaatteena, että kaikki julkinen toiminta (palvelut, projektit, uudistukset) perustuu tutkittuun tietoon. Kysymykseen palataan vielä myöhemmin tässä raportissa.

² “How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it’s amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes”

Kaiken kaikkiaan siis vaikuttavuuden voi katsoa tulevan monelta eri taholta ja omaavan erilaisia juuria. *Ensiksi*, policy-analyysin ja arvioinnin parissa kysymys on ollut esillä pitkään, joskin voidaan katsoa että vaikuttavuus painopisteenä on tuorempi ilmiö. Arvioinnin on katsottu (Vedung 2009) etenevän aalloittain, niin että tiettyinä aikoina on suosittua soveltaa määrättyjä näkökulmia ja vaikuttavuus on yksi tällainen, viimeaikainen aalto.

Toiseksi voidaan julkishallinnon kehityksessä taas viitata uuden julkishallinnon paradigmaan, jonka myötä valvonta ja suoritukseen liittyvä tiedonkeruu on kasvanut (Pollitt 2003). Yritysten toiminta perustuu strategisuuteen, vahvaan johtajuuteen ja esimerkiksi kysynnän käyttämiseen toimintaa ohjaavana tekijänä. Julkisissa palveluissa tilanne on toisenlainen, mutta myös strategisuudella ja johtamisella on merkitystä. Tulosohjaus onkin tullut vahvasti suomalaiseen julkishallintoon.

Kolmantena kehityskaarena voidaan viitata valtio-opilliseen kiinnostukseen valtion tehtävistä. Rothsteinia (1995) mukaillen voidaan kysyä mitä valtion tulisi tehdä. Toimeenpanotutkimus on vastaavasti kiinnostunut siitä, miten julkisia toimintaohjelmia, julkisia tavoitteita saadaan toteutettua. Richard Rose kysyi jo vuonna 1984, miten valtio saa pidettyä yllä toimintansa legitimaatiota, kun yhä laajenevaa toimintaa on vaikea saada kontrolloitua ja tieto uusien interventtioiden vaikutuksesta on puutteellista.

Neljäntenä kehityskaarena voidaan viitata julkishallinnon rakenteelliseen kehitykseen, joka on johtanut ulkoistuksiin, sopimushallintoon ja verkostomaiseen toimintaan (Kettunen 2015). Kun kunnan esimerkiksi on sovittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun toteutuksesta yksityisen toimijan kanssa, tulostieto auttaa määrittämään sopimuksen hinnan. On myös puhuttu projektien lisääntymisestä ja vastaavasti projekteihin liittyvästä tarpeesta arvioida niiden tuloksellisuutta.

Viidenneksi nykyään puhutaan yhä enemmän näytöstä. Kuten edellä tuli ilmi, joissakin maissa on laajemmin otettu käyttöön näyttöperustaisen toiminnan menettelyjä. Rahoitusta ei saa, mikäli ei voi osoittaa, että projekti (esimerkiksi kehitysyhteistyö- tai terveysvalistushanke) on vaikuttava ja saa aikaan muutosta. On huomautettu, että tämä voi johtaa hätiköityyn toimintaan. Kaikki toiminnat eivät ole samalla tavoin puristettavissa näyttöperustaiseksi toiminnaksi (Gray ym. 2008; Mullen & Streiner 2008).

Ensi näkemältä vaikuttaa selvältä, että tuloksia tulee näyttää. Kun asiaa katsoo tarkemmin, niin asia muuttuu monimutkaisemmaksi. Mistä voidaan tietää, että tietty interventio saavuttaa tavoitteensa ja onnistuu aikaansaamaan muutosta kohteessa (oppimista, terveyden kohentumista, yritystoiminnan edellytysten parantumista). Monet muutokset ovat vähittäisiä jolloin yksi interventio ei vielä ole riittävä. Seuraavassa jaksossa katsotaan tarkemmin mistä vaikuttavuudessa on kyse ja sen jälkeen katsotaan tarkemmin millä eri menetelmillä vaikuttavuutta voidaan arvioida.

1.2 Vaikuttavuus käsitteenä

Edellä todettiin siis vaikuttavuuteen kohdentuvan kiinnostuksen voimakas kasvu viime vuosina. Seuraavaksi katsotaan tarkemmin, miten vaikuttavuutta voidaan arvioida empiirisesti ja miksi sitä pidetään varsin vaativana tutkimus- ja arviointitehtävänä. Tiiviisti todettuna vaikuttavuus viittaa tietyille toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Vaikuttavuuden arvioinnissa lähtökohta on toiminnan tavoitteet. Ajatellaan vaikkapa tiettyä uudistusta, sen vaikuttavuus on hyvä kun tavoitteet toteutuvat. Yleensä puhutaan vaikuttavista menetelmistä, esimerkiksi koulukiusaamisen ehkäisemiseksi, tupakoinnin vähentämiseksi tai yritysten kansainvälistämiseksi. Usein intervention tavoitteena on muuttaa asiaintilaa ja esimerkiksi Paasio (2003, 25) ehdottaakin, että tulos (outcome) käännettäisiin suomeksi asiakasmuutokseksi. Tämä käsite sopii hyvin moniin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mutta joissakin tapauksissa asiakkuuden käsite ei ole hyvä ja on parempi puhua muutoksesta yleensä.

Vaikuttavuuden arviointi edellyttää, että tarkasteltavan toiminnan tai intervention tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida. Poliitiikkaohjelmien ja interventioiden tavoitteet ovat usein hyvin yleisellä tasolla ja väljiä, jolloin on vaikea lähteä arvioimaan niiden toteutumista (Clarke 1999, 125). Vaikuttavuuden arviointi voi edellyttää arvioitsijan ja toiminnasta vastaavien keskustelua tavoitteista ja odotetuista tuloksista, ennen kuin arviointiin voidaan ryhtyä. Arviointitutkimuksessa tätä vaihetta kutsutaan ohjelmateorian rakentamiseksi (vrt vaikuttavuustarina). Dahler-Larsenin (2005) mukaan ratkaiseva askel vaikuttavuuden arvioinnissa on selventää ja tarkentaa käsityksiä siitä, miten jonkin tietyn intervention ajatellaan vaikuttavan. Ohjelmateoria voi olla hyvin

yksinkertainen tai hyvin monimutkainen. Ohjelmateoriassa voidaan käyttää lähteinä virallisia poliittisia asiakirjoja, ammatillista teoriaa, asiakkaiden haastatteluja tai havaintoja intervention edetessä (emt., 25). Lääketieteessä käytetään yleensä erilaisia terveyden tilaa kuvaavia tietoja muutoksen mittarina. Sosiaalityössä taas saattaa vallita erilaisia käsityksiä siitä, onko esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyssä keskeistä asuminen, itsetunto tai sosiaaliset suhteet tai näiden erilaiset yhdistelmät. Toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista tulisi kuitenkin päästä jollakin tavalla arvioimaan.

Mikä sitten tekee vaikuttavuudesta niin vaikean ilmiön? Vedung toteaa (2009), että vaikuttavuuden arviointi on lähes mahdotonta. Keskeinen vaikeus liittyy kausaalisuuteen. Monet yhteiskunnalliset ilmiöt ovat sellaisia, että niihin vaikuttavat monet eri tekijät. Tällöin julkinen interventio saattaa olla vain osa vaikutusta muiden tekijöiden rinnalla. Terveysvalistus esimerkiksi voi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen, mutta valistuskampanjan toteuttaja ei voi helposti osoittaa mikä vaikutus kampanjalla on ollut eksaktisti. Vastaavasti opetuksessa koululla on oletettavasti suuri merkitys, mutta opetuksen rinnalla myös sellaisilla tekijöillä kuten oppilaan oma motivaatio, vanhempien tuki, taloudelliset voimavarat ja vaikkapa kirjastolaitos voi olla merkitystä. Tutkijat ovat pohtineetkin kausaalisuuden käsitettä laajasti ja on esitetty erilaisia malleja sen eri muodoista (Chen 2005).

Vaikuttavuuden arviointia monimutkaistaa myös se, että julkishallinto toteuttaa pyrkimyksiään monien erilaisten prosessien muodossa. Vaikuttavuuden arvioinnin ytimessä on tietty metodi, jota sovelletaan asiakastyössä ja kysytään, onko se hyvä tapa toimia (Paasio 2003). Kun katsotaan julkishallinnon kokonaisuutta, näyttää se paljon monimutkaisempana. Mikrotasolla, missä julkishallinnon palvelut kohtaavat taloussektorin ja kansalaisyhteiskunnan, voidaan selkeästi puhua muutoksen aikaansaamisesta, vaikutuksesta ja vaikuttavuudesta. Valtioneuvoston tasolta katsottuna kyse on enemmänkin toimeenpanosta, valtion ja kuntien välisestä vuoropuhelusta. Miten kuntien autonomiaa tulkitsekaan, kyse ei ole mekaanisesta valtioneuvoston asettamien tavoitteiden toteutuksesta. Vastaavasti on pohdittu monimutkaisten toimintaketjujen arviointia. Tästä on omaa keskusteluaan käyty toimeenpanokirjallisuuden piirissä. Kun toimeenpano muuttuu verkostomaiseksi, voi sen kuvaaminen olla vaativaa. Vaikutukset syntyvät myös usein pitkien prosessiketjujen

kautta ja yleensä pitkän ajan kuluessa monien muidenkin tekijöiden kuin tarkasteltavan toiminnan vaikuttaessa prosessin kulkuun (Rajahonka 2013, 16).

Nykyään vaikuttavuus liittyy kiinteästi vaatimukseen empiirisen tiedon ja tutkimusnäytön käytöstä päätöksenteossa. Näyttöperustaisuus ei aina viittaa vaikuttavuuden arviointiin tässä ja nyt vaan pikemminkin tutkimustiedon käyttöön. Hyvä esimerkki on Mäkelän ym. (2007) teos ”Menetelmien arviointi terveydenhuollossa”, joka sisältää ohjeita tutkimustiedon hakemiseen ja niin kutsutun tutkimuskatsauksen laadintaan, ei vaikuttavuuden arvioinnin suorittamiseen. Vaikuttavuus liittyykin nykyään vahvasti tutkimustiedon korostamiseen päätöksentekoon vaikuttavana tekijänä. Tällainen kehityskulku sisältää erilaisia ongelmia, sillä tutkimus ja poliittinen päätöksenteko ovat kaksi eri maailmaa. Tutkimus ei ole yhtä kuin objektiivinen tieto. Tutkimuksen luonteeseen kuuluu epävarmuus ja erilaisten käsitysten välinen jännite. Vallitseva käsitys on vain vallitseva, ei objektiivinen. Objektiivisuutta painottava näkemys vaikuttaa vastaavan luonnontieteiden mallia, tosin sielläkin tieto yleensä täydentyy ajan kuluessa. On myös pohdittu sitä, missä määrin tutkimus sisältää arvoja, joiden katsotaan taas olevan kiinteästi osa politiikkaa. Strassheim ja Kettunen (2014) huomauttavat, että tällainen ajattelu sisältää riskin, että näyttöperustainen muuttuu politiikkaperustaiseksi ja näin tutkimustiedon objektiivisuuden sijaan painotetaan tarkoituksenmukaisuutta.

Kari Raivio (2014, 8) toteaa raportissaan, että tutkimustiedon tuottajista yliopistot ovat autonomisia eikä niiden tutkimus yleensä suuntaudu yhteiskunnan välittömien intressien mukaan. Valtion tutkimuslaitosjärjestelmän hajanainen rakenne on juuri päätetty uudistaa, ja osa niiden resursseista on irrotettu kilpailtavaksi strategisen tutkimuksen rahoitukseksi. Ne on myös haluttu vastuuttaa selkeämmin tukemaan politiikkatoimien valmistelua. Kun Suomessa tuotetaan vain 0,5 % maailman tutkimuksesta, niin tarvitaan välittäviä kanavia, joiden avulla muun maailman hyödyllinen ja luotettava tieto saadaan meillä käyttöön.

Vaikuttavuus menetelmänä on vaativa, täytyyhän sen avulla kyetä sanomaan mitä tietty interventio on saanut aikaan, miten se toimii, ja onko se tehokas tapa toimia. Seuraavaksi siirrytään katsomaan miten vaikuttavuutta voidaan arvioida yksityiskohtaisemmin.

2. VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN MENETELMÄT

2.1 Johdanto

Vaikuttavuuden arvioinnin metodologiset kysymykset liittyvät sekä vaikutusketjun mallintamiseen että tulosten mittaamiseen ja kausaliteetin tarkasteluun. Seuraavaksi katsotaan tarkemmin millaisin menetelmien vaikuttavuutta on arvioitu. On huomattava, että tietyn menetelmän hyvyys voi riippua myös soveltamiskohteesta. Mikä on hyvä menetelmä kontrolloiduissa olosuhteissa (esimerkiksi leikkaussali), ei välttämättä ole sitä toisessa ympäristössä.

Vaikuttavuuden arvioinnissa pyritään vastaamaan seuraaviin kahteen peruskysymykseen (Vedung 2009; Dahler-Larsen 2005):

- 1) Onko tietylle interventiolle ennalta asetetut tavoitteet saavutettu?
- 2) Onko ne saavutettu nimenomaan intervention avulla?

Vaikuttavuuden arviointi tähtää siis tietyn toiminnan onnistumisen kartoitukseen (englanninkielinen ”what works” kuvaava). Onnistumisen kriteerinä käytetään toiminnalle asetettuja tavoitteita suhteessa tuloksiin. Yleensä sekä tavoitteita että tuloksia täytyy konkretisoida, operationalisoida. Tulosten arvioitavuus, josta voidaan myös käyttää termiä mitattavuus, on monissa toiminnoissa vaikeaa. Vaikeuksia tuottaa esimerkiksi se, että on vaihtoehtoisia tuloksia, jotka vaihtelevat asiakkaasta toiseen, tai eri toimijoilla on erilaisia käsityksiä vaihtoehtoisten tulosten painoarvosta. Vaikuttavuuden arvioinnin perusajatus on se, että arvioitava julkinen interventio perustuu olettamukseen jos a niin b, eli käsitykseen siitä, että interventio johtaa tiettyihin tuloksiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa testataan näitä käsityksiä todellisuudessa.

Arvioinnissa puhutaan kriteereistä, mistä tai kenen näkökulmasta toimintaa tarkastellaan. Vaikuttavuuden arvioinnissa luonteva lähtökohta on toiminnan tavoitteet (hyvä toiminta saavuttaa tavoitteensa). Tätä näkökulmaa voidaan täydentää kysymällä eri sidosryhmiltä käsityksiä toiminnan onnistumisen asteesta, tällaisia keskeisiä

toimijoita ovat henkilöstö, esimiehet ja luottamushenkilöt, mutta myös asiakaskunta on tärkeä toimijaryhmä arvioinnin yhteydessä. Voidaan myös kysyä, saako toiminta aikaan sivuvaikutuksia.

Tavanomaisin kriteeri on siis tavoite. Tämä liittyy erityisesti uudistuksiin ja projekteihin, joita toteuttamalla pyritään tiettyihin tavoitteisiin. Tavoiteperustainen arviointi perustuu myös demokratiaan, tarpeeseen valvoa julkisten varojen käyttöä. Tavoiteperustainen arviointi ei kuitenkaan aina riitä tai ole toimiva lähtökohta. Tavoitteet voivat olla niin väljiä, että ne eivät muodosta riittävää kriteeriä toiminnan onnistumiselle, vaan onnistumisen kriteereitä täytyy hakea toiminnan toteutuksesta vastaavien toimijoiden keskuudesta. Tavoitteet ovat myös kapea onnistumiskriteeri. Tosiasiallinen toiminta voi olla hyvää vaikka se ei olisikaan tavoitteiden mukaista. Vedung (2009) käyttää tästä esimerkkinä Kristoffer Kolumbusta, joka epäonnistui meritien löytämisestä Intiaan mutta löysi muuta arvokasta. Arvioinnissa tulee myös katsoa kriittisesti toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja kohteena olevien ongelmien tai tarpeiden välistä suhdetta. Kysymys voidaan muotoilla seuraavasti: onko tarkasteltava interventio hyvä tapa vastata ongelmaan vai olisiko olemassa parempia tapoja. Arvioinnissa tätä kysymyksenasettelua kutsutaan relevanssin arvioinniksi.

Tämä keskustelu koskettaa myös laajemmin toimeenpanoteoriaa (Hill & Hupe 2014). Siinä jakolinjoiksi on muodostunut ylhäältä alaspäin suuntautuvaa seurantaa kannattava näkemys ja sen vastapainona ruohonjuuritason luovuutta painottava näkemys. Kun ensiksi mainittu näkemys kantaa huolta kansalaisia huonosti kohtelevista kentän toimijoista ja harkinnan väärinkäytöstä, on jälkimmäinen näkemys sitä mieltä, että mikään ylhäältä tuleva ohjaus ei riitä kaikkien tilanteiden huomioimiseen ja siksi toimeenpanoa tulee katsoa eri tasojen vuoropuheluna.

Vaikuttavuutta voidaan tutkia monella eri tavalla. Keskeistä on selvittää intervention ja tulosten suhdetta, mitä interventio sai aikaan ja oliko tulos intervention aikaansaama. Tätä kysymystä on pohdittu kirjallisuudessa paljon. Sen ytimessä on kausaalisuhde, jota voidaan tutkia niin laadullisesti kuin määrällisestikin. Kummassakin tapauksessa ydinkysymyksenä on luotettavuus ja yleistettävyyys. Luotettavuus liittyy siihen, onko tietyllä interventiolla aina sama vaikutus. Yleistettävyyys puolestaan merkitsee intervention siirrettävyyttä toisenlaiseen ympäristöön. Tämä on tärkeää siksi, että mikäli kyse on tietyn intervention käyttöönotosta ja vertailusta muihin vaihtoehtoihin, on

tärkeää tietää miten juuri se vaikuttaa. Muiden tekijöiden kysymystä on käsitelty kirjallisuudessa runsaasti. Chen (2005) mallintaa kysymystä niin, että kyse on joko vaikuttavasta tai edesauttavasta tekijästä. Kysymys on tavanomainen kaikessa julkisessa palvelutuotannossa. Palvelussa on jo määritelmällisesti kaksi osapuolta, tarjoaja ja saaja. Intervention toteuttajan näkökulmasta kyse on myös siitä mitkä muut tekijät vaikuttavat toteutukseen, silloin kun kysymys on yhteiskuntaan vaikuttamisesta, niin markkinoihin kuin kansalaisyhteiskuntaankin, niin on aina epävarmaa miten pyrkimys toteutuu. Sanotaan, että ohjelmia on niin paljon, että ne voivat vaikuttaa toisiinsa (Rose 1984).

Viime aikoina on puhuttu paljon indikaattoreista. Julkishallinnon findikaattorit - sivulla (<http://www.findikaattori.fi/fi>) esimerkiksi on erilaisia yhteiskunnallista kehitystä kuvaavia tilastoja. Työttömyyden kehitystä kuvataan seuraavien kolmen indikaattorin avulla: Työttömyysaste, pitkäaikaistyöttömät ja osa-aikaiset ja määräaikaiset työsuhteet (nyt indikaattoreita on neljä). Indikaattorit ovat kuitenkin ongelmallisia vaikuttavuuden arvioinnin työvälineinä. Ensinnäkin indikaattorit kuvaavat yleensä pikemminkin tuotoksia (palvelut, kävijät, varojen käyttö) kuin tuloksia. Toiseksi indikaattorit eivät lainkaan ota huomioon erilaisia vaikuttavia tekijöitä. Mitä esimerkiksi hallituksen työvoimapolitiikasta kertovat yllä esitetyt työelämäindikaattorit? Työpaikkakehitykseen vaikuttavat hyvin monet tekijät, joten intervention laajuudesta riippuen sen merkitys indikaattorin kehitykseen voi olla hyvinkin marginaalinen.

Julkiset toiminnat eroavat toisistaan sen suhteen, missä määrin intervention toteuttaja kontrolloi toteutusta, tai missä määrin ja millaista muutosta tavoitellaan. Terveystieteissä kyse on osin hyvin kontrolloidusta ympäristöstä. Ei olekaan yllättävää, että juuri terveydenhuollon piirissä vaikuttavuudesta puhutaan eniten (Kettunen 2012). Vastaavasti oppimisen kohdalla voidaan ajatella että opetus on interventio ja kysyä toimiiko se. Suomen Pisa-saavutusten perusteella vaikuttaa siltä että toimii. Tosin taustalla on keskustelu mikä oikeastaan saa hyvän oppimisvaikutuksen aikaan. Onko se opettajan ammattitaito tai auktoriteetti, opetustilanne, vanhempien rooli vai oppilaan oma motivaatio, ahkeruus tai lahjakkuus? On myös mahdollista, että tulos syntyy monen eri tekijän yhdistelmänä. Pisa-tutkimuksessa (Väljærvi & Kupari 2015) tätä kysymystä on tarkasteltu ja mallin avulla voidaan todeta, että maiden välillä on eroja siinä, mihin tekijöihin hyvät oppimistulokset perustuvat.

Tiivistettynä vaikuttavuuden arviointi edellyttää, että toiminnan tai intervention tavoitteet ja toimenpiteet ovat selkeitä ja tulokset ovat mitattavissa. Edellytyksenä on siis muodostaa ketju: tavoitteet-keinot-tulokset ja että kustakin näistä on selvä käsitys. Chen (2005, 198) toteaa:

Without a set of consistent, clear goals, along with evidence that a program is being implemented in the direction indicated by those goals, attempting to carry out outcome evaluation is not prudent.

Kun tämä edellytys on täytetty, on aika kerätä tietoa. Tiedon avulla voidaan siis päätellä että a) tulosta on syntynyt ja b) tulos on intervention aikaansaama. Seuraavaksi tarkastelen erilaisia menetelmiä, miten näitä vaatimuksia voidaan täyttää.

2.2 Koemenetelmä

Koemenetelmässä tarkastellaan määrätyn intervention vaikuttavuutta. Tämän todentamiseksi valitaan satunnaisesti kaksi tai kahdentyyppisiä tutkimuskohteita (kaksi ryhmää ihmisiä, kaksi laitosta, kaksi aluetta) ja verrataan näitä seuraavasti. Satunnaisuuden tulisi johtaa lähtökohtaisesti kahden samanlaisen tutkimuskohteen muodostumiseen, siis lähtökohdiltaan. Kun sitten vain toiseen näistä kohdistetaan interventio, voidaan jonkin ajan jälkeen tehtävällä uudelleen vertailulla todeta oliko interventiolla merkitystä. Koulukiusaamiseen kehitetyn menetelmän vaikuttavuuden arvioimiseksi voitaisiin valita kaksi ryhmää kouluja ja pyrkiä siihen, että kummassakin ryhmässä on jotakuinkin samankaltainen koostumus erityyppisiä kouluja. Ryhmien kesken tehdään lähtötilanteen vertailu, joka kertoo onko molemmissa ryhmissä koulukiusaamisen määrä lähellä samaa tasoa. Tämän jälkeen toteutetaan toisessa ryhmässä jotakin koulukiusaamisen ehkäisemisen menetelmää. Kun tämän jälkeen verrataan ryhmiä, kertoo kiusaamisen ehkäisemisen menetelmän toimivuudesta se, että kiusaaminen olisi vähentynyt juuri tässä ryhmässä.

Koemenetelmän (käytetään usein termiä RCT, randomized control trial) esittelivät alun perin Donald Campbell ja J. Stanley vuonna 1963 ja sitä sovelletaan ahkerasti esimerkiksi lääketutkimuksessa. Koemenetelmän edistämiseksi on perustettu

lääketiedettä edistävä Cochrane-yhteistyöverkosto (<http://www.cochrane.org/>) ja vastaavasti kriminologian, kasvatustieteen ja sosiaalityön alalle Cambell - verkosto (<http://www.campbellcollaboration.org/>). Verkoston tunnuksena on ”What helps, what harms, based on what evidence?”. Ko. sivuilla voi katsoa esimerkkejä tutkimuskatsauksista, joissa on selvitetty erilaisten menetelmien vaikuttavuutta. Koemenetelmää pidetään näissä katsauksissa pätevimpänä ja luotettavimpana tapana selvittää vaikuttavuutta, kun taas esimerkiksi laadullisiin tutkimuksiin suhtaudutaan varauksella. Tätä perustellaan sillä, että koemenetelmä perustuu yleensä mittavaan aineistoon ja tilastolliseen analyysiin. Satunnaistetun koeasetelman (RCT) on katsottu tarjoavan lähtökohtaisesti luotettavimman tavan tutkia asiaa (Mullen & Streiner 2008). Asetelma vastaa lääketutkimuksen tapaa verrata uutta lääkettä saavia ihmisiä lumelääkettä saaviin. Vastaavasti voidaan verrata uuden toimintamuodon toteutusta jossakin yksikössä (koulu, päiväkotia, palvelutalo) verrattuna sellaiseen yksikköön, jossa uutta menetelmää ei toteuteta.

Koemenetelmää on pidetty epäeettisenä, jos hyväksi oletettua menetelmää ei tarjota kaikille vaan ainoastaan tutkimuskoeryhmän osallistujille. Mielestäni menetelmien vertailua tällä tavoin tai pilotointia voi käyttää hyväksi. En näe eettisiä ongelmia siinä, että pilotointi koskee jotakin menetelmää, jota esimerkiksi vuoden kokeilun jälkeen, mikäli tulokset ovat hyviä, voidaan käyttää laajemmin. Kun vaikuttavuutta voidaan arvioida vain toteutettujen ohjelmien kohdalla, tarjoaa pilotointi tai kokeilu mahdollisuuksia katsoa, miten ohjelma toimii ja sen jälkeen laajentaa sen soveltamista. Maasta toiseen siirryttäessä täytyy tosin huomata, että toimivuutta on kokeessa arvioitu juuri tietyn kaltaisena, ja tällöin olosuhteet toisessa maassa eivät välttämättä tuotakaan samaa tulosta. Eräänlaista pilotointia edustaa myös paikallinen toimeliaisuus ja ns. bench-marking, jonka avulla pyritään levittämään tietoa uusista hyvistä ja innovatiivisista käytännöistä.

Suurempi ongelma on siinä, että parivertailu ei pureudu intervention ytimeen. Jos palataan esimerkkiin koulukiusaamisesta, voi tuloksena olla, että kohderyhmässä kiusaaminen vähentyi ja vertailuryhmässä sen taso pysyi samana. Vaikeutena voi olla päätellä, onko interventio se vaikuttava tekijä, vai onko esimerkiksi huomion kiinnittäminen kouluihin, kynnyksen aleneminen puuttua kiusaamiseen, se ratkaiseva tekijä. Tätä ongelmaa on tarkasteltu Hartikaisen ym. (2005) psykoterapiaa käsittelevässä

kirjassa. Psykoterapiaan liittyy laaja arvioinnin perinne. Tulokset ovat kuitenkin olleet hämmäntäviä. Vaikka on valittu huolella tiettyä terapiaa saavia potilaita ja toisia, niin eroa ei ole syntynyt. Ehkä terapien sisällöllä ei olekaan niin suurta merkitystä vaan ylipäätään sillä, että joku kuuntelee.

Vedungin (2009) mukaan voidaan koemenetelmää soveltaa myös ei-satunnaistettuna. Tällaisia muita tapoja ovat esimerkiksi valikoidut (matched) ryhmät, geneerinen kontrolli, pitkän ajan seuranta sekä asiantuntija-arviointi. Ensimmäisessä tapauksessa ei kerätä niin suurta aineistoa, että tilastollinen satunnaisuus kasvattaisi samankaltaisuutta, vaan valitaan vaikkapa kaksi koulua, päiväkotia tai terveyskeskusta tarkasteluun pyrkien valittujen samankaltaisuuteen. Geneerinen kontrolli viittaa siihen, että toteutetaan interventio ainoastaan yhdessä yksikössä ja verrataan sen kehitystä tilastojen ja muun yleistiedon antamaan kuvaan tarkasteltavan ongelman kehityksestä. Asiantuntija-arvio on lähellä tätä: tilastojen sijaan kuullaan asiantuntijoiden käsityksiä yleisestä kehityksestä. Mikäli tilastojen ja/tai asiantuntijoiden mukaan vaikkapa kiusaaminen on lisääntymässä ja yksikössä, jossa interventio toteutetaan, se vähenee, antaa tämä viitteitä intervention toimivuudesta. Neljäs vaihtoehto on tarkastella ainoastaan kohteena olevaa yksikköä ja päätellä sen pitkän ajan kehityksestä onko interventio toimiva. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, mikä kaikki muu vaikuttaa kehitykseen.

Seuraavaksi siirrytään koemenetelmälle vastakkaisena pidetyn realistisen arvioinnin tarkasteluun.

2.3. Realistinen arviointi

Edellä kuvattu koemenetelmä on saanut osakseen myös kritiikkiä. Erityisesti sosiaalityön piirissä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan asiakkaat ja tilanteet vaihtelevat, eivätkä työmenetelmät ole sillä tavoin standardisoituja, että voitaisiin sanoa, mikä menetelmä toimii parhaiten. Koemenetelmää on pidetty positivistisena, eli se ei ota huomioon eri toimijoiden tulkintoja.

Varteenotettavan vaihtoehdon koemenetelmälle tarjoaa realistinen arviointi. Se liitetään yleensä Ray Pawsonin ja Nick Tilley'n vuonna 1997 julkaisemaan teokseen *Realistic*

evaluation. Realistisen arvioinnin ajatuksena on selvittää yksityiskohtaisesti intervention kulkua. Tätä lähestymistapaa voidaan pitää myös edeltävänä vaiheena koemenetelmälle. Ensin siis tutkitaan mikä on intervention luonne, ja vasta sitten haetaan yleisempää ymmärrystä.

Realistinen arviointi lähtee liikkeelle kausaalisuhteen tarkasta määrittämisestä. Tutkimusote sopii sellaisiin tilanteisiin, joissa asiakaskunta tai tilanteet vaihtelevat suuresti. Tällöin voidaan kartoittaa asiakaskohtaisesti vaikkapa pitkällä aikavälillä muutosta, ja päätellä sitten kenen kohdalla interventio auttaa ja kenen kohdalla se ei ole niinkään hyödyllinen. Esimerkiksi sosiaalityössä on suositeltu tällaista lähestymistä (Paasio 2003). Tällöin lähdetään liikkeelle toiminnan kuvauksesta ja asiakastietojen keruusta.

Ruotsalaisten realistisen arvioinnin edustajien Björn Blomin ym. (2011) mukaan keskeistä sosiaalityössä (ja muissa palvelutehtävissä) on palvelun käyttäjän motivaatio, käyttäjän kuuleminen ja työntekijän antama palaute, unohtamatta työyhteisön vaikuttavia tekijöitä. Tässä mielessä realistinen arviointi tulee lähelle organisaation kehittämistyötä ja kehittävää arviointia. Realistinen arviointi (Pawson & Tilley 1997) lähtee siitä, että intervention kohteet vaihtelevat riippuen niiden kontekstista. Lähestymistavan tiivistyksen mukaan on kysyttävä: ”what works for whom in which context?”. Pawsonin ja Tilleyin (emt.) mukaan jokaisessa ympäristössä vaikuttaa toimintaa ohjaavia mekanismeja. Jollei niitä oteta huomioon, interventio voi jäädä merkityksettömäksi. Esimerkkien mukaan esimerkiksi perheväkivaltaan puuttuminen pidättämällä väkivallan tekijä voi keskiluokkaisella asuinalueella toimia hyvin mutta köyhemmällä asuinalueella, jossa kuva poliisista on negatiivinen, pidätys voi lisätä vastustusta.

Realistinen tapa tarkastella intervention kohdetta on tarkastella ongelman luonnetta. Kun kohteena on esimerkiksi tupakointi, niin on kysyttävä, miksi ihmiset tupakoivat, miten se eroaa ikäryhmittäin, sukupuolen, koulutuksen, asuinpaikan mukaan, millaisiin tilanteisiin tupakointi liittyy sekä millainen julkisuus ongelman ympärillä vallitsee. Tällä tavoin voidaan kokonaisvaltaisesti pohtia miten tarttua ongelmaan. Lähestymistapa perustuu kriittiseen realismiin (Blom ym. 2011). Sen mukaan katsotaan yhteiskunnallisten prosessien olevan osa yhteiskunnan instituutiorakennetta, normeja ja käytäntöjä.

Chen (2005, 232) käyttää nimitystä teoreettinen vaikuttavuuden arviointi (theory-driven outcome evaluation) melko samankaltaisesta analyysistä, jonka sisältöä hän kuvaa seuraavasti:

Theory-driven outcome evaluation takes into account both underlying causal mechanisms and the implementation process when assessing the effect of a program. It can provide stakeholders with understanding of whether a program is reaching its goals and document insightfully the hows and whys of program success or failure.

2.4. Menetelmien vertailua

Kaiken kaikkiaan kun tarkastellaan julkisia toimintaohjelmia tai interventioita, voidaan asiaa katsoa julkisen kontrollin avulla. Toisin sanoen mitä suurempi kontrolli julkisella vallalla on tilanteeseen, sitä helpommin se voi saavuttaa ja todentaa tuloksen. Siksi ei ole yllättävää, että lääketiede ja sosiaalityö ovat jännitteisessä suhteessa. Terveystieteissä voidaan sairaalaoperaatiot suorittaa hyvin valvotuissa olosuhteissa, leikkaussalissa potilas nukutetaan, kotiutus tapahtuu vasta kun on varmaa, että potilas voidaan päästää pois. Sosiaalityössä taas on asiakaskunnassa hyvin erilaisia tapauksia, menetelmänä on lähinnä puhe, ja paljon riippuu siitä, miten asiakas itse ottaa vastuuta.

Edellisen perusteella katson, että vaikuttavuutta voidaan katsoa useasta eri näkökulmasta. Sekä koemenetelmä että realistinen arviointi lähtevät liikkeelle intervention tavoitteista. Koemenetelmässä tämä on eksplisiittinen ja oikeastaan ainoa arviointikriteeri. Realistisen arvioinnin taas voi sanoa puuttuvan myös sivuvaikutuksiin ja relevanssiin, onko interventio oikea tapa puuttua spesifeihin ongelmiin. Tiivistettynä voidaan todeta, että vaikuttavuuden arvioinnin eri menetelmät täydentävät toisiaan ja sopivat hieman eri tilanteisiin. Sopiva tapa lähteä liikkeelle on tarkastella toiminnan tavoitteita, käytettyjä keinoja ja odotettuja tuloksia. Ovatko toimijat (työntekijät, asiakkaat, johto, sidosryhmät) yksimielisiä siitä, mitä toiminnalla tavoitellaan? Vastaavasti hyvistä tuloksista voi olla erilaisia käsityksiä. Syrjäytyminen esimerkiksi on monisyinen ongelma ja vastaavasti vallitsee monia erilaisia käsityksiä siitä, miten sitä oikeastaan voidaan torjua. Kun sitten tällainen pohdinta on tehty, ja kysymys on tietyn

menetelmän testaamisesta, niin myös koeasetelma voi olla käyttökelpoinen. Koeasetelma voi ulottua pienimuotoisesta vertailuryhmän käytöstä tuhansia ihmisiä käsittävään laajaan tilastolliseen analyysiin. Realistinen arviointi taas tarjoaa mielenkiintoisia näköaloja julkisen toiminnan kohteena oleviin ongelmiin.

Lopuksi on syytä käsitellä kysymystä vaikuttavuustiedon käytöstä. Kirjallisuudessa (Vedung 2009; Clarke 1999) esiintyy erilaisia käsityksiä siitä, miten tietoa käytetään. Tieto voi palvella suoraan päätöksenteossa käynnissä olevaa ongelmanratkontaa, tarjota ratkaisuja. Tieto voi myös toimia informaation lähteenä ja mahdollisesti vaikuttaa myöhempana ajankohtana. Tärkeä jako koskee kehittämistarkoituksessa tehtyä arviointia ja valvonnan tarkoituksessa tehtyä arviointia. Jälkimmäistä kritisoidaan usein manageriaaliseksi, vaikka myös demokratian kannalta on tarpeen valvoa miten julkisia varoja käytetään. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, jos vaikuttavuudesta ei ole tietoa, mutta päätöksentekijät vaativat sitä. Nykyinen näyttöperustaisen korostus voi johtaa siihen, että vaaditaan tietoa silloinkin, kun sen tuottaminen on vaikeaa. Edellä on toistuvasti korostettu sitä, että vaikuttavuustieto on varsin monimutkaista, joten eri toimintoille pitäisi antaa työrauhaa oikeanlaisen, toiminnan ominaislaatua kuvaavan, tiedon keräämiseksi.

Tietoa voidaan käyttää toiminnan kehittämiseksi siten, että se ”kulkee” toiminnan rinnalla. Kehittävä arviointi on lähellä johtamista. Tiedon tarve eri toimijoilla oletettavasti vaihtelee. Kaukana operatiivisesta toiminnasta olevalle johdolle riittää hyvinkin pelkistetty tieto, esimerkiksi onko toiminnasta poisjääneitä kuinka paljon, onko asiakkaiden tyytyväisyys hyvällä tasolla tai onko henkilöstön mielestä toiminnan tuloksellisuus tyydyttävällä tasolla. Eräs mielenkiintoinen jakolinja koskee henkilökunnan ja asiakkaan välistä suhdetta. Kun pohditaan tuloksen arviointia, on erittäin tärkeää ottaa mukaan asiakas. Muuten on vaarana ulkokohtaisuus.

Vaikuttavuustiedon lisääntymisessä voidaan nähdä sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvää on se, että voidaan vertailla työmenetelmiä, tutkia ongelmien perusteita ja yhdistää tutkimustietoa ja käytäntöä. Huonoa on se, että vääristetään tuloksia ja pakotetaan tulosten määrittämiseen ilman riittävää paneutumista asiaan. Mikäli vaikuttavuuden arvioinnissa korostetaan tulosten näyttämistä, se voi johtaa, kuten Pollitt (2003) hahmottelee tulosohjauksen tapauksessa, erilaisiin tulosten vääristelyyn muotoihin. Esimerkiksi Englannissa toteutettua sosiaalityön perheohjelman arviointia

tarkastelleen artikkelin (Strassheim & Kettunen 2014) mukaan ohjelmasta tehtiin poliittisia päätelmiä, jotka eivät vastanneet arviointien kriittisiä havaintoja. Mitä enemmän on painetta tuottaa tulostietoa, sitä enemmän muodostuu yrityksiä esittää pinnallista tai vääristävää tietoa.

Edellä on korostettu luotettavan ja yleistettävissä olevan vaikuttavuustiedon olevan vaikeasti tuotettavaa. On kuitenkin myös niin, että kaikilla interventiolla on tavoitteita, joiden eteen toimitaan ja joiden toteutumista voidaan pyrkiä tarkastelemaan. Dahler-Larsen (2005, 9) toteaa, että joskus sanotaan, että tietomme intervention ja tulosten välisistä syy-yhteyksistä ovat rajalliset, koska todelliset yhteydet ovat hyvin monimutkaisia. Mutta sillä tosiasialla, että tietomme vaikutuksesta on rajallinen, ei voida perustella sitä, että vaikuttavuuden arviointi olisi mahdoton tehdä, vaan sitä, että on syytä panostaa nykyistä enemmän vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen.

Seuraavaksi siirrytään kulttuuripolitiikan tarkasteluun edellä esiteltyjen vaikuttavuuden arvioinnin työkalujen ja näkökulmien avulla. Tarkoituksena seuraavassa on paikantaa kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta, eli tavoitteiden saavuttamista ja onnistumista, unohtamatta tärkeää kysymystä muista vaikuttavista tekijöistä ja niiden poissulkemisesta.

3. KULTTUURIPOLITIIKAN VAIKUTTAVUUS

3.1 Johdanto

Tarkastelu etenee siten, että käyn aluksi kulttuuripolitiikan piirteitä läpi ja tiivistän tarkastelun kulttuuripolitiikan tavoitteisiin ja pohdintaan niiden luonteesta. Varsinainen vaikuttavuuden arvioinnin soveltaminen tapahtuukin keskustelemalla näiden tavoitteiden pohjalta, mitä vaikuttavuus voisi merkitä kulttuuripolitiikan tarkastelussa. Arvioinnin välineiden soveltaminen jää tulevaisuuteen, vaikuttavuuden arviointi on nimittäin usein työlästä ja vaatii voimavaroja ja aikaa.

Kulttuuripolitiikka viittaa julkiseen toimintalinjaan (policy) kulttuurin alueella. Vastaavasti voimme olettaa tällaisen politiikan sisältävän sekä tavoitteita että keinoja; lainsäädäntöä, säätelyä, resursseja, organisatorisia ratkaisuja. Julkinen kulttuuripolitiikka perustuu näkemykseen siitä, että kulttuurin tukeminen verovaroin ja ohjaaminen julkisin säännöin on julkinen tehtävä. Kulttuuripolitiikkaa voi tarkastella sekä kulttuurin (kohde) että olemassa olevan toimijarakenteen kannalta.

Kulttuurista sinänsä on kirjallisuudessa useita erilaisia määritelmiä. Kulttuuri voidaan nähdä instituutioina, niinä rakenteina, jotka tuottavat kulttuuria erotuksena vaikkapa sosiaali- ja terveystalouksista tai opetuksesta. Toisaalta kulttuuri voidaan nähdä myös kansalaisyhteiskuntaan liittyvästä kanssakäymisestä ja sosiaalisesta pääomasta, joka monin eri tavoin sitoo yhteen yhteisöjä (Nummelin 2011, ks. myös Häyrynen 2006). Kysymys kulttuurin määrittelystä on kulttuuripolitiikan kohdalla tärkeä, vaikuttaahan se oletettavasti keskeisesti siihen, miten julkinen tuki ja säätely kohdentuvat. Terveystalouden puolella esimerkiksi on keskeistä se, missä kulkee normaalilääketieteen ja vaihtoehtoisen lääketieteen välinen rajanveto. Vastaavasti vaikkapa kansallisen kulttuurin määritelmä joutuu ottamaan kantaa siihen, mitä siihen kuuluu ja mitä jää ulkopuolelle. Maahanmuuton myötä voidaan myös kysyä missä määrin ja miten kulttuurin monimuotoistuminen tapahtuu (Martikainen ym. 2013).

Kulttuuripolitiikassa on siis tiivistetysti kyse kulttuuriin liittyvästä toiminnasta (tämän rajaus vaihtelee), julkisen politiikan vastauksena tähän ilmiöön. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kulttuuripolitiikan kohteena ovat seuraavat taiteen ja kulttuurin alat (www.okm.fi): audiovisuaalinen kulttuuri, kirjallisuus, kuvataide, muotoilu, näyttämötaide, rakennustaide, sarjakuva, sirkustaide, musiikki ja tanssitaide. Kirjastolaitos ei ole mukana tässä luettelossa, mutta muodostaa kuitenkin merkittävän kulttuurisen instituution. Kulttuurin toimijarakenne on monimuotoinen. Suomessa julkisesta kulttuuripolitiikasta vastaavat valtio ja kunnat. Anita Kangas ja Esa Pirnes (2015, 31) tiivistävät Suomen julkisen kulttuuripolitiikan päätöksentekoa ja kulttuurihallintoa käyttäen apuna kuviota, joka sisältää ylimpien päätöksentekoelementtien lisäksi kansallisella tasolla ministeriöt (8), kansalliset instituutiot (mm. kansallisteatteri ja kansallisooppera), asiantuntijaelimet (mm. Taiteen edistämiskeskus ja Museovirasto), alueellisella tasolla maakuntien liitot, valtion aluehallintovirastot (AVI, ELY), Taiteen edistämiskeskuksen aluetoimipisteet sekä alueelliset kulttuurilaitokset (mm. maakunta-arkistot, alueelliset keskuksat) ja paikallisella tasolla kunnat sekä paikalliset kulttuurilaitokset. Tämä monipolvinen toimijarakenne merkitsee sitä, että vaikuttavuutta on syytä tarkastella yksittäisten interventioiden tapauksissa. Yksittäinen interventio on tiettyihin tavoitteisiin tähtäävä toiminta, jossa määrättyllä organisaatiolla on vastuu.

Tiivistettynä voidaan todeta, että kulttuuripolitiikan kohdentumisalue on jossain määrin jännitteinen ja monimuotoinen. Kulttuurin määritelmiä on useita ja puhuttaessa julkisen kulttuuripolitiikan välineistä, säätelystä ja voimavarojen jaosta onkin ymmärrettävää, että käsitykset siitä, miten kulttuuri määritellään ja voimavaroja jaetaan, on tärkeä.

3.2 Kulttuuripolitiikan tavoitteet ja keinot

Kulttuuripolitiikan piirissä on monia erilaisia tavoitteita ja keinoja. Vuotta 2016 koskevan talousarvioesityksen (Valtioneuvosto 2015) mukaan kulttuuripolitiikan tavoitteena on vahvistaa kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä kulttuurin perustaa (1), parantaa luovan työn tekijöiden toimintaedellytyksiä (2), lisätä kansalaisten kulttuuriosallistumisen mahdollisuuksia (3) sekä tukea kulttuurin taloutta (4).

Vaikuttavuuden arviointi edellyttää, että tavoitteen toteutumista voidaan seurata. Tässä tarkoituksessa tarkastelen seuraavaksi esimerkkinä opetus- ja kulttuuriministeriön strategiaa vuodelta 2009. Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia (OKM 2009a) ulottuu vuoteen 2020. Siinä kuvataan toimialan toimintaympäristömuutos sekä määritellään kulttuuripolitiikan kehittämisen tahtotila, tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Kullekin näistä tavoitteista on vastaavasti toimenpiteitä, miten pidetään elinvoimaisena, miten turvataan toimintaedellytyksiä ja osallistumista kulttuuriin sekä vahvistetaan luovaa taloutta. Keinot, toisin kuin yleisluontoiset tavoitteet, edellyttävät myös valintoja. Mitä kulttuurin perustan elinvoimaisuudella tarkoitetaan, keihin luovan työn tekijöihin turvaaminen kohdistetaan. Itse tavoitteita voidaan myös pitää keinoina tavoitteelle: kulttuurin saatavuus paranee.

Kutakin yllä mainittua tavoitetta vastaa joukko toimenpiteitä esimerkiksi vuosittaisessa tulo- ja menoarviossa. Siten kulttuurin perustan vahvistamista edistetään vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan mm. tukemalla Taiteen edistämiskeskuksen toiminnan vakiintumista ja tehostumista, edistämällä medialukutaitoa, media- ja elokuvakasvatusta ja yleisten kirjastojen mediakasvatustyötä, vahvistamalla elokuva- ja audiovisuaalisen alan rakenteita, uudistamalla lainsäädäntöä ja kehittämällä tukirakenteita sekä laatimalla museopoliittinen ohjelma.

Luovan työn tekijöiden toimintaedellytyksiä parannetaan mm. edistämällä taiteilijoiden, kulttuurialan toimijoiden ja teosten kansainvälistä liikkuvuutta sekä toimijoiden kansainvälistä verkostoitumista, kehittämällä taiteilijoiden ja kulttuurin tukirakenteita ottaen huomioon vapaan ammattilaiskentän tarpeet sekä edistämällä julkisen rakentamisen ns. prosentti taiteeseen -periaatetta.

Kaikkien väestö- ja kansalaisryhmien kulttuuriosallistumisen edellytyksiä lisätään mm. jatkamalla museoiden, orkestereiden ja teattereiden valtionosuusjärjestelmän kehittämistä, parantamalla kulttuuripalvelujen tasa-arvoista saatavuutta, saavutettavuutta ja moninaisuutta sekä eri väestöryhmien osallistumismahdollisuuksia mm. kulttuuripassijärjestelmällä sekä edistetään kirjasto- ja tietopalveluja väestön kunnallisina perus- ja lähipalveluina.

Kulttuurin ja luovan talouden edistämistä harjoitetaan mm. tukemalla kulttuuriyrittäjyyttä ja -vientiä tavoitteena luovien alojen työpaikkojen syntyminen sekä

luovien alojen elinkeinotoiminnan ja kulttuurin matkailullisen tuotteistamisen vahvistaminen, toimeenpanemalla valtioneuvoston periaatepäätöstä aineettoman arvonluonnin kehittämisohjelmasta sekä tukemalla kulttuurin ja luovan talouden asemaa pohjoismaisessa Venäjä-yhteistyössä.

Myös joillakin kulttuuripolitiikan osa-alueilla on omia tavoitteita ja strategioita, esimerkiksi kirjastoilla. Kirjastolaitos on ollut asiassa aktiivinen ja on laatinut viiden vuoden väleinkin uusia ohjelmia. Kattavatko erilaiset strategiat ja tavoitteenasettelut sitten kaikki kulttuurinalat? Vaikka strategialla ei olisi käytännön toiminnalle suurta merkitystä, se voi kuitenkin korostaa osa-alueen painoarvoa ja arvostusta.

Kulttuuripolitiikkaan liittyviä tavoitteita on siis paljon. Osa niistä toimii sisäkkäin, osa taas on yleisempiä, osa konkreettisempia. Missä määrin sitten voimme tehdä erottelun tavoitteiden ja toimenpiteiden kesken. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää selkeyttämistä ja mallintamista, jotta voidaan asettaa kysymys, mitä tietyllä toimenpiteellä tavoitellaan ja mitä voidaan todeta tavoitteen saavuttamisesta.

Kulttuuripolitiikan tulokset liittyvät elinvoimaiseen kulttuuriin, jota edellä hahmoteltiin eri näkökulmista; vahva kulttuurin perusta, luovan työn tekijöiden hyvät toimintaedellytykset, kansalaisten kulttuuriosallistuminen ja vahva kulttuurin talous. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää sitä, että voidaan arvioida tapahtunutta muutosta, koskee se sitten mitä tahansa tavoitetta. Mikäli tavoitteena on vaikkapa luovan työn tekijöiden toimintaedellytysten parantaminen, niin vaikuttavuus liittyy siihen, että toimintaedellytykset todella ovat parantuneet ja tämä tulisi kyetä osoittamaan. Mitä merkitystä tavoitteella muuten olisikaan?

Julkishallinnossa on viime vuosina puhuttu paljon indikaattoreista. Olisivatko ne hyvä tapa mitata muutosta toiminnan kohteessa (kulttuurin perusta, luovan työn edellytykset, kulttuuriosallistuminen ja kulttuurin talous)? Kulttuuripolitiikassa on tehty myös indikaattorien pohdintaa (OKM 2009b). Kuten tämän raportin alkupuolella todettiin, indikaattorien ongelma on niiden löyhä yhteys itse toimintaan. Niitä ei voi siis pitää vaikuttavuuden mittaamisena muuten kuin suuntaa antavasti. Kyseisen raportin (emt., 51- 65) mukaan kulttuurista perustaa esimerkiksi kuvattaisiin kulttuuritarjonnan sekä sen kotimaisuus- ja uutuusasteen avulla. Indikaattoreita olisivat mm. esitysten lukumäärä, kulttuuritarjonnan kotimaisuusaste sekä uusien tuotantojen osuus

kulttuuritarjonnasta. Esitysten lukumäärää ei kuitenkaan voi pitää toiminnan tuloksena vaikuttavuuden näkökulmasta, vaan se kertoo toiminnan määrästä. Arvioinnin käsitteiden kyse on tuotoksen (output) ja tuloksen (outcome) välisestä erosta.

Vaikuttavuutta olisi esitysten aikaansaama vaikutus, kulttuurin vaikuttavuus kansalaisiin. Vastaavasti otsikon kulttuuri ja kansalaiset alla on raportissa esitetty seuraavia indikaattoreita: lukeminen, musiikin kuuntelu, kirjastossa käyminen, kulttuuriin ja taiteeseen käytetty aika sekä taide- ja kulttuuritilaisuuksiin osallistuminen. Näistä voidaan todeta kuten yllä, että vaikuttavuutta pitäisi tutkia kansalaistasolla kulttuurin vaikutuksena, ei vain harrastuksena. Indikaattorit ovat kuitenkin hyvä väline seurata toiminnan määrää ja indikaattorit kuvaavat toimintoja, jotka ovat edellytyksenä tulosten synnylle (ks. myös Ruusuvirta ym. 2013).

3.3 Arvioivia kysymyksiä

Kyseiset neljä päätavoitetta toistuvat useissa kulttuuripolitiikan dokumenteissa, joten ne voidaan hyvin ottaa lähtökohdaksi seuraavaan vaikuttavuuden arvioinnin kysymysten soveltamiseen kulttuuripolitiikassa. Kuten edellisessä jaksossa hahmoteltiin, julkinen toiminta voidaan nähdä vastauksena joihinkin tarpeisiin tai ongelmiin. Kulttuuripolitiikan kohdalla lähtökohtana on kulttuurin näkeminen hyvänä ilmiönä, joka kuitenkin tarvitsee tukea ja säätelyä. Tällöin tulevat vastaan valintakysymykset. Kulttuuripolitiikka joutuu nimittäin ottamaan kantaa siihen, miten tukea jaetaan kulttuurin eri sektoreille, ja tämä on ainakin potentiaalinen jännitystä luova tekijä.

Tavoitesidonnaisesta näkökulmasta voidaan monessa tapauksessa ehdottaa, että sekä tavoitetta että toimenpiteitä tarkennetaan. Tämä voi edellyttää ohjelmateorian (jota tarkasteltiin raportissa aiemmin) mukaista pohdintaa. Yllä osa tavoitteista on varsin konkreettisia, esimerkiksi museopoliittisen ohjelman laatiminen tai valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpaneminen. Niiden toteutumista voidaan seurata, onko ohjelma laadittu tai onko periaatepäätös toimeenpantu. Tämä ei sinänsä riitä vielä vaikuttavuuden arvioinnille, vaan lisäksi tulee esittää kysymys, mitä museopoliittisella ohjelmalla tai valtioneuvoston periaatepäätöksellä tavoitellaan ja onko tällaisia tavoitteita saatu toteutettua.

Osa yllä esitetystä tavoitteista ja keinoista taas jättää paljon avoimeksi. Miten mediakasvatusta on edistetty ja mitä sillä tavoitellaan, miten audiovisuaalisen kulttuurin rahoituspohjaa on laajennettu ja mitä sillä tavoitellaan, miten kulttuurin ja luovan talouden asemaa on tuettu pohjoismaisessa ja Venäjä-yhteistyössä ja mitä sillä puolestaan tavoitellaan. Kysymys lasten kulttuurikompetenssista, jonka vahvistaminen on esiintynyt yhtenä tavoitteena (Talousarvio 2016) on myös mielenkiintoinen, tarjoaahan se useita vaihtoehtoja määrittää mitä, tuo kompetenssi voisi olla.

Vaikuttavuuden arvioinnissa on tärkeää tuntea myös toimintaprosessi, koska tiedonhankinta onnistumisesta palvelee juuri kyseisen menetelmän pätevyuden arviointia. Yllä olevat tavoitteet ja keinot ovat kuitenkin niin yleisellä tasolla, etteivät ne sinällään mahdollista vaikuttavuuden arviointia. Pikemminkin mielenkiinnon kohteeksi nousee toimeenpanoon liittyvä kysymys tavoitteen ohjausvaikutuksesta. Mitä väljempi tavoite (esimerkiksi eduskunnan hyväksyttävänä) sitä enemmän jää väljyyttä ja pelivaraa toimintaan ja tämä voi olla demokratian kannalta ongelmallista (Rothstein 1995). Demokratian pelisääntöihin kuuluu se, että poliittinen päätöksentekoeelin (tässä eduskunta) voi edellyttää, että sen tekemiä päätöksiä toteutetaan ja varmistua tästä. Tätä tarkoituspää palvelevat parhaiten täsmälliset tavoitteet, joiden toteutumista voidaan seurata: onko toimittu sen mukaisesti.

Hallinnossa ohjausta harjoitetaan eri tasoilla. Lainsäädäntö ohjaa yleisesti, organisaatioilla voi olla omia sääntöjään ja viime kädessä johtamisen kautta varmistetaan, että toiminta on tavoitteiden mukaista. Kunnilla on esimerkiksi suhteellisen paljon autonomiaa, mutta samalla niiden toimintaa ohjataan monin tavoin. Käynnissä onkin selvitystyötä (VM 2013) kuntien velvoitteiden vähentämiseksi. Siinä määrin kun kulttuuripolitiikka on kuntien toteutettavana, voidaan toteutusta katsoa vuorovaikutuksena, yhteispelinä, jossa valtion ohjausimpulssit ja paikalliset pyrkimykset (mukaan lukien perinteinen luottamushenkilötoiminta) sekoittuvat eri tavoin toisiinsa. Kulttuuripolitiikka kuuluu niihin toimintoihin, joissa kunnille jää paljon harkintavaltaa. Tällöin ei ole aina mahdollista ja tarpeenkaan asettaa kovin konkreettisia tavoitteita vaan jättää kunnille tilaa kehittää kulttuuria omista lähtökohdistaan ja luottamushenkilöiden voimin.

Tavoitesidonnainen tarkastelu saattaa olla liian kapea, joten sitä on yleensä hyvä täydentää muilla kokonaisvaltaisemmalla näkökulmilla. Esimerkiksi sivuvaikutusten

kannalta voi kysyä, mitä positiivisia tai negatiivisia sivuvaikutuksia toimenpiteet voivat saada aikaan?

Toiseksi kulttuuripolitiikkaa voidaan katsoa *relevanssin* näkökulmasta. Kun tarkastellaan relevanssia, on kysyttävä mikä on tavoitteiden ja toimenpiteiden suhde kohteena olevaan tarpeeseen tai ongelmiin. Spesifimmin voidaan kysyä mikä on julkisen tuen merkitys kulttuuripolitiikassa. Relevanssin arviointi lähtee siitä, mitä toiminnalla tavoitellaan ja onko se relevantti tapa toimia. Kaiken kaikkiaan kulttuuripolitiikan tavoitteista on yhteisenä taustaoletuksena kulttuurin hyvää tekevää merkitys.

Relevanssin näkökulman mukaan on myös syytä tarkastella kriittisesti tätä oletusta. Ensinnä onko kulttuuri sopiva julkisen toiminnan kohteeksi tai onko parempia tapoja edistää tavoitetta kulttuurista. Tässä voidaan palata käsityksiin julkisen toiminnan perusteista. Perusmallin mukaan kollektiivisia ongelmia voidaan ratkoa kolmella eri tavalla: markkinamekanismin avulla, kansalaisyhteiskunnassa tai poliittisesti. Poliittinen toiminta nähdään usein residuaalina: mikäli markkinavoimin tai kansalaisyhteiskunnan voimin ei kyetä ratkaisemaan tiettyä ongelmaa, se otetaan poliittiselle agendalle. Monissa eri palveluissa näkyy juuri tällainen kehityskaari, toiminta on alkanut yksityisenä hyväntekeväisyytenä ja se on vähitellen otettu julkisen tuen piiriin ja ehkä myöhemmin säädetty kuntia velvoittavaksi tehtäväksi. Rothstein (1995) on huomauttanut, että tällaiset työnjaon kysymykset ovat kontekstisidonnaisia, jolloin hyvien toimintamuotojen (what works) siirtäminen maasta toiseen ei välttämättä toimi.

Kulttuuripolitiikan kohdalla voidaan myös kysyä, mikä on julkisen toiminnan rooli suhteessa muihin perusmekanismeihin. Kolmen perussektorin rajat ovat näkyvissä hyvin kulttuurin alueella. Julkisten taidelaitosten ohella on yksityistä voittoa tavoittelevaa toimintaa (elokuvat, tietyt museot, pop-kulttuuri, media, galleriat). Vastaavasti kansalaisyhteiskunnan toiminta on erittäin tärkeää kulttuurin saralla (yhdistykset, vapaaehtoistoiminta). Julkinen toiminta voidaan kahteen muuhun perussektoriin nähden nähdä sääntelevänä (vain julkisen vallan tehtävä) ja tukea antavana. Tällöin kysymys relevanssista muodostuu lähinnä seuraavasti: mikä on optimaalinen julkisen tuen määrä, jotta vahva kansalaistoiminta pysyy yllä ja vahvistuu, tai miten julkinen sektori voi parhaiten säädellä ja tukea markkinasektoria niin, että sen kulttuuripoliittinen merkitys vahvistuu. Mikäli kysymys muotoillaan näin, voidaan

edelleen kysyä millaisia ovat hyvät tavat säädellä ja tukea markkinamuotoista toimintaa ja kansalaisyhteiskuntaa.

Kolmanneksi voidaan arvioida kulttuuripolitiikkaa *talouden näkökulmasta*. Kulttuuripolitiikan rahoituskuvio on varsin monimutkainen ja sekä rahoituslähteitä että rahoituskanavia on useita (Kangas & Pirnes 2015). Kangas ja Pirnes (emt., 71) katsovat, että kulttuuripolitiikan osuus valtion budjetissa on pieni mutta merkittävä. Merkittävyyttä lisää se, että kulttuuria sivuavia menoluokkia on eri tahoilla valtion tulo- ja menoarviota ja tiettyjen toimintojen (esimerkiksi kirjastot) kohdalla julkisen rahoituksen rooli on keskeinen. Vaikuttavuuteen liittyy myös pyrkimys löytää tehokkaita ja vaikuttavia toimintatapoja (what works). Tehokkuuden ja tuottavuuden ohella voidaan puhua kustannusvaikuttavuudesta, ts. saadaanko toimintaan sijoitetuilla voimavaroilla paras mahdollinen tulos.

Neljänneksi kun puhutaan tuloksista, tai onnistumisesta, on tärkeä täsmentää *kenen näkökulmasta* asiaa katsotaan. Kulttuurin tuottajalla (esim. taiteilija) esimerkiksi voi olla erilaisia taiteellisia tavoitteita, jotka eivät suoraan liity muodollisiin tavoitteisiin (esimerkiksi eri väestöryhmien saavuttaminen). Keskustelua on käyty myös siitä, tulisiko teatterien tarjota helposti sulavaa ja paljon lipputuloja tuottavaa ohjelmistoa vai haastaa katsojia silläkin riskillä että tarjous ei houkuta niin monia. Kulttuurin vastaanottajan näkökulmasta taas kyse on subjektiivinen: Taidenäyttelyssä, teatterissa, konserteissa käydään koska siitä nautitaan. Kansalaisten kannalta kulttuuriin voidaan lukea myös omaehtoinen toiminta, kaupalliset palvelut ja internetin kautta välittyvä kulttuuri.

Kun näistä lähtökohdista yritetään katsoa miten kulttuuripalvelut vaikuttavat kansalaisiin, on haasteena juuri vaikutteiden (kulttuuristen syötteiden) kirjavuus ja yksilöiden väliset erot.

Edellä on viitattu vaikeuksiin, joita syntyy, kun monella eri toimijalla on erilainen käsitys siitä, miten muutos yksilössä tulisi näkyä, tai mihin interventio ylipäättään kohdistetaan. Esimerkkinä pidetty lääketiedekään ei tästä selviä ilman ongelmia. Clarken (1999, 134) mukaan vaikuttavuuden perustana oleva terveyden käsite on ristiriitainen. Tavalliset ihmiset ovat eri mieltä terveyden määritelmästä, eivätkä ne aina vastaa terveydenhuollon ammattilaisten käsityksiä. Kaiken kaikkiaan vallitsee suurta

epäselvyyttä terveydenhuollon tulosten käsitteellistämistä ja mittaamisesta. Häyrynen (2006) koskettaa samaa kulttuurin alueella.

Viidenneksi, realistinen arviointi voi vielä tuoda lisää näkökulmaa. Realistisen arvioinnin mukaanhan tavoitteet kohdentuvat kenttään, jota määrittävät erilaiset mekanismit. Kulttuurin kentällä tällaisia mekanismeja voivat olla kansalaisten preferenssit ja arvot, markkinat ja tavat sekä tottumukset. Raportin alkuosassa nostettiin esille ehkäpä keskeisin vaikuttavuuteen liittyvä kysymys, nimittäin *muut vaikuttavat tekijät*. Tilanteet, joissa julkinen toimenpide (interventio) sekoittuu osaksi suurempaa kokonaisuutta, yleensä vaikuttavuuden arvioinnin kannalta haasteellisia. Edellä esille nostettu lasten kulttuurikompetenssi tarjoaa hyvän esimerkin. Kompetenssiin, miten se määritelläänkin, voidaan vaikuttaa hyvin erilaisin tavoin, mm. koulussa, kotona, harrastuksissa, tiedotusvälineissä jne. Siten tietyn kulttuurikompetenssin lisäämismenetelmän kohdalla jouduttaisiin pohtimaan sitä, mitkä kaikki tekijät kompetenssiin vaikuttavat. Vastaavasti esimerkiksi ihmisten osallistuminen kulttuuritapahtumiin ja kulttuurin hyödyntämiseen riippuu monesta eri tekijästä. Mikäli halutaan laajaa osallistumista, tulee tarjonnan olla laaja ja kiinnostava. Mikä motivoi ihmisiä tulemaan kirjastoon, museoon, taidenäyttelyyn, teatteriin, konserttiin tai muuhun kulttuuritapahtumaan?

Seuraavaksi tarkastellaan joitakin keskeisiä kulttuuripolitiikan tavoitteita realistisen arvioinnin näkökulmasta. Kulttuuripolitiikan tavoitteita ovat:

1. Kulttuurisen perustan vahvistaminen
2. Luovan työn tekijöiden ja kulttuuripalveluiden tuottajien toimintaedellytysten parantaminen
3. Kansalaisten kulttuuriin osallistumisen ja hyvinvoinnin edistäminen
4. Kulttuurin taloudellisten vaikutusten vahvistaminen.

1. Kulttuurisen perustan vahvistaminen

Kulttuurin käsite on laaja ja käsittää myös omaehtoisen kulttuurin tuotannon ja nauttimisen. Kulttuuri ei siis rajaudu yksin kulttuurintuottajien mukaan. Tämän

tavoitteen edistäminen edellyttää pohdintaa siitä, mitä kulttuuri on ja miten sitä tuotetaan. Lisäksi on kysyttävä mikä on nimenomaan julkisen toimijan rooli tässä ja miten julkisia voimavaroja kohdistetaan niin, että se parhaiten tukee kulttuurisen perustan vahvistamista.

2. Luovan työn tekijöiden ja kulttuuripalveluiden tuottajien toimintaedellytysten parantaminen

Tavoite on selkeä. Kun lähdetään operationalisoimaan sitä, tullaan kysymykseen rajauksesta, ketkä tuottajat valitaan tuen tai toimenpiteiden piiriin, kaikki vai rajattu joukko. Edelleen kysymyksenä voi olla miten tavoitetta toteutetaan, millä keinoin toimitaan. Realistisen arvioinnin mukaan voidaan kysyä, millaiset ovat kulttuurintuottajien olosuhteet, mitkä mekanismit näitä määräävät. Missä määrin markkinat ohjaavat toimintaa ja löytyykö kaupallisia intressejä, joita voidaan yhdistää julkisiin intresseihin? Miten kotimainen ja ulkomainen toiminta lomittuvat yhteen? Millaisia kannustimia ja rajoitteita on kansalaistoimintavetoiselle kulttuuritoiminnalle?

3. Kansalaisten kulttuuriin osallistumisen ja hyvinvoinnin edistäminen

Kansalaisten osallistumisesta on Suomessa puhuttu jo pitkään. Kulttuurin hyvinvointivaikutuksista on puhuttu myös, ja osoitettu, että kulttuurilla on hyvinvointivaikutuksia. Yksi haaste kansalaisten kohdalla on variointi. Jo nyt osa kansalaisista käyttää enemmän palveluja kuin toiset. Millä keinoin osallistumista voidaan lisätä? Monissa palveluissa kyse on tarjonnasta, kynnyksestä, jonka ylittäminen voi osalle kansalaisia olla liian korkea. Kansalaisten kannalta hyvinvointivaikutuksessa on kyse vaihtoehdoista, on todettu että niin kulttuuri, liikunta kuin sosiaaliset suhteetkin tuovat hyvinvointia. Realistisen arvioinnin näkökulmasta voisi tarkastella tätä kokonaisuutta ja pohtia mitkä mekanismit vaikuttavat kansalaisten tekemiin valintoihin, miten eri toimintoja voidaan yhteen sovittaa ja miten voidaan paikallisten olosuhteiden mukaan löytää hyviä ratkaisuja.

4. Kulttuurin taloudellisten vaikutusten vahvistaminen

Tavoitteen edistäminen edellyttää hyvää ymmärrystä taloudellista vaikutuksista sekä niihin vaikuttavista mekanismeista.

Kaiken kaikkiaan kulttuuritoimen ja kulttuuripolitiikan kohdalla on todettava, että vaikkapa terveydenhuoltoon verrattuna kyse ei ole tietyn ongelman hoitamisesta. Julkisen toiminnan, verovarojen käytön, oikeutus perustuu kuitenkin johonkin syyhyn, ja kulttuurin kohdalla nämä syyt liittyvät niin kulttuurin hyviin inhimillisiin vaikutuksiin kuin myös taloudellisiin vaikutuksiin. Julkisten toimintojen pitkä kehityskaari on yleensä kasvava, aluksi on tuettu toimintaa ja sitten tehty siitä julkinen palvelu ja vaikkapa velvoitettu kuntia järjestämään se. Mikäli toiminta kasvaa laajaksi ja vie paljon varoja, on varsinkin huonoina taloudellisina aikoina, odotettavaa että joku kysyy, onko tämä toiminta tarpeellista.

Miten nämä pohdinnat sopivat kulttuuriin? Kritiikki voi kohdentua yksittäisiin tukimuotoihin tai palveluihin. Jossain vaiheessa esimerkiksi uskottiin, että sähköiset välineet korvaavat kirjat. Vaikuttavuuden avulla eri palvelut ja toiminnat voivat hakea oikeutusta, näyttää, että tämä toiminta tuottaa tuloksia. Eikö prosessi sitten ole tärkeä? Kun tavoitteet ovat hyvin yleisiä, täytyy arvioitsijan operationalisoida niitä, eli mennä toimenpiteiden puolelle. Toimenpiteet ovatkin tärkeitä, koska vain niiden kautta opitaan, oliko interventio hyvä vai ei.

Koemenetelmällä ei tässä kysymyksessä ole paljoa annettavaa, koska sen lähtökohtana on standardoitu menetelmä. Realistinen arviointi taas pureutuu juuri siihen, mitä tehdään. Kulttuuripolitiikassa toimitaan suurelta osin erilaisissa yhteistyöverkostoissa. Tällöin vaikuttavuuden arviointia tulee edeltää prosessin kartoitus ja toimeenpanotutkimukseen tukeutuva tarkastelu. Mikäli toimeenpano ei ole edennyt on oikeastaan turha kysyä mitä on saatu aikaan. Erilaisten projektien kohdalla vastoinkäymiset ovat tavanomaisia: tavoitteet on ylimitoitettu, yhteistyökumppanit vastahankaisia, rahoitus ei toteudu ja henkilöstöllä on hyvissä ajoin ennen projektin päättymistä kiire uusiin töihin. Tällöin on turha kysyä mitä on saatu aikaan. Mikäli toimeenpanokysymykset ovat sektorilla keskeisiä, on ehkä parempi keskittyä niihin ennen kuin mennään tarkastelemaan vaikuttavuutta.

Standardoinnin kysymys liittyy myös laajempaan tutkimusalueeseen, eli toimeenpanotutkimukseen. Kulttuuripolitiikan alueella tärkeä kysymys on myös valtion ja kuntien välinen suhde. Kuntien ohjaus on vaihdellut kausittain (Kettunen & Kull 2016). Vastaavasti 1990-luvun puolivälissä siirryttiin kuntien entistä suurempaan autonomiaan, kun valtionavustukset muuttuivat laskennallisiksi oltuaan ennen korvamerkittyjä. On väitetty, että tämän toimintavapauden vastapainoksi on 2000-luvun puolella otettu käyttöön ohjelmaohjausta. Ohjelmaohjaus ei ole pakottavaa samassa mielessä kun entinen säädösohjaus, mutta mikäli kunta haluaa kehittämisrahaa, sen on sitouduttava yhteisiin tavoitteisiin. Tällä tavoin on esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudessa edistetty ennaltaehkäisevää toimintaa. Kulttuuripolitiikan toimiala on erittäin monitoimijaista ja tämä merkitsee osaltaan haasteita vaikuttavuuden arvioinnille. Sari Karttunen (2015, 117) toteaa, että pyrkiessään toteuttamaan kulttuuripolitiikalle asetettuja tavoitteita OKM joutuu nojaamaan toimijoihin, jotka eivät ole suoraan sen omistuksessa tai ohjauksessa. Toimijoilla ja niiden ylläpitäjillä voi olla toisenlaisia painotuksia ja päämääriä, ja niillä on myös muita rahoittajia omine toiveineen.

Tämä nostaa kuitenkin esille normatiivisen kysymyksen, tuleeko rahoitusta sitoa. Vastaavaa problematiikkaa on pohdittu säätiöiden rahoitusta koskevissa julkaisuissa³. Tutkimus ja suurelta osin myös kulttuuri on luovaa toimintaa, jossa ei voida etukäteen sitoa mitä siinä tulee saavuttaa. Tutkimuksen piirissä onkin yleisenä käytäntönä, että tutkijan meriitit painavat paljon. Kulttuurin piirissä tämä voi toisaalta merkitä sitä, että ei tueta uutta ajattelua. Miten uusi hanke sitten voi saada rahoitusta, ilman aikaisempaa näyttöä se on vaikeaa. Suunnitelman pitää olla uskottava, joko korostetaan uutta ajattelua tai, kuten vaikkapa, strategisen tutkimuksen neuvosto, edellyttää että mukana on vähintään kolme eri tieteenalaa. Hakemusten arviointikriteereissä korostetaan myös, että tutkimuksen tulee antaa vastauksia tiettyihin konkreettisiin kysymyksiin, olla siis päätöksentekoa palvelevaa. Kulttuuripolitiikan luonteessa on myös tiettyä avoimuutta, joka muistuttaa tutkimukselle annettavaa tukea. Tutkimusta rahoittavat tahot, Suomen Akatemia, säätiöt, EU, edellyttävät mm. tutkijan tieteellisiä ansioita (julkaisut, saatu

³ ks. <http://www.koneensaatio.fi/uutinen/teemahaut-cuporen-arvioitavina/>

rahoitus), ansiokasta tutkimussuunnitelmaa ja mahdollisesti myös yhteistyökumppaneita.

Mutta viime kädessä tutkimuksen tulos syntyy tutkimusprosessissa. Rahoittaja voi ohjata tutkimusta määrittämällä teeman (SA), ohjelman (EU) tai edellyttämällä muulla tavoin tutkimukselta vaadittavia ominaisuuksia. Suomalaisessa tutkimusrahoituksessa on tapahtunut siirtymää poliittista päätöksentekoa palvelemaan strategiseen rahoitukseen. Siinä asetetaan spesifit kysymykset ja tutkijoiden on esitettävä miten he vastaavat niihin. Oletettavasti tässä rahoitusmuodossa tulee toimia varmemmalla pohjalla, kuten arvioinnin hankerahoituksessa. Tutkimuksen luonteeseen kuuluu kuitenkin etsiminen ja erehtyminen. Tuoreita näkökulmia voivat antaa tieteiden välisyys, ja yhteistyökumppaneiksi valitaan eri mieltä olevat, ei samanmieliset. Miten muuten voisi tapahtua etenemistä. Missä määrin kulttuuri muistuttaa tutkimusta? Tukirahoituksen näkökulmasta molemmissa on paljon samaa. Vielä suuremmassa määrin kuin tutkimuksessa, kulttuurissa voi olettaa pyrkimyksenä uuden hakeminen, luova toiminta. Luovalle toiminnalle voidaan rakentaa edellytyksiä, mutta kulttuurissa ollaan kuitenkin varsin kaukana terveydenhuollosta, jossa interventiot ovat määrättyjen ongelmien ratkomista lääketieteen keinoin.

Edellä käyty tarkastelu pyrki tuomaan esille erilaisia vaikuttavuuden näkökulmia sovellettuna kulttuuripolitiikkaan. Tarkastelun lähtökohta oli, että tavoitteellisen toiminnan vaikuttavuutta voidaan arvioida ja tulokset riippuvat siitä, kuinka selkeä toimintaketju on ja miten tulosten arviointi onnistuu. Kulttuuripolitiikka on monessa suhteessa omintakeinen toiminta-alue vaikuttavuuden kannalta. Toiminnan yleisenä lähtökohtana on kulttuurin hyvää tuottava vaikutus ja siksi lähes kaikki tavoitteet koskevat toimenpiteitä tämän tavoitteen ajamiseksi. Vaikuttavuuden arvioija kysyy, onko perustavoite pätevä: onko kulttuuri hyvää tuottava asia kansalaisille. Mutta ”what works” näkökulmasta on myös kysyttävä, onko julkinen kulttuuripolitiikka hyvä tapa edistää asiaa. Tässä suhteessa kulttuuripolitiikka muistuttaa joitakin muita julkisen tukipolitiikan kohteita. Rakennerahasto-ohjelmien kohdalla esimerkiksi kysytään rahoituksen saajalta, olisiko hanke toteutunut ilman julkista tukea.

4. LOPUKSI

Kulttuuripolitiikan piirissä on jo vuosia puhuttu vaikuttavuudesta. Kun katsoo tarkemmin tätä keskustelua, voi todeta, että vaikuttavuuden arviointi tässä raportissa esitetyllä tavalla on vielä lapsenkengissä. Usein vaikuttavuuden sijaan puhutaan toimenpiteistä, jotka toki ovat edellytys vaikuttavuudelle, mutta eivät synonyymi. Jakosen tuore kirjastoraportti (2015) tiivistää hyvin ongelman. Jakosen mukaan hankehaastattelujen aikana esiin nousi hankkeiden erilaisia vaikutuksia, mutta vielä tulevaisuuteen jää se, kuinka vaikuttavuus todennetaan vielä selkeämmin. Usein hankkeen aikana on vielä mahdotonta arvioida vaikutuksia tai vaikuttavuutta muuten kuin ”sanahelinän tasolla”. Myös tuloksellisuuden arviointia voitaisiin kehittää: saadaanko suuremmalla valtionavustuksella aikaan enemmän ja laajempia vaikutuksia; onko hankkeiden toteutus kustannustehokasta suhteessa saatuun avustukseen. Vaikuttavuudesta voidaan puhua siinä tapauksessa, kun valtionavustuksen myöntöpäätöksen sisällölliset tavoitteet ja päämäärät on saavutettu. (mt, 111). Vaikuttavuudesta puhutaan myös silloin kun täsmällisempää olisi puhua palveluiden tarjonnasta (Hyötyä 2016).

Lopuksi voidaan todeta, että kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta voidaan arvioida. Kaikella toiminnalla on vaikutusta, ja kun kyseessä on poliittinen strategia tai politiikkaohjelma, on selvää, että sillä pyritään johonkin. Tavoitteiden muotoilu konkreettisemmalla tavalla auttaa edistämään niiden saavuttamista. Samalla on todettava, että tällaisten pyrkimysten saavutukset ovat hyvin erilaisia riippuen tavoitteiden muotoilusta ja toimintasektorista. On jopa sanottu, että politiikalle on tyypillistä esittää väljiä tavoitteita, jotka antavat kuvaa siitä, että toimitaan ja jotka eivät rajaa pois liikaa vaihtoehtoja. Mikäli tavoitteiden toteutumista halutaan seurata, niiden muotoilu konkreettisemmin on tärkeää.

Julkisen toiminnan eri sektorit eroavat toisistaan varsin paljon. Edellä on usein käytetty esimerkkinä terveydenhuoltoa, jossa vaikuttavuuden arvioinnilla on jo pitkät perinteet. Kulttuuripolitiikka eroaa varsin paljon terveydenhuollosta. Terveydenhuolto vastaa terveysongelmiin ja sillä on vakiintuneet tavat hoitaa asia, osa hyvin kontrolloiduissa olosuhteissa sairaalassa. Kulttuuripolitiikka taas ei vastaa erityiseen ongelmaan vaan

perustuu käsitykseen kulttuuritoiminnan hyvästä luonteesta ja juuri mikään toiminta ei tapahdu kontrolloidussa ympäristössä. Kulttuuripolitiikan toimialaan liittyy myös paljon toimintoja, joille ei ole syytäkään asettaa tulosodotuksia. Taiteilijaa ei ole syytä velvoittaa tietyn taideteoksen luomiseen, kirjastossa kävijän ei tarvitse saada juuri tietynsisältöistä palvelua (interventiota) ja sirkustaide ei kaipaa tarkkaa ohjausta. Kulttuuripolitiikan taustalla täytyy kuitenkin olla perusteltu näkemys siitä, että vallitseva tapa käyttää voimavaroja on hyväksi kulttuurille.

Tästä huolimatta voidaan tavoitteita tarkastella vaikuttavuuden näkökulmasta. Ongelmana on lähinnä se, että mikäli tavoite on liian yleinen, on vaikea todentaa sen toteutumista. Edellä todettiin myös, että keskeinen vaikuttavuuden haaste on muut vaikuttavat tekijät. Kun julkinen interventio kohdistuu markkinasektoriin tai kansalaisyhteiskuntaan, vaikuttavia tekijöitä on runsaasti. Yhtä kaikki voidaan kysyä, onko julkisella kulttuuripolitiikalla sitten mitään roolia. Tällainen ajatusharjoitus voidaan tehdä kysymällä, mikä tilanne olisi ilman julkista kulttuuripolitiikkaa. Onko kulttuuripolitiikka rahanjakoa, jonka avulla voidaan keskeisesti vaikuttaa kulttuuritoiminnan olemassaoloon? Mikäli rahoitus loppuisi, syntyisikö tällöin korvaavia rahanlähteitä, miten kävisi toiminnan? Olisiko markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan omaehtoisesti tuottama kulttuuri hyvin erilaista nykyiseen verrattuna ja miten?

Kulttuuripolitiikka kuuluu sellaisiin toiminta-alueisiin, joilla tavoitteiden ja tulosten välinen suhde ei ole kovin yksiselitteinen. Kulttuuripolitiikan tavoitteita ei ole muotoiltu niin, että niiden toteutumista voitaisiin mitata mittakeppi kädessä. Kulttuuripolitiikan strategia tavoittelee kehittämistä, vahvistamista ja laajentamista. Kulttuuripolitiikassa on myös paljon sellaista toimintaa, jota ei ole sidottu eikä tarpeen sitoa etukäteen kovin yksityiskohtaisesti. Siksi on ehkä tärkeämpää mahdollistaa tällaista toimintaa erilaisin toimenpitein.

Kaikella julkisella toiminnalla pyritään joihinkin päämääriin. Osa näistä pyrkimyksistä liittyy julkisen sektorin omaan sisäiseen toimintaan. Suuri osa kuitenkin on sekä markkinoihin että kansalaisyhteiskuntaan kohdentuvaa pyrkimystä. Tältä osin on tärkeää, demokratiankin kannalta, arvioida miten pyrkimykset toteutuvat. Vaikka vaikuttavuuteen liitetään usein managerialisuuden leima, niin sen voidaan myös katsoa

palvelevan demokraattisia pyrkimyksiä. Arvioinnissa puhutaan nykyisin paljon arvoista ja kansalaisten edun ajamisesta.

Kaiken kaikkiaan kysymys tiedon käytöstä on tärkeä. Alussa viitattiin siihen, että yhä enemmän puhutaan tutkimustiedon käytöstä päätöksenteossa. Lääketieteen piirissä esimerkiksi ei niinkään neuvota vaikuttavuuden arvioinnin tekemiseen, vaan tutkimustiedon hakemiseen. Voisiko kulttuuri toimia samalla tavalla, hakea tietoa siitä, mikä toimii. Miten muissa maissa toimitaan, onko löydettävissä hyviä keinoja (what works) vahvistaa kulttuurin perustaa ja luovan työn toimintaedellytyksiä sekä kansalaisten kulttuuriosallistumista unohtamatta kulttuurin taloutta. Ehkä vertailun avulla olisi löydettävissä myös uudenlaisia julkisen sektorin, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan toimien yhdistelmiä.

Toisaalta edellä on useaankin kertaan korostettu apurahoihin ja tukeen perustuvan toiminnan periaatteesta antaa toiminnanvapautta. Mikäli käytetään vain tutkimukseen perustuvia välineitä, jäljelle jää paluu toimenpiteisiin. Toimeenpanotutkimuksen kysymys, miten saadaan toteutettua hallituksen hyvät aikomukset, on edelleenkin relevantti. Tässä tapauksessa pääpaino tulisi asettaa toimeenpanolle, prosessille, ennen kuin ryhdytään mittaamaan tuloksia. Korostan vaikuttavuutta kehittämisenäkökulmana. Kun saadaan voimaan yhteinen näkemys muutoksen suunnasta, voidaan oletettavasti tehokkaammin katsoa, mitä oikeastaan saadaan aikaan.

Edellä on vaikuttavuutta katsottu monesta eri näkökulmasta. Erääksi lähtökohdaksi on esitetty lääketieteen malli, jossa intervention toteutumista varmistetaan sillä, että verrataan kahta satunnaisesti valittua ryhmää ja paikannetaan intervention vaikuttavuutta ryhmien välille mahdollisesti syntyvästä erosta. Kulttuuripolitiikan tilanne on varsin kaukana tästä tilanteesta. Mitä sitten on tukipolitiikan vaikuttavuus? Tämä voidaan ilmaista muodossa tuen saannille asetetut tavoitteet suhteessa saavutuksiin. Mutta kuten edellä on todettu, kulttuurin alueella ei ole, eikä pidetä hyvänä, kovin pitkälle menevää ohjeistusta, silloin kun kyseessä on taiteellinen toiminta.

Kulttuuripolitiikan monitoimijainen luonne viittaa siihen, että vaikuttavuuden sijaan on syytä puhua enemmän ohjausvaikutuksesta. Kun asetetaan tavoitteita ja osoitetaan vastuualueita, on demokratiankin kannalta tärkeää seurata miten vastuu toteutuu. Mikäli

tavoite on väljä ja mahdollistaa monenlaisen toiminnan, voidaan tavoitteen laadintaa ja sen myötä tulosohejausta myös terävöittää – silloin kun se on tarkoituksenmukaista. Kulttuuripolitiikan piirissä on myös paljon toimintaa, joka perustuu luovuuteen, ja tarkkojen sisällöllisten tavoitteiden asettaminen tällöin ei liene tarkoituksenmukaista.

Mikäli vaikuttavuuden arviointia halutaan edistää, eteneminen voisi tapahtua seuraavien askelien kautta:

Tavoitteiden konkretisointi ja liittäminen toimenpiteisiin. Mitä kulttuuripolitiikassa tavoitellaan ja millä keinoin näihin tavoitteisiin pyritään (vastuu, aikataulu, toimenpiteet). Tavoitteiden konkretisointi merkitsee valintojen tekemistä ja kohdentamista. Mitä tavoitellaan määrätyllä aikajaksolla.

Odotettujen tulosten (muutokset kohteessa) konkretisointi, mitattavuuden mallintaminen. Tulokset ovat sitä varmempia mitä enemmän niihin päästään vaikuttamaan. Kulttuuripolitiikan alueella monet tekijät vaikuttavat kulttuuriseen perustaan, luovan työn edellytyksiin, kulttuuriosallistumiseen ja kulttuurin talouteen), joten julkisen toiminnan merkitystä tulee arvioida suhteessa muihin vaikuttaviin tekijöihin.

On hyvä edetä pienin askelin. On huomattava, että suuri osa vaikuttavuuteen liittyvästi keskustelusta painottaa tutkimustiedon merkitystä (mitkä ovat hyvä, vaikuttavia tapoja toimia).

Tutkimustiedon laajempi käyttö. Vaikka kansalliset järjestelmät eroavat toisistaan ja kulttuuripolitiikan kokonaisjärjestelmän vertailu voi olla vaikeaa, on mahdollista lisätä tutkimustiedon käyttöä ja oppia.

LÄHTEET

Blom, B. & Morén, & Nygren, L. (2011) *Utvärdering i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Campbell, D. & Stanley J. (1963) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago: Rand MacNally and Company.

Chen, H. (2005) *Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*. Thousand Oaks: Sage.

Clarke, A. (1999) *Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*. Sage: London.

Dahler-Larsen, P. (2005) *Vaikuttavuuden arviointi*. Helsinki: Stakes.

Davies, T.O. & Nutley, S. & Smith, P. (Eds) (2000) *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press.

Gray, M. & Plath, S., & Webb, S. (2008) *Evidence-based social work; a critical stance*. New York: Routledge.

Hartikainen, K. & Aaltonen, J. (eds) (2005) *Psykoterapian vaikuttavuus*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Hill, M. & Hupe, P. (2014) *Implementing public policy*. 3rd edition. London: Sage.

Hyötyä, tietoa, elämyksiä – kirjastojen vaikuttavuuden ulottuvuuksia. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto 2016.

Hänninen, S. & Junnila, M. (toim.) (2012) *Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. Helsinki: THL.

Häyrynen, S. (2006) *Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripolitiikka*. So Phi. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.

Jakonen, O (2015) *Kokeileva ja kehittyvä kirjasto. Yleisten kirjastojen kokeilu- ja kehittämishankkeiden valtionavustustoiminnan vaikuttavuus*. Helsinki: Cupore.

Kangas, A. & Pirnes, E. (2015) *Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus*. Teoksessa Ilkka Heiskanen, Anita Kangas, Ritva Mitchell, toim., *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Helsinki: Tietosanoma, 23- 108.

Karttunen, S. (2015) *Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineinä. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä*. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura r.y., s. 108- 123.

- Kettunen, P. (2012) Vaikuttavuuden arviointi sosiaalipalveluissa. Teoksessa Sakari Hänninen ja Majjaliisa Junnila, toim., *Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*, THL, Helsinki, s. 146-150..
- Kettunen, P. (2015) Aluepolitiikka ja uusi hallinta. Teoksessa Timo Hirvonen & Seija Virkkala, toim., *Espon – Analyysistä ennakkointiin*. Levon-Instituutti. Vaasa: Vaasan yliopisto, s. 82-92.
- Kettunen, P. & Kull, M. (2016) Valtion ja kuntien jännitteinen suhde. Teoksessa Ilkka Luoto & Peter Backa & Mari Kattilakoski, toim., *Paikkaperustaisuus*. TEM: Helsinki (painossa).
- Martikainen, T., Saukkonen, P. & Säävälä, M. (toim.) (2013) *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mullen, E.J. & Streiner, D. L. (2008) *The Evidence for and Against Evidence-Based Practice*. *Brief Treatment and Crisis Intervention* 4: 111-121.
- Mäkelä, M. & Kaila, M. & Lampe, K. & Teikari, M. (toim.) (2007) *Menetelmien arviointi terveydenhuollossa*. Helsinki: Duodecim.
- Nummelin, S. (2011) *Kulttuurin hyvinvointivaikutukset: onnea, elämyksiä, terveyttä*. Turun kaupunki, kaupunkitutkimus- ja tietoyksikkö. *Tutkimuskatsauksia* 1/2011.
- OKM 2009a. *Kulttuuripolitiikan strategia 2020*. Opetusministeriön julkaisuja 2009: 12. Helsinki.
- OKM 2009b. *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisuja 2009: 57. Helsinki.
- Paasio, P. (2003) *Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla*. FinSoc työpapereita. Helsinki: Stakes.
- Pollitt, C. (2003) *Essential Public Manager*. Oxford: OUP.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997) *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pressmann, J. & Wildavsky, A (1973) *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Raivio, K. (2014) *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Rajahonka, M. (2013) *Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen. Hyvinvointipalvelujen vaikuttavuus – caseja ja keinoja*. Helsinki: Aalto yliopisto.

Rose, R. (1984) *Understanding Big Government. The Programme Approach*. London: Sage.

Rothstein, B. (1995) *Vad bör staten göra? Om välfärdstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: Gothia.

Ruusuvirta, M. & Saukkonen, P. & Karttunen, S. (2013) *Tuumasta toimeen. Välineitä kuntien kulttuuripolitiikan seurantaan ja arviointiin*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Strassheim, H. & Kettunen, P. (2014) *When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms*. *Evidence & Policy* 10: 259- 277.

Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Valtioneuvosto (2015). *Talousarvioesitys 2016*.

VM (2013) *Kuntien tehtävien kartoitus*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Helsinki.

Väljörvi, J. & Kupari, P. (2015) *Millä eväillä uuteen nousuun? Pisa 2012 tutkimustuloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 6/2015. Helsinki.