

7677.

KUNTAHALLINNON UDELLEENORGANISOINTIA

SUOMESSA

kuinka käy kulttuuritoimelle ?

Yhteiskuntatieteen pro gradu-
tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian
laitos

Kesäkuu 1999

Janna Hokka

Tiivistelmä

Kuntahallinnon uudelleenorganisointia Suomessa - kuinka käy kulttuuritoimelle ?

Tekijä: Janna Hokka Ohjaaja: Anita Kangas

Yhteiskuntapolitiikka

Kesäkuu 1999

Jyväskylän yliopisto

150 sivua + kaksi liitettä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mikä on kunnan kulttuuritoimen asema kunnissa tapahtuneen uudelleenorganisointiprosessin jälkeen. Tarkoituksena oli selvittää, mikä on kunnan kulttuuritoimen asema tällä hetkellä ja mikä on sen asema tulevaisuudessa. Suomessa tapahtunutta muutosta pyrittiin vertaamaan Norjassa tapahtuneeseen kuntahallinnon muutokseen. Tutkimuksessa käytettiin haastattelumenetelmää. Tutkimuksessa haastateltavina olivat Loimaan kunnanjohtaja ja Hämeenlinnan, Jyväskylän ja Oulun kaupunginjohtajat. Vertailua Norjaan tehtiin valmiin aineiston avulla. Tutkimuksessa käytettiin Ragnfrid Kogstadin tekemää tutkimusta Norjan Telemarkin alueen kunnista.

Tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että kulttuuritoimen asema kunnissa on muutoksen jälkeen suhteellisen hyvä. Kulttuuritoimen rakenteita on muutettu ja määrärahoja supistettu, mutta kulttuuritoimen asema on kunnanjohtajien mukaan säilynyt hyvänä. Kunnan kulttuuritoimen tulevaisuudesta ei tämän tutkimuksen perusteella voida sanoa mitään varmaa. Kulttuurille annettiin tämän tutkimuksen perusteella uutta roolia kaupunkistrategiassa. Kulttuuritoimen aseman säilyminen nykyisessä muodossaan ei kuitenkaan ole varmaa, koska kaikissa kunnissa tuodaan esiin, että kulttuuritoimen asemaa tullaan tulevaisuudessa edelleen pohtimaan. Kulttuuritoimen järjestämistä pelkää julkisen sektorin toimesta ei pidetä tulevaisuudessa järkevänä, vaan kulttuuritoimen järjestämisen avuksi halutaan myös muita kulttuurin toimijoita. Kulttuuritoiminnan järjestämiseen pyritään tulevaisuudessa saamaan myös ulkopuolista rahoitusta, erityisesti yrityssectorilta. Norjalaisissa ja suomalaisissa kunnissa oli kulttuuritoimen järjestämisessä käytetty paljon samanlaisia ratkaisuja. Norjalaisissa kunnissa kulttuurin merkitys kunnan elinkeinoelämälle näkyi myös hallintorakenteessa. Kulttuuri- ja elinkeinoasioiden yhdistäminen samaan lautakuntaan oli tutkituissa kunnissa ollut eräs ratkaisu kulttuuriasioiden järjestämiselle. Tätä ratkaisua suomalaisissa kunnissa ei ole käytetty.

Avainsanat: tulosjohtaminen, tulosbudjetointi, kolmas sektori, kaupunkistrategia, neuvottelu/toimikunta, yritysrahoitus

Johdanto	1
1. Kunta organisaationa - kolme erilaista näkökulmaa lähestyä kuntaa organisaationa	3
1.1. Koneen kaltainen organisaatio	4
1.2. Organisaatio kuin aivot	7
1.3. Organisaatio byrokratiana	10
2. Kunnan kulttuuritoimesta Suomessa ja Norjassa	12
2.1. Suomi - kohti kulttuurilautakuntien syntyä	12
2.2. Norja - kohti kulttuurilautakuntien syntyä	13
2.3. Kunnan kulttuurisihteerit Suomessa	16
2.4. Kunnan kulttuurisihteerit Norjassa	18
2.5. Kunnan kulttuuritoimen nykytilanteesta Suomessa	21
2.6. Kunnan kulttuuritoimen nykytilanteesta Norjassa	23
3. Kuntien hallinnon muutoksesta Norjassa	25
3.1. Kohti kokonaisvaltaista ajattelua - organisaatiouudistusten alkusysäys ja asetetut tavoitteet	25
3.2. Kuntahallinnon yhdistetty malli - kulttuuri osana muita kunnan toimialoja	28
3.2.1. Hallintorakenteen muutos 30 000 asukkaan kunnassa	28
3.2.2. Hallintorakenteen muutos 1600 asukkaan kunnassa	30
3.3. Kulttuurihallintoa ilman omaa poliittista toimielintä - kulttuuriostasomalli yhdessä kahden toimialan lautakunnan kanssa	33
3.3.1. Hallintorakenteen muutos 14 000 asukkaan kunnassa	33
3.3.2. Hallintorakenteen muutos 4000 asukkaan kunnassa	35
3.4. Kulttuurihallinnon perinteinen malli - kulttuuriostasasto sekä kulttuurilautakunta	38

4. Valtio- ja kuntasektorin hallinto muutoksen kehityskaarta Suomessa - nopean kehityksen kaudesta lamavuosiin	40
4.1 Julkisen sektorin kehitystä Suomessa 60- luvulta tähän päivään	40
4.2 Kuntasektorin kehityskaarta	44
4.2.1 Kuntien yleinen muutoskehitys - kohti kuntien itsehallinnon lisäämistä.	45
4.2.2 Uusi iskusana - tavoitejohtaminen	47
4.2.3 Tavoitejohtamisesta tulosjohtamiseen	50
4.2.4 Tulosbudjetointi (raamibudjetointi) ja laatukriteerit	52
4.2.4.1 Tulosbudjetointi (raamibudjetointi) (52)	
4.2.4.2 Laatukriteerit (55)	
4.2.5 Säästötoimet ja valtionosuusuudistus	57
4.2.5.1 Säästötoimet (58)	
4.2.5.2 Valtionosuusuudistus (60)	
4.2.6 Vapaakuntakokeilu	63
5. Tutkimuksen tavoite, aineisto ja käytetyt menetelmät	66
5.1 Tutkimuksen tavoite	66
5.2 Tutkimuksessa käytettävä aineisto	67
5.3 Tutkimuksessa käytettävät menetelmät	68
6. Kuntaorganisaation muutos ja muutoksen vaikutus kunnan kulttuuritoimen asemaan	72
6.1 Julkisen sektorin yleinen muutosprosessi ja sen vaikutus kuntasektorille	72
6.2 Kunnissa tapahtunut muutos organisaatio näkökulmasta	75
6.3 Syitä organisaatorakenteen muutokselle kunnissa	83
6.3.1 Säästöt	83
6.3.1.1 Säästöt henkilöstömenoista (85)	
6.3.1.2 Säästötoimenpiteet lautakuntarakenteita muuttamalla (86)	
6.3.2 Valtionosuusuudistus	89
6.3.3 Tulosjohtamisen toteuttaminen ja raamibudjetointi	92
6.3.4 Vapaakuntakokeilu	97

6.4 Organisaatiomuutos kulttuuritoimen kannalta	100
6.4.1 Loimaan kunta - kulttuurilautakunnan olemassaolo luottamusmiesten tahto	103
6.4.2 Jyväskylän kaupunki - neuvottelukuntakeskustelusta kulttuurilautakunnan säilyttämiseen	108
6.4.3 Oulun kaupunki - kulttuurilautakunta sivistystoimen toimialajohtajan alaisuudessa	110
6.4.4 Hämeenlinnan kaupunki - kulttuuritoimintaa ilman omaa lautakuntaa	113
6.5 Kulttuuritoimen nykyisestä asemasta ja tulevaisuuden näkymistä ...	116
6.5.1 Loimaan kunta - kolmas sektori astuu esiin	122
6.5.2 Jyväskylän kaupunki - kulttuuritoimen tulevaisuudessa huiput vastaan tasa-arvo	126
6.5.3 Hämeenlinna - kulttuuritoimen linjanvetäjä etsinnässä ...	129
6.5.4 Oulu - kulttuuri kaupunkistrategiana	132
Johtopäätökset	136
Lähdeluettelo	143
Liitteet	151

Johdanto

Kuntaorganisaatio on viime vuosien aikana ollut suurten muutosten kohteena. Julkisen hallinnon yleinen muutosprosessi on vähitellen siirtynyt myös kuntasektoriin. Valtion taholta on tullut kunnille vaateita pyrkiä tulosjohtamisen periaatteisiin. Kuntasektorilla toteutettu vapaakuntakokeilu on ollut myös yksi muutoksia kunnan hallintorakenteessa aikaansaanut tekijä. Valtionosuusuudistus ja Suomen yhteiskuntaa kohdannut taloudellinen laskusuhdanne ja lama ovat myös aiheuttaneet kunnille säästövaateita. Kuntaorganisaation on näiden uusien vaateiden alaisuudessa pitänyt muuttua tehokkaammaksi. Samalla on kuitenkin vaadittu sitä, että kunnan palvelujen laatu ja tarjonta pysyisivät kuntalaisten kannalta hyvänä.

Kunnan kulttuuritoimen asemaa on näiden muutosten keskellä paljon yleisesti pohdiskeltu. Erityisesti valtionosuusuudistus on ollut tekijä, joka on aiheuttanut pelkoa kunnan kulttuuritoimen asemasta. Monet ovat pelänneet kunnan kulttuuritoimelle osoitettujen varojen siirtyvän muihin kohteisiin, esimerkiksi kunnan peruspalvelujen ylläpitämiseen, kulttuurin jäädessä täysin ilman rahoitusta tai ainakin hyvin vähäisille osuuksille valtion kunnille jakamasta osuudesta. Esimerkiksi Suomen kulttuurin tilannetta kartoittanut eurooppalainen asiantuntijaryhmä esitti epäilyksiä, missä määrin tämä uudistus todella palvelee kulttuurisektorin erikoistarpeita. Heidän mielestään valtion ja kuntien kulttuuripoliittiset toimenpiteet ovat entistä selvemmin erkanemassa toisistaan.

Näiden kehityssuuntien vuoksi minä halusin aloittaa tutkimaan tapahtunutta muutosta. Mitkä ovat olleet ne tekijät, jotka ovat eniten aikaansaaneet muutosta kuntasektorilla? Mikä on kunnan kulttuuritoimen asema näiden muutosten jälkeen ja mikä on sen asema tulevaisuudessa? Minulla on käytettävissäni norjalainen tutkimus, jonka avulla yritän tehdä vertailuja Suomeen. Olen kiinnostunut selvittämään, onko Norjassa kuntahallinnon uudelleenorganisoinnissa ja kulttuuritoimen hallinnon järjestämisessä käytetty samanlaisia perusteluja kuin Suomessa.

Menetelmä tutkimuksessani on haastattelumenetelmä. Minulla on käytettävissäni myös Ragnfrid Kogstadin tekemä tutkimus, joten käytän myös apunani, valmista, aikaisemmin tehtyä tutkimusta. Haastatteluissa käytän puolistrukturoitua haastattelumenetelmää, koska haastatteluissa minulla on ennalta laaditut ja tarkat kysymykset. haastattelussa käytettävissä tarkat kysymykset, joihin haastateltavat saivat vapaasti vastata. Tutkimuksessani haastateltavani ovat Loimaan kunnanjohtaja ja Hämeenlinnan, Jyväskylän ja Oulun kaupunginjohtajat. Kaupunginjohtajat valitsin haastateltavikseni siksi, että heillä on mielestäni kokonaisnäkemys kunnassa tapahtuneesta muutoksesta. Kulttuuritoimen osalta haluan tällä kertaa kuulla muidenkin kuin kulttuuritoimen virkamiesten tai kulttuurin toimijoiden mielipiteitä kulttuuritoimen nykyisestä tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Kaupungit tutkimukseen valitsin sillä perusteella, että yritän etsiä tutkimukseeni erilaisia kunnan kulttuurin järjestämisen tapoja. Samalla etsin tutkimukseeni eri koko luokkaa olevia kuntia. Norjan osalta minulla on käytettävissäni Ragnfrin Kogstadin tekemä tutkimus, jossa hän on tutkinut viittä Norjan Telemarkin alueella olevaa kuntaa. Hän on valinnut kunnat tutkimukseensa koon, hallintorakenteen ja asukasmäärän perusteella.

Tutkimukseni tarkoituksena on kartoittaa, mikä on kunnan kulttuuritoimen asema tällä hetkellä kunnissa muutoksen jälkeen ja mitkä ovat kunnan kulttuuritoimen tulevaisuudennäkymät. Samalla yritän nostaa esiin niitä tekijöitä, joiden vuoksi kunnan organisaatiota on lähdetty muuttamaan. Kuntaorganisaation muutosta pyrin myös tarkastelemaan organisaatioteoreettisesta näkökulmasta. Norjalaisen tutkimuksen perusteella yritän mahdollisuuksien mukaan tarkastella, onko kuntaorganisaation muutoksessa ja kulttuurihallinnon rakenteen muokkauksessa käytetty samansuuntaisia perusteluja.

Kuntahallinnon rakennetta on muutettu, kuinka käy kulttuuritoimelle ?

1. Kunta organisaationa - kolme erilaista näkökulmaa lähestyä kuntaa organisaationa

Kunta organisaationa on valtion alaisuudessa oleva itsehallinnollinen yksikkö. Itsehallinnolla tarkoitetaan julkisten yhdyskuntien tai laitosten, kuten kuntien, oikeutta hoitaa valtion lainsäädäntötoimin organisoitui niille erikseen uskottuja tai yhteisön yleisiä hallintoasioita. Itsehallintoyhteisön jäsenet asettavat henkilöt omiin hallintolaitoksiinsa ja heidän vastuullaan on aineellisten voimavarojen kokoaminen ja sovittujen yhteisten tehtävien suorittaminen niiden turvin. Itsehallintoyhteisöt ovat siis valtion hallintohierarkian rakenteita eriytyneempiä poliittishallinnollisia alajärjestelmiä. Ne ovat osin julkispalvelusten tuotannon tehostamiseksi organisoituja valtion apuelimiä ja osin käytännön perinteen ja vakiintuneen itsehallintoideologian varassa säilyviä keskushallinnon yksikköjä. Kunnallinen itsehallinto Suomessa on tärkein hallinnon hajautuksen muoto. Näiden yksiköiden hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. (Nousiainen 1992, 302-303.) Valtion tavoin kuntakin on pakkoyhteisöksi järjestetty alueellinen itsehallintoyhdyskunta, jolla on tarkasti määrätyt rajansa ja luetteloitu jäsenistönsä. Kunnallinen hallintomalli rakentuu korostuneesti liberaalin edustuksellisen kansanvallan ajatukselle. Tämän ajatuksen mukaan nimenomaan pienehköissä itsehallintoyhteisöissä asukkaiden tulee päästä vaikuttamaan ja he voivat vaikuttaa itseään koskevien ratkaisujen tekemiseen. (Nousiainen 1992, 305.)

Kunta on julkishallinnon organisaatio ja se on organisaationa erilainen kuin yritysorganisaatio. Julkisen hallinnon organisaatioita on yleensä pidetty byrokraattisina. Näille organisaatioille on ollut ominaista, että ne toimivat samalla tavalla vuodesta toiseen. Organisaatio rakenteen on katsottu toimivan hyvin sellaisena kuin se on, eikä muutoksiin ole nähty tarvetta. Tätä ajatustapaa on kuitenkin parin viime vuosikymmenen aikana jouduttu tarkistamaan ja muuttamaan. Yhteiskunnassa on tapahtunut paljon muutoksia, jotka ovat pakottaneet kuntaorganisaation muuttumaan niiden mukana. Julkisen sektorin sisässä on myös toteutettu hallinnollisia muutoksia ja nämä muutokset ovat koskeneet myös kuntasektoria. Näin kunnissakin on lähdetty etsimään uusia tapoja toimia sekä järjestää hallintoa. Otan tässä esille organisaatioteorioita, jossa organisaatiota

kuvataan Morganin määrittelemänä koneeksi, aivoiksi sekä weberiläisittäin byrokratiaksi. Aivot -metafora on tällä hetkellä kunnissa ajankohtainen, koska kunnan muuttuvissa oloissa tarvitaan yhä enemmän asiantuntijuutta. Käsitukset kuntaorganisaatioista koneina ja byrokratioina edustavat perinteisempää katsantokantaa kuntaorganisaatioon.

1.1. Koneen kaltainen organisaatio

Konemaisen organisaation elämä on usein rutinoitua, koska ihmisten odotetaan saapuvan töihin annettuna aikana ja tekevän tietyt työtehtävät. Työ on hyvin mekaanista ja tiettyjä kuvioita toistavaa. Verotoimistot ja pankit ovat kuin koneita, koska ne ovat suunniteltu koneen kaltaisiksi. Työntekijät ovat tilanteessa, jossa heidän odotetaan käyttäytyvän kuin he olisivat osa koneistoa. (Morgan 1986,20.) Leena Eräsaaren mukaisesti tällaisessa tilanteessa on virastoissa asioivilla ja siellä töissä olevilla erilaiset roolit. Asiakkaalla on omassa roolissaan vähemmän valtaa ja vapauksia kuin työntekijällä. Satunnaiset asiakkaat eivät usein tiedä omista mahdollisuuksistaan, joten heidän kykynsä hioa omaa esitystään eivät ole yhtä hyviä kuin vakinaisten roolin esittäjien, kuten pitkäaikaisten asiakkaiden, sosiaalityöntekijöiden tai työvoimaneuvojien kyky tähän hiomiseen. Viranhaltijan rooli, eli esimerkiksi työvoimaneuvojan tai sosiaalityöntekijän rooli voidaan nähdä kahdella eri tavalla. Rooli voi muodostua kaikista niistä tehtävistä, jotka tietyn viranhaltijan odotetaan tekevän. Toisaalta viranhaltijan rooli muodostuu myös niistä roolin esityksistä, joiden aikana on paikalla myös muita, roolitoisia, todellisten roolien ollessa yhdistelmä näistä molemmista. (Eräsaari 1995, 186.)

Konemaisesti suunniteltuja ja toimivia organisaatioita kutsutaan byrokratioiksi. Useimmat organisaatiot ovat kuitenkin joiltakin osiltaan byokraattisia. Konemaisesta organisaatiosta puhuttaessa meillä on usein mielessä organisaatio, jossa on järjestykselliset suhteet selkeästi määrättyjen osien välillä. Näillä osilla on taas tietty määrätty järjestys. Koneen kaltaisista organisaatiosta puhuttaessa oletamme niiden toimivan koneen kaltaisesti; rutinoidulla, tehokkaalla, luotettavalla ja ennustettavalla tavalla. Joissakin tapauksissa mekanistisen organisaation muoto voi tarjota perustan

tehokkaalle organisaatiolle. Joissakin organisaatioissa mekanistisella muodolla voi enemmän olla epäonnekkaita seurauksia. Organisaatioita pidetään harvoin päämäärinä itsessään. Ne ovat muita päämääriä saavuttaaksemme luotu instrumentti. (Morgan 1986, 22.) Teollisen vallankumouksenkin aikana muokkautuneiden organisaatioiden yhteydessä olemme huomanneet kapenevan trendin kohti byrokratisoitunutta ja rutinoitua elämää. Koneita käyttävien organisaatioiden on todettu tulevan yhä enemmän koneen kaltaisiksi. (Morgan 1986, 24.)

Max Weberin mukaan byrokratiamuoto rutinoi hallintoprosessin aivankuin koneet rutinoivat tuotannon. Hänen töissään voimme löytää ensimmäiset monipuoliset byrokratiämääritelmät organisaatiomuodosta, joka painottaa tarkkuutta, nopeutta, selkeyttä, säännöllisyyttä, luotettavuutta ja tehokkuutta luomalla tarkkoja tehtävälötköjä, hierarkkista johtamista ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja säännöstyöjä. (Morgan 1986, 24-25.) Weber oli huolissaan siitä, millainen vaikutus tällä oli yhteiskunnan humaniseen puoleen. Hänen mielestään byrokraattisella lähestymisellä on mahdollisuus rutinoiä ja koneellistaa melkein jokainen ihmiselämän näkökulma. Samalla se syövyttää humanin hengen sekä kapasiteetin spontaaneihin toimintoihin. (Morgan 1986,25.)

Konemetaforalla voidaan ajatella olevan tiettyjä vahvuuksia. Organisaatio toimii koneen kaltaisesti hyvin silloin, kun tehtävät voidaan suorittaa sujuvasti eteenpäin ja ympäristö on tarpeeksi vakaa varmistaakseen tuotettujen tuotteiden sopivuuden. Kone-organisaatio toimii hyvin voidessamme toivoa, että sama tuote voidaan tuottaa samalla tavalla yhä uudestaan ja uudestaan. Täsmällisyyden on myös tässä tapauksessa hyvin tärkeää. Organisaation tehokkuus on myös taattu "ihmiskoneiden" ollessa myöntyväisiä ja työskennellessään suunnitelman mukaisesti. (Morgan 1986, 34.)

Konemuotoisilla organisaatiolla on olemassa tiettyjä rajoituksia. Ne voivat luoda organisaatiomuotoja, joilla on suuria vaikeuksia sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Nämä organisaatiomuodot voivat taas johtaa ajattelemattomaan byrokraatiaan sekä byrokraatiaan, jota on mahdoton kyseenalaistaa. Tämän organisaation toimintastrategia saattaa aiheuttaa seurauksia, joita ei toivota tai ei haluta tapahtuvan. Tämän vuoksi voidaan myös toteuttaa päämääriä, joihin ei välttämättä pyritä. (Morgan 1986.35.)

Konemaisesti strukturoiduilla ja rakennetuilla organisaatioilla on suuria vaikeuksia mukautua muuttuviin olosuhteisiin, koska ne ovat suunniteltu saavuttamaan tiettyjä päämääriä. Niitä ei myöskään ole suunniteltu innovoimaan. Ongelmien syntyessä niistä ei usein välitetä, koska niiden ratkaisemiseksi ei ole olemassa valmiiksi tehtyjä ohjeita ja käytäntöjä. Toinen vaihtoehto on ongelmien lähestyminen enemmänkin pirstoutuneella kuin kokonaisvaltaisella tavalla, jolloin ongelmat voidaan selvittää olemassaolevien organisaatiopolitiikkojen, menettelytapojen ja asiantuntijamallien avulla. Näillä ratkaisuilla ei kuitenkaan pystytä tehokkaasti käsittelemään uusia olosuhteita. (Morgan 1986,35.)

Ongelmatilanteissa organisaatio usein tukkeutuu työkasautumista, koska organisaation normaalia rutiinia häiritään. Monimutkaiset ja ratkaisemattomat asiat ajelehtivat organisaatiohierarkiassa, kun hierarkian jokaisella tasolla sen jäsenet huomaavat vuoroon perään olevansa kykenemättömiä näitä ongelmia ratkaisemaan. Näin organisaatio tukkeutuu. Tässä tilanteessa informaatio myös usein vääristyy, ihmisten piilotellessa virheitään ja ongelmien oikeaa laajuutta sekä luonnetta pelätessään joutuvansa niistä vastuullisiksi. Vastuullisilla ihmisillä organisaatiossa ei taas ole eväitä ongelman lähestymiseen. Heidän on vain pakko delegoida ongelmat erityisille tehtävätyöryhmille, työntekijäeksperttiryhmille tai konsulteille, jotka viivyttävät ongelman käsittelyä. Nämä ratkaisutahot ovat usein kaukana siitä tilanteesta, jossa konkreettiset ongelmat koetaan ja sen vuoksi heidän ongelmatilanteeseen antamansa ratkaisuehdotukset ovat riittämättömiä. (Morgan 1986, 36.)

Tehokkaiden vastausten saamista muuttuviin olosuhteisiin usein vielä vaikeuttaa korkea erikoistumisen taso organisaation eri toiminta-alueilla. Eri osastojen välinen kommunikaatio ja organisaatio ovat usein heikkoja ja ihmisillä on myös likinäköinen mielipide siitä, mitä on tapahtumassa. Heillä ei ole kokonaisnäkemystä organisaation kokonaisuudessaan kohtaamasta tilanteesta. Näin ollen yhden osasen tai osaston tekemät toimenpiteet voivat olla hyviä sen itsensä kannalta, mutta kokonaisuuden kannalta huonoja. Tämä yksi osanen saattaa päätyä toimimaan muiden intressien vastaisesti ja kokonaisuuden kannalta heikosti. (Morgan 1986, 36.)

Mekanistinen tai koneellinen organisaatio ei rohkaise aloitteellisuuteen, vaan se rohkaisee ihmisiä noudattamaan käskyjä ja pitämään tiukasti kiinni työpaikastaan. Tämä organisaatio ei rohkaise ihmisiä kiinnostumaan, haastamaan ja kyseenalaistamaan sitä, mitä he ovat työssään tekemässä. Eri osastojen välinen järjestelmä, joka saattaa olla yhteistyöjärjestelmä, muuttuu usein kilpailusysteemiksi. Kilpailua tapahtuu myös näiden osastojen välillä. Organisaatioiden käytettävissä olevat resurssit ovat usein rajalliset, niin että kehitys yhdellä osa- alueella saattaa estää kehitystä muissa. (Morgan 1986,37.) Seurauksena mekanistinen organisaatio saattaa tuottaa käyttäytymistä, joka olisi yksilön kannalta järkevää, mutta joka saattaa osoittautua järjettömäksi kokonaisuuden kannalta. (Morgan 1986, 37-38.)

1.2 Organisaatio kuin aivot

On esitetty useita pohdiskeluja siitä, onko mahdollista suunnitella organisaatiot rakenteeltaan yhtä joustaviksi ja kekseliäiksi kuin aivot . Tätä voidaan pohtia erityisesti siksi, koska muuttuvissa olosuhteissa on tärkeää, että organisaation osaset pystyvät kyseenalaistamaan tekemänsä toimien tarkoituksenmukaisuuden ja mukauttamaan toimintansa ottamaan huomioon uudet tilanteet. Tämä vaatii organisaatiolta olennaisilta osiltaan rationaalista kapasiteettia. Rationaalista toimintoa ei suoriteta sokeasti, vaan tietoisuudessa sen sopivuudesta tilanteeseen. Toiminto pyritään tekemään juuri siten, kuin aivojen tiedetään toimivan. Aivot itsessään tarjoavat ilmiselvän metaforan organisaatiolle, etenkin jos huolenamme on parantaa organisationaalisen älyn kapasiteettia. Aivot ovat informaatiota prosessoiva järjestelmä. (Morgan 1986, 78-79.)

Organisaatiot ovat informaatio-, kommunikaatio- ja päätöksentekojärjestelmiä. Herbert Simonin mielestä organisaatiot eivät voi olla koskaan täydellisen rationaalisia, koska niiden jäsenillä on rajalliset kyvyt käsitellä tietoa. Ihmisten pitää yleensä toimia epätäydellisen informaation perusteella, tietämättöminä heidän tekemiensä päätösten seurauksista. Ihmiset pystyvät tutkimaan vain rajallisen määrän mahdollisuuksia jokaiseen annettuun päätökseen liittyen. He eivät pysty liittämään tulokseen tarkkoja

arvoja, joten parhaimmillaan he voivat saavuttaa rationaalisuuden vain rajatussa muodossa. Organisaatiot ovat Simonin mielestä kuin institutionalisoituneet aivot, jotka paloittelevat, rutinoivat ja sitoutuvat päätöksentekoprosessiin tehdäkseen sen kannattavaksi. (Morgan 1986, 80-81.)

Hierarkian alemmalla asteella olevat ihmiset voidaan tehdä vastuullisiksi rutiini-informaatiosta ja päätöksenteosta antamalla ylemmällä tasolla olevien keskittyä epätavalliseen tai erityisen merkittävään informaatioon ja päätöksiin. Erityiset ongelmat osoitetaan usein yksiköille, kuten yhtiön suunnittelutiimeille ja konsulteille, jolloin ne yrittävät jälleen yksinkertaistaa ja johtaa työtilanteen monimutkaisuutta. Jay Galbraithin mukaan epävarmat tehtävät vaativat, että tehtävää suoritettaessa suuret määrät informaatiota prosessoidaan ja työstetään päätöksentekijöiden välillä. Toimenpiteen ohjelmoiminen ja rutinoiminen palautteen ennakkosuunnittelulla on aina vaikeampaa, kun tilanne on epävarma. Tällä on selitettävissä se, miksi organisaatiot erilaisissa tehtävälanteissa asettavat erilaisia painotuksia säännöille, ohjelmille ja päämäärille yhdistääkseen ja kontrolloidakseen aktiviteettia. (Morgan 1986,82.) Käyttämällä säännöksiä, ohjelmia, hierarkiaa ja päämäärien asettamista organisaatiot luovat joukon mahdollisia keinoja, miten organisaatiota voidaan auttaa vähentämään ja selviytymään epävarmuuksista, jotka ympäristö aiheuttaa. (Morgan 1986,83.)

Monet organisaatiot ovat tulleet päteviksi yksisilmukkaisessa oppimisessa. Ne kehittävät kykyään välittää kuvaa ympäristöstään, asettavat päämääriä ja mukauttavat järjestelmänsä yleisen muodon suhteessa näihin päämääriin.. Tämä perustaito usein institutionalisoidaan informaatiojärjestelmän muodoksi, joka on muotoiltu pitämään organisaatio "kurssissaan". Kyky saavuttaa tehokkuus kaksisilmukkaisessa järjestelmässä usein näyttää olevan vaikeammin saavutettavissa. Eräät organisaatiot ovat menestyksekkäästi institutionalisoineet systeemit, jotka uudelleen läpikäyvät ja haastavat perusnormit, politiikat ja toimintamenettelyt suhteessa ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Tämä tapahtuu esimerkiksi rohkaisemalla meneillään olevaa keskustelua/väittelyä ja innovointia, monien organisaatioiden kuitenkin epäonnistuessa tässä toiminnassa. Tämä epäonnistuminen tapahtuu usein erityisesti byrokraattisissa organisaatioissa, koska niiden perustavat organisointiperiaatteet usein toimivat tavalla,

jotka tosi asiassa estävät oppimisprosessin. (Morgan 1986, 89.)

Byrokraattisessa organisaatiossa kaksisilmukaisen oppimisen tehokkaalle toteuttamiselle voidaan nähdä kolme estettä. Ensimmäinen yleinen ongelma on, että byrokraattinen organisaatio määrää tiukat ajattelutavat jäsenilleen ja ei erityisesti rohkaise työntekijöitä ajattelemaan. Organisaatiolle, jossa hierarkkiset ja horisontaaliset yksiköt ovat erityisen voimakkaita, on usein ominaista, että informaatio ja tieto harvoin liikkuvat vapaasti. Näin ollen organisaation eri sektorit usein toimivat siltä perustalta, että niillä on erilainen näkemys kokonaistilanteesta ja ne saattavat usein toteuttaa vain omia päämääriään. Eri yksiköt saattavat olla täysin tietämättömiä kokonaistilanteesta tai ne eivät ole lainkaan kiinnostuneita siitä, miten heidän toimenpiteensä sopivat laajempaan organisaatiokuvaan. (Morgan 1986, 89.)

Toinen este oppimiselle on byrokraattinen vastuu. Siinä määrin, kuin työntekijöitä pidetään vastuullisena esityksestään järjestelmälle, palkiten menestyksestä ja rangaisten virheistä, heitä yllytetään tietynlaiseen petokseen suojellakseen itseään. Järjestelmän rohkaistessa tämän tapaiseen puolustusellisuuteen, organisaatio harvoin sietää korkeaa määrää epävarmuutta. Kolmas suuri este kaksisilmukaiseen oppimiseen on se tosiasia, että on usein olemassa kuilu ihmisten sanomisten ja tekemisten välillä. Usein pitäydytään, tietäen tai tietämättään, vanhoissa käyttäytymiskaavoissa ja osoitetaan syy muualle. (Morgan 1986,90.) Johtajalla on tällaisessa tilanteessa erityisen vaikea kohdata ja työstää tilanteen realiteetit (Morgan 1986,91).

Aivot metaforan vahvuutena voidaan ajatella olevan se, että siinä pidetään tärkeänä luoda organisaatioita, jotka pystyvät innovoimaan ja kehittymään ja näin kohtaamaan muuttuvan ympäristön haasteet ja vaatimukset. Innovatiiviset organisaatiot täytyy muotoilla oppiviksi järjestelmiksi, jotka panostavat voimavaroja ollakseen avoimia tutkimaan ja toteuttamaan itsekritiikkiä. On otettava haasteeksi luoda organisaatioita, jotka voivat itseorganisoidua. Strateginen johtaminen voidaan muotoilla helpottamaan oppimisen oppimista. (Morgan 1986, 105-106.)

1.3 Organisaatio byrokratiana

Kuntaorganisaation on sanottu olevan byrokraattinen organisaatio. Byrokraattiseksi kutsutulle organisaatiolle on määritetty tiettyjä ominaispiirteitä, joista sitä voidaan lähteä tunnistamaan.

Byrokraattista hallintoa johdetaan säännöllisillä toimenpiteillä, joita pidetään virallisina velvollisuuksina. Vain tietyn koulutuksen omaavat henkilöt otetaan töihin. Toimintahierarkian periaatteet ja anomusvaatimusten kanavat määrittelevät selkeästi ylentämisen ja alentamisen järjestelmän, jossa alimmat virkamiehet ovat ylempien ohjauksessa. Modernin toimiston johto perustuu kirjoitettuun dokumentteihin, joita säilytetään alkuperäisinä ja sopimismuodossa. (Weber 1978, 965-957.)

Byrokraattisessa organisaatiossa työtä pidetään kutsumuksena, joka vaatii tietynlaista ennalta- määrättyä koulutusta. Organisaatio vaatii koko työskentelykapasiteetin pitkän ajan kuluessa ja yleisesti ottaen tietynlaiset tutkinnot ovat työn ehtona, työn ollessa velvollisuusluonteista (Weber 1978, 958-959). Virassa oleva yrittää aina kovasti, ja hänen työnsä on suojeltua arvojärjestyksen määräyksillä (Weber 1978, 959). Hallinto on tässä organisaatiossa koulutettujen asiantuntijoiden johtamaa, jota pönkittää vahva ja vakaa sosiaalinen eriytyminen (Weber 1978, 960).

Tyypillisesti ylempi virkaelin nimittää alemman viranomaisen. Normaalisti viranomaisen virka on eliniäksi. Julkisissa byrokratioissa näin tapahtuu sekä myös muissa samantapaisissa järjestelmissä (Weber 1978, 962). Virassa oleva saa rahallista korvausta työstään, normaalisti kiinteän palkan muodossa, ja samalla hänelle taataan vanhuuden turva eläkkeen muodossa. Palkkaa ei määritellä tehdyn työn mukaan, vaan statuksen, virkatehtävien ja palveluajan mukaan. Virkailija asetetaan julkisen palvelun ja hierarkkisen järjestyksen mukaiselle uralle. Hän voi odottaa liikkuvansa alemmista, vähemmän tärkeistä ja vähempipalkkaisista virkatehtävistä korkeammassa asemassa oleviin työtehtäviin. Virkailija toivoo, että jos virka-asema ei muutu paremmaksi, niin ainakin palkka kasvaa. Hän haluaa näiden olosuhteiden kiinnittyvän virkavuosien

määrään, “ vanhemmuuteen”, tai mahdollisesti saavutettujen arvosanojen mukaan tutkintosteemissä. (Weber 1978, 963.)Virkaileija voi siis odottaa saavansa palkkiota pitkään saman organisaation virassa pysyessään.

Byrokraattinen organisaatio on aina ollut puhtaasti teknisesti ylivoimainen suhteessa muihin organisaatioihin (Weber 1978, 973). Kerran täysin toteuduttuaan byrokratia on niiden sosiaalisten rakenteiden joukossa, mitkä ovat vaikeampia tuhota. Byrokratia on voiman väline sille, joka kontrolloi byrokraattista koneistoa. Byrokraattisen organisaation sisällä on kuitenkin olemassa keinoja, jolla sosiaalinen toiminto muutetaan rationaalisesti organisoiduksi toiminnaksi. Kuitenkin siinä organisaatiossa, jossa hallinto on täydellisesti byrokraatisoitu, tällainen ylivaltaisen systeemi on käytännössä mahdotonta hävittää. (Weber 1978, 987.)

Yksityinen byrokraatti ei voi kiemurrella koneistosta, johon hänet on sidottu (Weber 1978, 989). Ammatillinen byrokraatti on sidottu organisaatioonsa koko hänen taloudellisen ja ideologisen olemassaolonsa kautta. Yleisesti ottaen, hän on vain pieni ratas lakkaamattomasti liikkuvassa mekanismissa, joka määrää hänet ehdottoman kiinteälle marssimistielle. Virkamiehellä on tietyt tehtävät, joita hän suorittaa. Normaalisti mekanismia ei voida virkamiehen kautta laittaa liikkeeseen tai pysäyttää, vaan tämä toimenpide voidaan tehdä ainoastaan hyvin korkealta organisaatiotasolta. Hallinnon alla oleva ei voi osaltaan luopua koneistosta tai korvata olemassa olevaa byrokraattista koneistoa, koska se perustuu erityiskoulutukseen, virallisen työn spesialisointiin. Jos tämä koneisto lakkaa toimimasta tai sen toiminta keskeytetään väkipakolla, seuraa kaaos, jota on hankala hallita improvisoidulla korvaavuuksilla hallittavien joukossa. Kaikki järjestys julkisessa organisaatiossa on riippuvainen asiakirjojen järjestelmästä ja virkamiesjärjestyksestä, joten tässä organisaatiossa haluttu toiminto noudattaa näitä tunnollisesti. (Weber 1978, 998.)

Jokainen byrokratia pyrkii kasvattamaan ammatillista ylivoimaansa pitämällä tietonsa ja aikomuksensa salassa. Byrokraattinen hallinto pyrkii jättämään yleisön ulkopuolelle ja peittämään tietonsa ja toimintansa kritiikiltä niin hyvin kun pystyy. (Weber 1978, 992.)

Keskeisen byrokratian vallan keskittymien yhden henkilön käsiin on väistämätön jokaisessa siirtymisessä perustuslailliseen hallintoon (Weber 1978, 993).

2. Kunnan kulttuuritoimesta Suomessa ja Norjassa

Tämän kappaleen tarkoituksena on selvittää, miten Suomessa ja Norjassa on vähitellen aloitettu kulttuuritoiminnan järjestäminen myös kuntasektorilla. Kappaleen lopussa yritän kartoittaa sitä tilannetta, missä Suomen ja Norjan kunnan kulttuuritoimessa ollaan tällä hetkellä.

2.1 Suomi - kohti kulttuurilautakuntien syntyä

Vuonna 1967 säädettiin laki taiteen edistämisestä, jossa ei sinänsä mainittu paikallistason kysymyksiä, vaan asetuksessa mainitaan, että läänin taidetoimikuntien tulee muun ohella olla kosketuksissa kuntien taide-elimiin. Paikallistason kulttuurikysymykset tulivat tarkastelun kohteeksi myöhemmin, kun valtioneuvosto asetti heinäkuun 7. päivänä 1971 kulttuuritoimintakomitean. Komitean yhtenä tavoitteena oli tehdä ehdotuksia kulttuuripalvelujen jakeluorganisaation kehittämiseksi siten, että nämä palvelut tavoittaisivat entistä paremmin eri kansalaispiirien kulttuuritarpeet. Jo tuolloin oli jo tavoitteena saada kuntiin lakisääteinen kulttuurilautakunta. (Ryyppö 1989, 59.)

1970- luvun alussa kiinnostus kulttuuritoimintaa kohtaan lisääntyi merkittävästi. Suomen kuntaliitto lähetti vuonna 1972 jäsenkunnilleen yleiskirjeen, jossa se kiinnitti huomiota taidetoiminnan ja muun yleisen kulttuuritoiminnan kehittämiseen. Samalla liitto lähetti kunnille ensimmäisen kulttuurilautakunnan johtosäännön mallin. Tuolloin jo noin 80 kunnassa oli vapaaehtoinen kulttuurilautakunta, joista suurin osa oli kaupunkeja tai kauppaloita. (Ryyppö 1989, 59.)

Kulttuuritoimintakomitean mietintö valmistui tammikuussa 1974. Komitea päätyi mietinnössään ehdottamaan kulttuurilautakuntien lakisääteistämistä. Heidän mielestään tämä uudistus täydentäisi valtion taidehallintoa ja merkitsisi yhtenäisen, kaikki hallinnon portaat käsittävän hallinnon kehittämistä. Kuntiin haluttiin saada erityisesti kulttuurihallintoon ja kulttuuripoliittikkaan perehtyneitä viranhaltijoita, jotka hoitaisivat kulttuurihallinnon paikallisia tehtäviä ja olisivat yhteydessä muihin taidehallinnon elimiin ja muihin kuntiin. Kulttuurilautakunta mahdollistaisi kuntien sisäisen määrätietoisien kulttuuripoliittikan harjoittamisen sekä kulttuuripoliittisen suunnittelun aloittamisen ja sen niveltämisen kuntasuunnitteluun. (Kulttuuritoimintakomitean mietintö 1974, 118.)

Vuonna 1977 asetettiin työryhmä, johon pyydettiin myös kuntien keskusjärjestöjen edustajat. Työryhmä pyrki selvittämään kunnan lakisääteisen kulttuurilautakunnan tehtävät sekä sen yhteydet kunnan muuhun kulttuuri- ja vapaa-ajan hallintoon. Komitean ehdotuksen pohjalta tehtiin lakiesitys, joka annettiin eduskunnalle huhtikuussa 1980 ja laki hyväksyttiin saman vuoden joulukuussa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuoden 1977 Kuntaliiton selvityksen mukaan silloisesta 464 kunnasta 247 oli asettanut vapaaehtoisen kulttuurilautakunnan. Lisäksi 48 kuntaa oli asettanut yhdistetyn, usein miten kulttuuri- ja kotiseutulautakunnan. (Ryyppö 1989, 60.)

2.2 Norja - kohti kulttuurilautakuntien syntyä

Norjalaisessa kuntahallinnossa erilaiset lait määrittelevät kunnanhallinnossa olevien toimielimien asemaa. Tietyt hallinnonalat on määritelty perustusliassa erityislaita, kuten kouluhallinto ja sosiaalishallinto. Osa hallinnonaloista on määritelty perustuslaissa kuntalakeina, joista hallinnon aloista vastaaminen on siirretty kuntahallinnon viranomaisille. Erityislait ovat säännönmukaisesti pakollisia. Kunnat ovat näin ollen voineet vapaasti päättää, haluavatko ne perustaa muita lautakuntia, kuten kulttuuri- , nuoriso- , urheilu- ja ympäristöhoitolautakuntia. Erityislainalaisilla elimillä on jo

pitkään ollut itsenäinen viranomainen ammatillisissa asioissa. Kulttuurin alueella on yhä edelleen vain yksi, tiukasti lailla säädetty ja pakollinen lautakunta eli kirjastolautakunta. (Mangset 1992, 163.)

Kulttuurihallinnon tilanne Norjassa 1970- luvulla oli se, että melkein kaikilla kunnilla oli kirjastoimi ja nuoriso- ja urheilulautakunta tai vastaava; kirjastolautakunta oli siitä syystä, koska se oli lakisääteinen. Monilla kunnilla oli myös koululautakunta ja kulttuurilautakunta. Kulttuurilautakunnalla oli kyllä usein vastattavanaan asioita, jotka liittyivät hyvin rajoitettuihin osa-alueisiin tai joko niillä oli hyvin vähän poliittista valtaa, kuten esimerkiksi lautakunta kunnan koristusta ja kuvapatsaita varten. (Mangset 1992, 163.)

Kulttuuriviranomaiset päättivät vuosien 1973-1974 aikana, että kaikkien kuntien tulisi perustaa yhteinen kulttuurihallinto pystyäkseen vastaamaan haasteisiin, joita laajennetun kulttuurikäsitteen toteuttaminen edellytti. Tämän uuden hallinnon ei pitäisi huolehtia vain perinteisestä kulttuurista, vaan myös nuoriso- ja urheilutyöstä ja muista vapaa-ajan aktiviteeteista. Kulttuurihallinnon piti olla poliittisesti tasapuolisesti yhteen liitetty eli hallintotoimessa ei saanut olla pelkästään vain poliittisesti valittuja ihmisiä taikka vain edustusto kunnan kulttuurielämästä. Tämän hallinnon pitäisi toimia neuvoa antavana elimenä kunnan kulttuurihallinnolle kulttuuria koskevissa asioissa. Myöhemmin korostettiin, että tämän hallintomuodon pitäisi olla asioiden valmistelija kulttuurihallinnolle ja palveluelin kulttuurisektorille. Laissa määriteltiin, että kunnan kulttuurihallinnon tuli auttaa kunnassa olevia kulttuuriorganisaatioita niiden kulttuurityössä, eikä ottaa tässä aloitteita. (Mangset 1992, 163-164.)

Kulttuurihallinnon perustaminen liittyy yhteen ajatukseen, jossa pyrittiin tuomaan tukijärjestelmiä yleiselle kulttuurityölle. Ministeriö määritteli mietinnössään, että kunnissa tuli olla kansan valitsema kulttuurielin, joka vastasi ainakin niistä kulttuuriaktiviteeteistä, joille kuuluu tukijärjestelmiä. Kulttuurihallinnon perustaminen katsottiin olevan edellytys valtiollisten kulttuuriavustusten saamiseksi. Tukijärjestelmä toimi myös vetovoimatekijänä siihen, että kulttuurisektoria järjesteltiin uudelleen. (Mangset 1992, 164.)

Kulttuurihallinnon kannalta oli siis eräs tärkeimpiä ehdotuksia 1970- luvun aikana, että perustettaisiin kulttuurihallintoa kuntiin, johon kulttuurityötä johtamaan perustettaisiin joko kulttuurisihteerin tai kulttuurijohtajan virat kaikkiin maan kuntiin. Paikallinen kulttuurihallinto tuli liittää samaan ja tukea kulttuurin aluetta uudella hallinnolla. 1970-luvun aikana oli vain harvoja kuntia, jotka olivat täyttäneet tämän neuvon kulttuurihallinnon yhtenäistämistä. Vain 60 prosentilla kunnista oli tämänmuotoinen kulttuurihallinto, joissa oli jokin kulttuuriviranhaltija. Joissakin kunnissa oli kulttuurisihteerin vain osa-aikaisesti, kun taas 44 prosentilla kunnista oli vähintään kulttuurisihteerin tai tätä vastaava päätoimisena työntekijänä. Vain viidellä prosentilla kunnista oli kulttuurihallinnossa neljä työntekijää tai enemmän kulttuurihallinnossa. (Mangset 1992, 171.)

Kulttuurihallinnon hitaalle rakentamiselle kunnissa oli ilmeisesti olemassa kaksi syytä. Kulttuurihallinnon laajempi perustaminen vaati enemmän rahaa, kuin pitää yllä vähemmän resursseja vievää kulttuurihallintoa. Monia kuntia rajoitti tässä kuitenkin enemmän ideologiset syyt, elikkä halu pitäytyä vanhoissa raameissa. Uusi tapa järjestää kulttuurihallintoa merkitsi kunnille, että niiden piti olla vetämässä toimintaa kulttuurin alueella. Monen kunnan kulttuuripoliitikon ja toimijan mielestä kulttuurityö tulisi paremmin hoidetuksi vapaaehtoisen organisaatioelämän kautta. Monet kunnat vierastivat ajatusta ammatillisen henkilön, kulttuurisihteerin tulemistä kuntaan järjestelemään sen asioita. (Mangset 1992, 171.)

Kulttuurihallintoa rakennettiin voimakkaasti 1980- luvulla, koska taloudellinenkin tilanne kunnissa oli hyvä. Kulttuurihallinto kasvoi voimakkaimmin kunnissa vuodesta 1980 vuoteen 1989. Todelliset kustannukset kulttuurin alueella melkein kolminkertaistuivat, erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Kunnat, joissa ei aikaisemmin ollut kulttuurihallintoa lainkaan, saivat pää- tai sivutoimisen viranhaltijan. Niissä kunnissa, joissa oli ollut osa-aikainen kulttuurisihteerin, saivat nyt kulttuurijohtajan, jolla oli oma osasto ja useita alaisia. (Mangset 1992, 173.)

Kulttuurihallinnon voimakkaasta rakentamisesta on hyvä esimerkki joulukuussa 1983 asetettu komitea, jonka tehtäväksi tuli arvioida kulttuurityön organisointia kunnissa ja

arvioida kunnan kulttuurityötä ja kulttuurihallintoa (Kommunal rapport 1984, 1). Tämä komitea korosti, että kunnan tulee täyttää laajennetun kulttuurikäsitteen vaatimukset organisoimalla paremmin kunnallista kulttuurihallintoa. Jo 1970-luvun loppupuolella Kirkko- ja opetusministeriö päätti, että yleiselle kulttuurityölle kunnissa jaettaisiin vuosittainen tuki valtiolta. Tuelle oli kuitenkin edellytyksenä, että kunnalla olisi kulttuurihallintoa eli kuntahallinnon valitsema kulttuurilautakunta. Kulttuurilautakunnalla tuli olla kuntalaisedustuksellinen vastuu laajennetusta kulttuurikäsitteestä. (Kommunal rapport 1984, 2.)

2.3 Kunnan kulttuurisihteerit Suomessa

Kuntien kulttuuritoimen ohjaus on eri tavoin järjestetty. Lain mukaan yli 25 000 asukkaan kuntiin on suositeltu kulttuuritoimenjohtajan virkaa, kulttuurisihteerin tai kulttuuriohjaajan virkaa yli 4000 asukkaan kuntiin ja ainakin osavirka alle 4000 asukkaan kuntiin. Eduskunta ei halunnut määritellä kulttuurilautakuntien alaisten työntekijöiden kelpoisuusehtoja tiukaksi, mutta sivistysvaliokunta piti muistiossaan hyvin suositeltavana vaihtoehtona akateemisen, humanistisen loppututkinnon suorittaneiden henkilöiden valitsemista virkoihin. (Kangas & Pohjola 1992, 23-25.)

Millainen on sitten tyypillinen suomalainen kulttuurisihteeriksi? Hän on nainen, joka on saanut yliopistollisen koulutuksen humanistisissa aineissa tai suorittanut ammatillisen kulttuurisihteerin tutkinnon kansanopistossa. Etelä-Suomessa kulttuurisihteeriksi on korkeammin koulutettu kuin maan pohjoisosissa. Kulttuurisihteeriksi ei yleensä toiminut ammatissaan kovin pitkään, vaan on tullut virkaan viimeisen kolmen vuoden aikana. Paikkakunta, jossa hän toimii, on usein suurehko kunta Etelä-Suomessa. (Kangas & Pohjola 1992, 33.)

Vuoden 1992 tilanteen mukaan kuntien kulttuurilautakuntien alaisista viroista oli kulttuurisihteereitä 60 prosenttia ja kulttuuritoimenjohtajia 12 prosenttia.

Yhdistelmävirkoja oli 25 prosenttia ja kulttuuri- ja taideohjaajien osuudeksi jäi vain kolme prosenttia. Yli puolessa Suomen kunnista oli kulttuurilautakunnan alaisuudessa vähintään yksi työntekijä ja kaikkien läänien pääkaupungeissa oli kulttuuritoimen virkoja vähintään yksi. Kulttuuritoimenjohtajia oli niillä alueilla, joissa oli eniten virkoja; suurissa kaupungeissa, aluekeskuksissa, satelliittikaupungeissa, teollisuustaajamissa ja teollistuneissa kaupungeissa. Kulttuurisihteerien virkojen määrä oli suurin taajamissa ja teollistuneissa kunnissa. (Kangas & Pohjola 1992, 33-37)

Kulttuurisihteerien koulutus rakenne jakaantui lähes tasan korkeakoulutettujen ja kansanopistossa tutkinnon suorittaneiden kesken. Humanistisen kandidaatin tutkinnon suorittaneita oli lähes kolmannes, 22 prosenttia kaikista kulttuurisihteereistä. Alempi korkeakoulututkinto oli 15 prosentilla suomalaisista työntekijöistä ja muilla korkeakoulutetuilla oli joko yhteiskuntatieteiden tutkinto tai he olivat opettajia, teologeja tai arkkitehtejä. Puolet suomalaisista kulttuurisihteereistä toimi ammatissa opistotason pätevyydellä, joista merkittävin tutkinto oli kulttuurisihteeritutkinto, joka oli noin kahdellakymmenellä prosentilla kulttuurisihteereistä. Nuorisosihteerin tutkinto oli 20 prosentilla kulttuurisihteereistä, muu pätevyys löytyi viidellä prosentilla heistä. (Kangas & Pohjola 1992, 39-41.)

Suomessa kulttuurisihteerin ammatti on naisvaltainen, koska tutkimuksen mukaan heistä 77 prosenttia oli naisia ja 23 prosenttia heistä oli miehiä. Miehiä oli sen sijaan enemmän kulttuuritoimenjohtajien paikoilla koska miesten osuus johtajista oli 46 prosenttia. Yleinen johtajien ja ylempien toimihenkilöiden rakenne näkyi myös kulttuurihallinnossa, mutta ei niin voimakkaasti kuin muilla sektoreilla. (Kangas & Pohjola 1992, 43.)

Mikä on sitten kulttuurisihteerin työnkuva? Alkuvaiheessa, 80-luvun alkupuolella he pystyivät vaikuttamaan työnkuvaan paremmin, koska he olivat usein viran ensimmäisiä haltijoita. Kuitenkin työntekijöiden työtä ohjaavat kunnissa erilaiset ohjesäännöt, sekä myös lait ja asetukset kuntien kulttuuritoiminnasta. Kulttuurisihteerien työ koskettaa kuntalaisten vapaa-aikaa ja juhla-areenoita, työhön liittyy siis kanssakäymistä ihmisten kanssa sekä julkisuutta. Organisaatiokulttuuri tietysti tuottaa viitekehyksen päivittäisten toimintojen normaalille kululle. Kulttuurisihteerien työpaikka on kuntaorganisaatio, jota

pidetään byrokraattisena organisaationa. Monen kulttuurisihteerin mielestä heidän työtään ohjaa jokin pakonomainen, ulkopuolinen byrokraattinen voima, joka teettää paljon rutiininomaista paperityötä eikä jätä aikaa varsinaiseen kulttuurin ja taiteen ohjaamiseen ja ideointiin. Ajankäytöstä jäi heidän mielestään liian vähän aikaa tällaiseen työhön ja suunnitteluun. Kulttuurisihteerit haluaisivat enemmän suunnitella ja uudistaa, mutta nämä mahdollisuudet näyttävät olevan hyvin rajattuja. (Kangas & Pohjola 1992, 60-67.)

Vapaa-ajan ja työn erottaminen näyttää kulttuurisihteerin työssä olevan hyvin hankalaa. Käytännössä niiden erottaminen on vaikeaa, koska kulttuurisihteerin työnkuvaan kuuluu olla kulttuurisihteerinä vuorokaudet ympäriinsä. Kulttuurisihteerin työssä pitää usein näyttäytyä erilaisissa kulttuurieriennoissa sekä toimia toimittavana kunnan edustajana. Monissa pienissä kunnissa kulttuurisihteerinä joutuu tekemään kaikki käytännön työt ovien avaamisesta lattian pesuun. (Kangas & Pohjola 1992, 29.)

Kulttuurisihteerin asema kunnan byrokratian sisällä ei usein ole kovinkaan hyvä. He kuuluvat virkahierarkian alapäähän ja esimerkiksi harvoin kunnan johtoryhmään. Tämän vuoksi heidän kulttuuritoimen sisältöön kiinnittyvä arvokeskustelunsa tai kritiikkinsä liian kapea-alaista kehityksen tulkintaa kohtaan ei pääse esiin. Kunnan byrokratian sisällä kulttuurisihteerit ovat taka-alalla ja heidät pidetään päätöksenteosta sivussa. Kulttuurisihteerit pääsevät etualalle silloin, kun kunnassa järjestetään juhlia tai kun kunta yrittää parantaa imagoaan kulttuurin avulla. (Kangas & Pohjola 1992, 29.)

2.4 Kunnan kulttuurisihteerit Norjassa

Kulttuurisihteerin asemaa kunnassa leimaa usein sama tilanne kuin Suomessa, koska he ovat myös usein samanaikaisesti johtajia, asioidenhoitajia ja konttorihenkilökuntaa. Selkeä eroavaisuus Suomen ja Norjan välillä löytyy heti kulttuurisihteerin sukupuolijakautumasta. Norjassa tämä ammatti on miesvaltainen, kun taas Suomessa suurin osa kulttuurisihteeereistä on naisia. (Mangset 1984, 89-90.)

Kulttuurisihteereitä Norjassa on tutkinut Per Mangset. Hänen 1984 julkaistussa tutkimuksessaan hän kertoo, että koulutustaustaltaan kulttuurisihteerit olivat hyvin erilaisia. Heistä 78 prosentilla oli lukio- tai korkeampi koulutus. Erityistä oli, että vain pienellä vähemmistöllä kulttuurisihteereistä oli ammattikoulutus, joka johtaa suoraan tähän ammattiin, koska vain viidellä prosentilla heistä oli kulttuurialan koulutus. Yliopistokoulutuksen saaneita oli 26 prosenttia, opettajakorkeakoulun käyneitä oli 20 prosenttia ja aluekorkeakoulu tutkinnon suorittaneita 19 prosenttia. Selvä eroavaisuus Suomeen tilanteeseen oli, että 20 prosentilla kulttuurisihteereistä oli opettajan koulutus, joiden joukossa oli muun muassa englannin, historian ja matematiikan opettajia. Vuoden 1980 jälkeen Norjassa perustettiin kulttuurisihteeritutkinto ja sen jälkeen tämän tutkinnon suorittaneiden määrä on noussut. (Mangset 1984, 96-98.)

Yli 15 000 asukkaan kunnissa melkein kaikilla kulttuurisihteereillä oli lukio-, korkeakoulu- tai yliopistokoulutus. Pienemmissä kunnissa yli 20 prosentilla kulttuurisihteereistä ei ole lukio- tai korkeakoulututkintoa. Tällä perusteella voitiin todeta, että suuremmissa kunnissa painotettiin enemmän muodollista pätevyyttä. Suhteessa korkeakoulutettuja oli enemmän viroissa kuin muun koulutuksen omaavia, esimerkiksi 42 prosenttia kulttuuripäälliköistä oli korkeakoulutettuja. (Mangset 1984, 99-100.)

Aikaisempaa työkokemusta ennen kulttuurisihteerin työtä oli 95 prosentilla kulttuurisihteereistä ja heistä 74 prosentilla oli työkokemusta useammasta kuin yhdestä ammatista. Suuremmalla osalla aikaisemmin työssä olleista oli työkokemusta koulu- ja opetustyöstä. Monilla ei ollut pelkästään opettajakokemusta, vaan he olivat ammatiltaan opettajia. He eivät kuitenkaan olleet ehtineet olla työssä pitkään, joten heillä ei ollut erityistä opettajaidentiteettiä. Palvelu- ja kaupan aloilla oli työskennellyt melkein 30 prosenttia ja julkishallinnossa noin 20 prosenttia. Jonkin muun kulttuurityön kokemusta oli 19 prosentilla kulttuurisihteereistä. (Mangset 1984, 102-103.)

Järjestökokemusta oli suurimmilla osalla kulttuurisihteereistä, koska yli 90 prosenttia heistä oli toiminut jonkinlaisessa järjestössä. Urheilujärjestöt, poliittiset järjestöt ja ammattialan järjestöt olivat näistä suosituimpia. (Mangset 1984, 106-107.) Monet

kulttuurisihteereistä, yli 42 prosenttia, olivat asuneet kunnassa ennen nimitystä kulttuurisihteeriksi kymmenen tai yli kymmenen vuotta. Kulttuurisihteereistä 26 prosenttia oli asunut kunnassa vuoden tai enemmän ennen virkaan nimittämistään. (Mangset 1984, 110.)

Työssään kulttuurisihteerit ovat monenlaisten normittajien alaisena. Keskusministeriö- ja keskeiset poliittiset elimet odottavat säännöissä pitäytymistä ja budjettikuria ja korkeaa lojälisyyttä hallintoporrasta kohtaan. Kulttuurilautakunta asettaa erilaisia odotuksia, usein miten, että kulttuurisihteerit hoitaa hallintoa ammattimaisesti. Toisaalta hänen toivottaan noudattavan tarkkaan sääntöjä ja annettua budjettia. Kuntalaiset taas odottavat kulttuurisihteerin olevan kuntalaissuuntautunut. (Mangset 1984, 119.)

Norjassakaan kulttuurisihteerin työaika ei välttämättä pysynyt kiinteän työajan puitteissa. Konflikti kunnan hallintoon liittyvien byrokratiavaatimusten ja kulttuurielämän ohjaaja roolin välillä vaikutti kulttuurisihteerin työaikaan. Vähintään 85 prosentilla kulttuurisihteereistä oli tapaamisia kiinteän työajan ulkopuolella. Vapaa-aikaa ja työaikaa oli vaikea välillä erottaa, kuten Suomessakin. Mutta Norjassa kulttuurisihteerit pyrkivät saamaan tästä ajasta korvausta. Harvemmin tämä korvaus oli rahallista korvausta, mutta heillä oli muun muassa mahdollisuus joustavaan työaikaan tai ylimääräisiin lomiin. (Mangset 1984, 122-123.)

Vuonna 1993, melkein kymmenen vuotta tämän tutkimuksen jälkeen, kuntasektorilla oli tapahtunut muutoksia kuntasektorilla. Kulttuurijohtajien määrä oli noussut hurjasti, koska heidän määränsä oli noussut 55 prosenttiin kulttuurityöntekijöistä, kun taas kulttuurisihteerien määrä oli laskenut 11 prosenttiin kulttuurityöntekijöistä. Vuonna 1980 nämä luvut olivat täysin päinvastoin. Kulttuurijohtajista enemmistö oli edelleen miehiä, määrän ollessa 60 prosenttia naisten 42 prosentin osuutta kohti. Vuoden 1993 tutkimus osoitti, että mieskulttuurityöntekijöillä oli korkeampi koulutustaso kuin naisilla ja kulttuurijohtajilla oli korkeampi koulutus kuin kulttuurisihteereillä. Korkeakoulutettujen osuus oli noussut 87 prosenttiin työntekijöistä. Kulttuurisihteereistä 27 prosentilla oli aluekorkeakoulun kulttuurilinjan tutkinto, kun vuonna 1980 tällainen koulutus oli ollut vain viidellä prosentilla kulttuurisihteereistä, joten nousu oli ollut

huimaa. (Mangset 1994, 20-21.)

Huomattavaa oli, että edelleen monella kunnallisista johtajista oli opettajakoulutus. Kulttuurisihteereistä 72 prosentilla oli kulttuurityöntekijän tutkinto. Järjestökokemuksen osuus oli vähentynyt, koska suurimmalla osalla oli yhden tai kahden vuoden järjestökokemus. (Mangset 1994, 21-23.)

2.5 Kunnan kulttuuritoimen nykytilanteesta Suomessa

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta tuli voimaan vuoden 1981 alusta, jonka lain myötä kulttuurilautakunnat muuttuivat lakisääteisiksi. Tämän lain mukaan kunnat saattoivat saada valtionosuuksia kulttuuritoiminnan järjestämiseen ja tukemiseen sekä kulttuuritoiminnan viranhaltijoiden palkkaukseen valtion tulo- ja menoarvion rajoissa, valtionosuusprosentin ollessa 39 ja 75 prosentin välillä. Toiminnan järjestämiseen ja tukemiseen saatava valtionosuus perustui asukaskohtaiseen markkamäärään. (Suomen kuntaliitto 1984, 65.)

Laki merkitsi kulttuuritoiminnan aseman tunnustamista, sen eräänlaista legitimoimista. Samalla oli kysymys merkittävästä aluepoliittisesta laajennuksesta. Kunnat ja kulttuurilautakunnat pystyivät harjoittamaan suhteellisen itsenäistä ja omaleimaista paikallista kulttuuripolitiikkaa. Kyse ei ollut mistään hallinnollisesta pakkopaidasta vaan melko suuresta paikallisesta harkintavallasta. (Kukasmäki 1982, 108.)

Kunnissa oli 1980-luvulla suhteellisen hyvä tilanne. Kunnat saivat lakisääteisiä avustuksia eri toimintojen järjestämiseen ja näin kulttuurin asema oli myös siltä osin turvatumpi. Kunnilla oli myös periaatteessa enemmän resursseja myöntää erilaisiin projekteihin ja tapahtumiin rahaa. Kuitenkin kunnan kulttuuritoimen menot ovat vaihdelleet kunnittain suurestikin. Vertailun vuoksi tilannetta vuodelta 1971, jolloin lautakuntia ei oltu vielä lakisääteistetty. Vuonna 1971, kauppalat ja kaupungit käyttivät taidetoimintaan yhteensä noin 42 miljoonaa markkaa. Helsingin osuus oli lähes 13 miljoonaa, minkä lisäksi ainakin yhdeksän kaupunkia käytti rahoitukseen noin

miljoonan. Maalaiskunnan rahojen käytöstä ei ole tarkkoja tilastoja, mutta esimerkiksi vuonna 1968 Uudenmaan läänin 30 maalaiskuntaa käyttivät taiteeseen yhteensä 240 000 markkaa, silloisen Helsingin maalaiskunnan eli Vantaan osuuden ollessa 171 000 markkaa. Monilla maalaiskunnilla ei ollut lainkaan taidemäärärahoja ja jos niitä oli, summa vaihteli tavallisesti muutamasta sadasta pariinkymmeneen tuhanteen. Esimerkiksi Helsingin kaupunginorkesterin vahtimestarin palkkiot saattoivat ylittää pienen kunnan vuosittaiset kulttuurimäärärahat. (Gronow 1976, 147.)

Lautakuntien lakisääteistämisen jälkeenkin vuonna 1987 kulttuurilautakuntien alaiset valtionapuun oikeuttavat kuntakohtaiset menot vaihtelivat noin 2200 markasta yli 16 miljoonaan markkaan. Kulttuurilautakunnat jäivät kuitenkin yhä varojen käytössä paljon jälkeen muista lautakunnista, kulttuuritoiminnan edistämiseen osoitettujen varojen ollessa pieniä suhteutettuna määrärahoihin muilla sektoreilla. Lähes puolet maamme kunnista käytti kulttuuritoiminnan edistämiseen kulttuurilautakuntien kautta alle 15 markkaa asukasta kohden tänä vuonna. Kulttuuritoiminnan tukemiseen lautakuntien kautta käytettiin erilaisiin avustuksiin noin 6 markkaa asukasta kohden. Pääosalla avustuksista edistettiin erilaisten ryhmien ja järjestöjen toimintaa, joista henkilökohtaiset apurahat olivat vähemmistönä. Kulttuurilautakuntien kautta jaettiin useita, mutta suhteessa kovin pieniä avustuksia. Taloudelliset rakennetekijät olivat harvemmin vaikuttamassa kulttuuritoiminnan rahoitukseen. Eroja oli huomattavissa enemmänkin kuntien ammattirakenteissa. Kulttuuritoimintaa tukevissa kunnissa palveluammateissa toimivien osuus oli muiden kuntien vastaavaa määrää suurempi. (Kangas 1990, 31-38.)

Vuoden 1993 valtionosuusuudistus mullisti tilanteen täysin uudelleenlaiseksi. Ennen vuotta 1993 opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet olivat muotoutuneet niin, että suurin osa valtionosuuksista ja -avustuksista olivat tehtäväsidonnaisia. Järjestelmä oli pääosin kustannusperusteinen, koska valtionosuudet määräytyivät prosentuaalisena osuutena aiheutuneista kustannuksista. Valtionosuusjärjestelmien tehtäväsidonnaisuus ja kustannusperusteisuus edellyttivät kuntien sekä laitosten toiminnan ja talouden yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa. (Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusuudistus 1996, 22.) Valtionosuusjärjestelmiä uudistettiin vuonna 1993 niin, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet lasketaan kunkin toiminnan osalta erikseen ja näin saadut

valtionosuudet lasketaan yhteen ja maksetaan kunnalle yhtenä kokonaisuutena. Opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoja varten on kaksi erillistä valtionosuuslakia, jotka määräytyvät kuntien kantokykyluokituksen mukaan. Kunnan saamat valtionosuudet eivät ole käyttötarkoitussidonnaisia. (Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusuudistus 1996, 23.)

Tämä uudistus on aiheuttanut pelkoa siitä, että kulttuuritoimeen osoitetut rahat tulevat edelleen vähenemään, koska kunnat eivät ole velvoitettuja käyttämään kulttuurille osoitettuja rahoja juuri kulttuuriin. Vuonna 1993 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan kunnan kulttuuritoimeen on myös yleistä halukkuutta kohdistaa säästöjä. Tutkimuksessa kyseltiin kuntalaisten, kunnanhallitustenjohtajien ja kunnanjohtajien mielipiteitä erilaisista kuntaa koskevista asioista. Kysyttäessä mielipiteitä säästökohteiksi soveltuvista asioista, karsimislistan kärjessä olivat kulttuuripalvelut, joka sai kutakuinkin samanlaisen kohtelun kaikilta väestöryhmiltä. Kunnan työntekijöistä 92 prosenttia oli sitä mieltä, että kulttuuripalvelut ovat hyvä säästökohde; koko väestöstä määrä oli 78 prosenttia. Tiukimmin kulttuuripalvelujen puolta pitivät koulutetuimmat (28 prosenttia ei sallisi säästettävän lainkaan) ja pääkaupunkiseudun asukkaat (30 prosenttia vastanneista). (Kunnallisalan kehittämissäätiö 1993, 35-36.)

2.6 Kunnan kulttuuritoimen nykytilanteesta Norjassa

Mikä on kunnan kulttuuritoimen asema Norjassa tällä hetkellä ? 70- ja 80- luvulla pyrittiin saamaan kulttuurilautakunta kaikkiin kuntiin. Toisella puoliskolla 80- lukua kunnat saivat enemmän vapautta päättää hallinnostaan. Vuonna 1986 tuli Norjassakin voimaan uusi tulonjakosysteemi kunnallistaloudelle eli uusi järjestelmä, jolla valtion rahaa jaettiin kunnille. Valtio ei enää “äyrimerkitse” eli osoita tarkkaan rahoja kunnan toimintojen käyttöön. Kuntahallinnon uudelleen organisoinnissa aloitettiin kokeilu, jonka mukaan kunnat saivat vapaasti päättää, käyttävätkö ne rahaa esimerkiksi kulttuuriin. Tämä kokeilukausi päättyi uuteen lakiin paikallishallinnosta vuonna 1993. Tämä laki vahvisti, että kunnilla tuli olla laajennettu vapaus valita, mikä tahansa haluamansa

organisaatiomalli. (Mangset 1995, 73-74). Näin ollen viimeisten vuosien aikana päälautakuntamalli kulttuurin alueella on selvästi heikentynyt. Tähän voidaan pitää syynä kuntien vapaata hallinnonjärjestämismahdollisuutta. Monet kunnat ovat päätyneet kulttuurihallinnon järjestämiseen ilman omaa hallinto-organisaatiota kulttuurille. Kulttuuria on yhdistetty muiden sektoreiden kanssa, kuten koulu-, elinkeino- tai ympäristösektorin kanssa. Kulttuurin alue on tullut näkymättömämmäksi kulttuurihallinnossa. (Mangset 1994, 16.)

Kunnille on siis annettu enemmän valtaa päättää hallinnostaan, joka on saanut monet kulttuurihallinnon edustajat huolestuneiksi hallinnon asemasta kunnasta. Norjassa 80-luvulla ollut kriisi ja stagnaatiovaihe aiheutti pelkoa myös siitä, miten kulttuurin tulee käymään. Tällä kaudella tuli kuitenkin yleiseksi perustella rahalliset avustukset kulttuuripoliittikkaan elinkeinopoliittisilla argumenteilla. Tällöin käytettiin kulttuuriin panostamiseen perusteluna sitä, että se kasvattaisi paikallista elinkeinokehitystä sekä työllisyyttä. Tällä perusteella saatiin kaupunginjohtajat ja yleispoliitikot panostamaan kulttuuriin ja vältettiin olennaisimmat ja isoimmat määrärahojen leikkaukset. (Mangset 1994, 17.)

Vuonna 1993 melkein kaikki kyselyssä olleet kunnat ilmoittivat, 99 prosenttia kunnista, että he olivat perustaneet jonkinlaista kulttuurihallintoa. Tutkimuksen tulosta hieman vääristää se, että 20 prosenttia kunnista ei vastannut kyselyyn ollenkaan, joiden joukossa saattaa olla enemmistönä kunnat, joissa ei ole kulttuurihallintoa. (Mangset 1995, 75.) Vuonna 1994 kunnista 77 prosentilla oli vielä enemmän tai vähemmän perinteinen päälautakunta. Vuoden 1995 artikkelissaan Per Mangset kuitenkin uskoi, että mitä ilmeisemmin silloin vallitseva itsenäisten kulttuurisektoreiden rakenne tulee korvautumaan paljon diversifioituneilla, eriytyneillä rakenteilla. (Mangset 1995, 76.)

Per Mangset esittää kunnan kulttuuritoimelle sekä pessimistisiä että optimistisiä tulevaisuudennäkymiä. Pessimistisesti ajatellen kulttuuri tulee olemaan vähemmän näkyvä osa kunnan hallintoa muihin sektoreihin yhdistämisen johdosta. Kuntien välillä saattaa syntyä suurempaa epätasa-arvoisuutta kulttuurisissa resursseissa, mikä voidaan nähdä uhkana kulttuurisille demokratialle. Optimistisesta näkökulmasta ajatellen kuntien

välillä syntyy suurempia eroja kulttuurihallinnon järjestämisessä. Nämä erot saattavatkin olla hyväksi, jos ne heijastavat paremmin paikkakunnalle oleellisia asioita ja tarpeita. Valtio ei kokonaan luovu kuntakulttuurin tukemisesta ja vaikuttamisesta kunnalliseen politiikkaan, vaan etsii tälle toiminnalleen uusia muotoja. Kulttuurialan asiantuntijuus on niin vahvaa, ettei sitä helposti hävitetä, vaikka rakenteita muutetaankin. (Mangset 1995, 84-85.)

3. Kuntien hallinnon muutoksesta Norjassa

Tässä kappaleessa kuvaan Ragnfrid Kogstadin tekemää tutkimusta. Hän tarkastelee tutkimuksessaan viittä, Norjan Telemarkin alueella olevaa kuntaa. Hän on näiden kuntien kohdalta selvittänyt syitä, joiden vuoksi kunnan organisaatiota on lähdetty muuttamaan. Samalla hän on kartoittanut tilannetta, jossa näiden kuntien kulttuuritoimi on tällä hetkellä.

Keväällä 1994 Per Mangset ja Ragnfrid Kogstad tekivät yhdessä koko maan kattavan kyselytutkimuksen, jossa he pyrkivät selvittämään kuntien halukkuutta ja mahdollisia tavoitteita muuttaa organisaatiotaan. Tällöin 60 prosentilla (179 kuntaa) tutkituista kunnista oli organisaatiomuutossuunnitelmia. Suurin osa näistä kunnista ei siinä vaiheessa vielä tiennyt, mikä tulisi olemaan heidän muutosprosessinsa tulos. Niiden kuntien joukossa, jotka olivat jo saaneet aikaan päätöksiä konkreettisista muutoksista, suurin osa kunnista, noin 40 kuntaa, aikoivat yhdistää kulttuurin jonkin toisen toimialan kanssa. Kunnista noin 70 oli jo tutkimuksen aikoihin yhdistänyt kulttuuritoimen jonkin muun toimen kanssa, poliittinen yhteen liittäminen oli tehty 70 kunnassa ja hallinnollinen yhteen liittäminen 64 kunnassa. (Mangset&Kogstad 1994.)

Keväällä 1994 oli edelleen noin 77 prosentilla tutkituista kunnista perinteiseksi kutsuttava hallinnointimalli eli oma lautakunta (hovedutvalg) kulttuurille. Tutkituista

kunnista kahdellatoista prosentilla oli yhdistetty lautakuntamalli, jossa kulttuuri oli yhdistetty koulu-, opetus- tai muun toimen kanssa. Seitsemällä prosentilla kunnista oli toisenmuotoinen lautakunta, jossa kulttuuritoimi oli yhdistettynä ympäristö/vapaa-aika, elinkeino/maatalous, terveys/hoito tai jonkin vastaavan toimen kanssa. Viidellä prosentilla kunnista ei ole ollut kulttuurilautakuntaa ollenkaan. (Mangset&Kogstad 1994.)

Muutossuunnitelmat vaihtelivat sen mallin mukaisesti, mikä oli ollut organisaatiomuutoksen lähtökohta. Muutossuunnitelmia oli eniten kunnilla (67 prosentilla tutkituista kunnista), joilla oli oma kulttuurilautakunta. Vähiten muutossuunnitelmia (24 prosentilla tutkituista) oli kunnilla, joilla tällä hetkellä ei ollut lautakuntaa ollenkaan. Keskivaiheille muutoshalukkuudessaan sijoittuivat kunnat, joissa kulttuuri oli jo nyt liitettynä jonkin toimialan lautakuntaan. Tutkimuksessa ilmeni myös, että isommilla kunnilla oli usein miten itsenäinen kulttuuriosasto kun taas pienimmissä kunnissa oli kulttuurihallinto usein miten asetettu suoraan keskushallinnon alaisuuteen. (Kogstad 1996, 5.)

3.1 Kohti kokonaisvaltaista ajattelua - organisaatiouudistusten alkusysäys ja asetetut tavoitteet

Organisaatiouudistusten todellisena alkusysäyksenä voidaan pitää uutta kunnallislakia, joka astui voimaan Norjassa vuonna 1995. Uudessa kunnallislaissa annettiin ohjeita pyrkiä sektorijohdettuun hallintoon. Monia toimialoja ei enää määritelty tiukasti lailla, vaan kunnille annettiin vapaat kädet järjestää hallintoaan. Jotkin kunnan toimet, kuten terveys-, sosiaali- ja koulutoimen asiat jäivät vielä tiukemmin lailla määriteltäviksi. Erityislait harmonisoitiin joko kokonaan tai osittain kuntalakiin. (Kogstad 1996,12.)

Uutta kunnallislakia on kunnissa suurissa määrin käytetty lähtökohtana muutokselle. Lain pohjalta on voitu kokeilla uusia organisaatiomalleja ja muotoilla uudestaan vanhoja

sektorirakenteita. Tässä kehityksessä Kuntien keskusliitolla (Kommunenenes Sentralförbund) on ollut hyvin tärkeä rooli. Keskusliitto on rohkaissut kuntia kokeilemaan uusia organisaatiomalleja. Kuntaliitto on tehnyt aiheesta esimerkkejä antavia tutkimuksia ja prosessissa on ollut mukana muutamia kokeilukuntia. Näiden tulosten pohjalta on muotoiltu asioita, jotka voisivat olla organisaatiomuutosten lähtökohtana. Yleisesti ottaen myös poliitikot ja kuntahallinnon asiantuntijat ovat ponnekkaasti puhuneet sen puolesta, että kunnat kokeilisivat hallinnossaan uusia organisaatiomalleja. (Mangset&Kogstad 1994, Kogstad 1996.)

Millaisia tavoitteita organisaatiomuutoksille kunnille on sitten asetettu ? KS:n kokeiluraportissa tuli esiin muutamia tavoitteena olleita asioita. Muutosten tavoitteeksi asetettiin muun muassa pyrkimys kokonaisvaltaiseen hallintoon ja avoimempaan keskushallintoon. Paikallispolitiikkaa piti pyrkiä elinvoimaistamaan ja poliittikoroolia tuli selkeyttää samalla vahvistaen poliittista johtamista. Päätöksentekojärjestelmää, strategista johtamista sekä virkojen täyttämistä tuli pyrkiä tehostamaan. (Kogstad 1996, 12-13.)

Kokonaisvaltainen ajattelu sekä rakenteiden yksinkertaistaminen ovat olleet myös vallitsevia ajatuksia. Kokonaisajattelun yhtenä ajatuksena on ollut antaa vähemmän tilaa sektorikohtaisille intresseille. Säästämistavoitteet, ehkä yllättäen, asetettiin myös tavoitteeksi organisaatiomuutoksille Norjassa. Säästämistavoitteiden takana on ollut pyrkimys parempaan resurssien käyttöön ja tähän liittyen on haluttu käyttää olemassa olevia resursseja paremmin hyväksi. Sektoreiden välistä yhteistyötä haluttiin parantaa ja hallintokoneistoa yksinkertaistaa. Tärkeänä tekijänä on ollut myös pyrkimys yksinkertaisempaan ja selvempään vastuunjakoon politiikan ja hallinnon välillä. Siis tiivistetysti sanottuna; Aja alas sektorirajat ja anna tilaa uusille alueille ja vaatimuksille. (Mangset&Kogstad 1994; Kogstad 1996.)

Kuntien hallinnon uudistamiselle on asetettu hyvin paljon tavoitteita ja odotuksia. Millä tavoin tavoitteisiin on pyritty, sitä aion seuraavien esimerkkikuntien avulla selvittää. Ainakin käsitettä kokonaisvaltaisesta ajattelusta ei ole sellaisenaan hyväksytty ja monen tutkimuksen haastateltavat ovat tuoneet esiin kysymyksen, voiko kunnan hallinnossa edes

puhua mistään kokonaislähtöisestä ajattelusta. Seuraavaksi kuitenkin esimerkkejä siitä, millaiseksi kulttuurihallinto on muodostunut organisaatiouudistusten kuluessa eri kunnissa.

3.2 Kuntahallinnon yhdistetty malli - kulttuuri osana muita kunnan toimialoja

Norjalaisissa kunnissa yleisesti käytetty yhdistelmämalli on kulttuurin- ja koulutuksen tai opetustoimen sijoittaminen samaan osastoon. Tutkituista kunnista sekä 30 000 asukkaan kunnassa ja 1600 asukkaan kunnassa oli päädytty samaan organisaatiomalliin. (Kunnan hallintorakenne Norjassa, ks Liite 2.)

3.2.1 Hallintorakenteen muutos 30 000 asukkaan kunnassa

Tutkituista kunnista 30 000 asukkaan kunnassa hallinnonuudistuksen tavoitteena oli ollut osittainen hallinnon yksinkertaistaminen ja uudelleen muotoileminen pidemmän ajan kuluessa. Uudistuksiin oli paljolti ryhdytty uuden kuntalain vaikutuksesta ja uudistus oli pitkälti ollut riippuvainen kaupunginjohtajan koordinoivasta roolista ja hänen aloiteoikeudestaan kunnanhallitukseen nähden. Radikaalina toimenpiteenä, suhteessa tähän muuten vähitellen etenevään prosessiin, oli ollut kulttuuri- ja opetusasioiden yhteenliittäminen. (Kogstad 1996, 27.)

30 000 asukkaan kunnassa oli yhdistämiskysymyksessä kysytty mielipiteitä kaupunginjohtajalta, kulttuuri- ja opetusjohtajalta, kulttuurijohtajalta sekä yhdistetyn lautakunnan johtajalta. Tässä kunnassa toteutettujen muutosten tavoitteena oli vaikeuttaa reviiriajattelua. Kaupunginjohtajan alaisuuteen pyrittiin saamaan selkeämpi yksimielisyys. Kaupunginjohtajan mielestä ison kaupungin johtaminen asettaa aina erityisiä vaatimuksia ja taloudellinen tilanne on myös aina otettava huomioon. Hänen mielestään kuntahallinnon kokoon ja monimutkaisuuteen liittyvät kysymykset olivat ratkaisevia kulttuuri- ja kouluasioiden yhdistämisessä. Hänen mielestään

organisaattiorakenteen tulee aina vastata henkilöstöresursseja. Tämä lausunto sai taakseen paremman selityksen, kun ilmeni, että uudelleen organisoinnilla oli ratkaistu muutamia henkilöstöongelmia. Kaupunginjohtajan mielestä myöskin hyvä peruste kulttuuri- ja kouluasioiden yhdistämiselle oli tosiasia, että kulttuurin pitäisi saada laajemmin tilaa koulun asioissa. (Kogstad 1996, 28.)

Kulttuuri- ja kouluasioiden johtaja oli tullut kuntaan vasta, kun tämä yhteen liittäminen oli jo suoritettu. Hänelle yhdistäminen oli tapahtunut tosiasia. Kulttuuri- ja kouluasioiden johtaja piti tehtävänänsä huolehtia siitä, että molempien alueiden etuja valvotaan parhaalla mahdollisella tavalla. Hän oli aivan vakuuttunut siitä, että kulttuurin alue ei tulisi muuttumaan näkymättömäksi suhteessa raskaaseen koulusektoriin. Hän näki yhdistämisen etuna sen, että kouluja voitaisiin rohkaista lisäämään kulttuuria enemmän opetukseen, kuten esimerkiksi viedä koululaisia säännöllisesti konsertteihin. (Kogstad 1996, 28.)

Kulttuurijohtaja ei pystynyt sanomaan selkeää syytä siihen, miksi kulttuuri- ja koulutoimi yhdistettiin. Eräänä syynä hän piti sitä, että haluttiin aikaansaada samankokoisia kokonaisuuksia. Hänestä henkilökysymykset olivat yhdistämisessä yksi ratkaisevia tekijä. Hän esitti myös epäilyksensä siitä, voidaanko kuntahallinnossa toteuttaa kokonaisuusajattelua. Hänestä kokonaisuuden ajattelemisen koko kunnalle on hieman anarkistista. Hänen mielestään asiat ovat niin erillisiä, että mistään kokonaisuudesta ei voida suoranaisesti puhua. Hänestä positiivinen seikka uudelleenorganisoinnissa oli sisäisen kilpailun saaminen kuntaan prosessin aikana. Hänen mielestään muutoksessa oli kuitenkin vaarana kulttuurin muuttuminen näkymättömäksi kouluasioiden puristuksessa. (Kogstad 1996, 28.)

Tässä kunnassa poliitikot olivat olleet organisaatiokehityksen keskeisiä toimijoita. Kulttuuri- ja koulupoliitikoilla ei ainoastaan ole ollut suuri vaikutus koulu- ja kulttuurisektorin yhdistämisessä, vaan heidän panoksellaan on ollut suuri vaikutus sektorin asemaan muuhun hallintoon nähden. Muutenkin kunnan työntekijöitä oli rohkaistu ottamaan osa-aikaopintoja osana työtä. Tämä oli osa uutta radikaalimpaa

organisaatiopolitiikkaa. Tässä organisaatiopolitiikassa painotettiin itse johdettuja prosesseja, joissa sisäiset palautteenannot olivat olennaisia prosessin aikana ja yhteistyö ympäristön kanssa oli tärkeää. Muutoksen perustelussa käytettiin kokonaisuusajattelu käsitettä, mutta kulttuurin- ja kouluasioiden yhteenliittäminen oli ehkä enemmänkin toisten muutosvoimien ja jatkuvan rationalisointityön tulos sekä henkilöstö- ja resurssikysymys. (Kogstad 1996, 28-29.)

3.2.2 Hallintorakenteen muutos 1600 asukkaan kunnassa

Tutkituista kunnissa 1600 asukkaan kunnassa uudistusprosessiin lähdettiin uuden kaupunginjohtajan myötä. Tämän tapahtuman kanssa yhtä aikaa uusi kunnallislaki astui voimaan. Kaupunginjohtaja järjesti kunnan työntekijöille teemapäivät. Teemapäivillä olivat läsnä myös Kuntaliiton edustajia. Tässä yhteydessä perustettiin hallinnollinen ja poliittinen ryhmä, joka alkoi työskentelemään uudelleenorganisointiprosessin puolesta. Kunnassa perustettiin neljä hallinnollista kokonaisuutta, joista yhdistetty koulu- ja kulttuurikokonaisuus oli yksi kokonaisuuksista. Hallintoporras supistettiin poliittisesti kahteen lautakuntaan. Toinen lautakunnista oli nimeltään elinehdot- ja kulttuuri, muodostui niin sanotuista pehmeistä sektoreista. Tässä lautakunnassa oli edustettuna koulu-, kulttuuri-, terveys- ja sosiaaliasiat. Elinkeino- ja kehitys lautakunta käsitti tekniikka-, maatalous-, elinkeino- ja ympäristösektorit. (Kogstad 1996, 27.)

Tutkituista kunnista 1600 asukkaan kunnassa uudelleenorganisoinnista haastateltiin kaupunginjohtajaa, koulu- ja kulttuurijohtajaa sekä myös yhdistelmälautakunnan johtajaa. Kaupunginjohtajan mielestä muutostyön keskeinen ajatus oli kerätä suuret tehtäväsektorit, sosiaali, terveys, koulu, päivähoito sekä kulttuuri poliittisesti yhteen. Tähän toiseen suureen lautakuntaan kuuluvat toimialat kuluttavat 75 prosenttia koko kunnan käyttöbudjetista. Ajatuksena muutoksessa oli, että näitä aloja voitaisiin katsoa paremmin yhdessä yhdistämällä nämä alat samaan lautakuntaan. Organisaatiomallia ei ole kopioitu muualta. Kaupunginjohtaja myönsi kuitenkin, että uudelleenorganisointi tehtiin rahojen säästämiseksi. Järjestelmä, jossa joka kunnan toimelle oma lautakunta,

kuuluu voimakkaan kasvun aikaan ja luo sektorikohtaista painetta kokonaisbudjettiin. Hänestä pääasia- ja kokonaisuusnäkökulmat tulevat paremmin huomioiduksi tässä mallissa, jossa kaikki puhaltavat yhteen hiilleen. Kaupunginjohtajan mukaan kaikki työntekijät olivat mukana suunnitteluprosessissa ja suunnitteluprosessin aikana pidettiin useita kokoontumisia. (Kogstad 1996,29.)

Koulu- ja kulttuurijohtajan (nykyinen kaupunginjohtaja) mielestä tällä yhteen liittämällä oli selvästi ajallisesti päätettyjä ja käytännöllisiä seikkoja. Koulu- ja kulttuurijohtajan mielestä toimintojen yhdistämien pienessä kunnassa oli positiivinen seikka, koska useiden toimialojen yhteistyö pienessä kunnassa on tärkeää. Kulttuurialan ankkuroiminen toimia-alaltaan “painavimpien” sektoreiden kanssa oli hyvä asia. Toimintojen yhdistämisessä ja organisoimisessa on etsitty hyviä käytännön ratkaisuja eikä niitä ole hänen mielestään tehty henkilöstökysymysten ratkaisemiseksi. Koulu- ja kulttuurijohtaja antaa esimerkin eri toimialojen ylitse tapahtuvasta yhteistyöstä kertomalla, että heillä on paljon yhteistyötä elinkeinoneuvojan kanssa turismin ja matkailuelämän asioissa. (Kogstad 1996, 29-30.)

Yhdistetyn koulu- ja kulttuuritoimenjohtaja (nykyinen kulttuurijohtaja) oli sitä mieltä, että uudelleenorganisointiin käytettiin paljon aikaa ja resursseja. Kunnassa oli ollut loputtomia keskusteluja hallinnonalan omasta roolista suhteessa muihin. Hänen mielestään uudelleenorganisointi hallinnon aloittain läpikäytiin heti uuden kaupunginjohtajan astuessa virkaan. Hänen mukaansa 22 työntekijän kunnassa ei olisi ollut tarpeellista käyttää niin paljon aikaa organisaation kehittämiseen. Asiat olisi pitänyt tehdä yksinkertaisemmin. Kulttuurisektorilla ei koulu- ja kulttuurijohtajan mukaan ole yhteistyökumppaneita, jotka olisivat erityisasemassa. (Kogstad 1996, 30.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että kummassakin kunnassa kaupunginjohtajilla oli selkeimmät argumentit yhteenliittämisen puolesta. Kokonaisuusajattelu ja säästämisasiat olivat kummallakin tärkeitä argumentteja. Yleinen organisaatioprosessi puolustaa heidän mielestään sinällään näiden toimien yhteenliittämistä. Säästömotiivi oli selkein 1600 asukkaan kunnassa, 30 000 asukkaan kunnassa henkilöstöresursseihin sopeutumista pidettiin tärkeänä motiivina. (Kogstad 1996, 34.)

Kulttuurijohtajat olivat epäilevimpiä yhteen liittämistä kohtaan. Heillä oli enemmänkin mielipiteitä yhteen liittämistä vastaan kuin mielipiteitä sen puolesta. Kulttuuri- ja koulujohtajilla ei ollut kummassakaan kunnassa voimakkaita mielipiteitä yhteenliittämisen puolesta. 30 00 asukkaan koulu- ja kulttuurijohtaja hyväksyi tapahtuneen sellaisenaan, 1600 asukkaan kunnan koulu- ja kulttuurijohtajan mielestä yhteenliittymistä puolustivat käytännölliset syyt. (Kogstad 1996, 34.)

Vaikka nämä kunnat poikkeavat kooltaan huomattavasti toisistaan, sillä näyttää olevan yllättävän vähän vaikutusta mielipiteisiin. Kaikkein silmiinpistävimmän eron voimme tässä yhteydessä löytää kaupunginjohtajien ja kulttuurijohtajien mielipiteiden väliltä, eron jota voi myös määritellä eroksi byrokratian ja ammattikentän välillä. Poliittiset johtajat ovat mielipiteissään lähellä kaupunginjohtajien mielipidettä kun taas koulu- ja kulttuurijohtajilla on paljon neutraalimpi, "välimaaston", mielipide. Heidän kohdallaan selvää lojaalisuutta kulttuurisektoriin on havaittavissa. (Kogstad 1996, 34.)

Näiden kahden kunnan esimerkin perusteella ei pysty saamaan selkeää vastausta siihen kysymykseen, miksi koulu- ja kulttuuritoimen yhdistäminen on muotoutunut kunnissa niin tavalliseksi ratkaisuksi. Kukaan haastatelluista ei pitänyt kulttuuritoimea jollakin tavalla koulusektorille alisteisena. Yhteenliittämistä voidaan pitää jonkinlaisena symbolisena toimenpiteenä, jolla pyritään osoittamaan uudelleenorganisoinnin käyttövoimaa. Toisaalta mielipiteet tuovat esiin epävarmuutta kulttuurisektorin asemasta. Kulttuurisektorin rooliin liittyy perustavaa laatua oleva dilemma. Toisaalta epävarmuus sen sisällöstä ja toisaalta epävarmuus siitä, onko sektori painoarvoltaan tarpeeksi vahva ja itsenäinen ansaitakseen itselleen paikan kunnan hallinnossa, joka tuli tavalliseksi lautakuntamallin myötä 80-luvulla. Yhteenliittämiseen liittyvät mielipiteet kertovat myös paljon ongelmasta löytää toinen sektori, jonka kanssa kulttuuri voisi kuulua luonnollisesti yhteen. (Kogstad 1996, 34-35.)

3.3 Kulttuurihallintoa ilman omaa poliittista toimielintä - kulttuuriosastomalli yhdessä kahden toimialan lautakunnan kanssa

Norjalaisissa kunnissa on yleiseksi ratkaisuksi muodostunut myös malli, jossa kulttuuri on kunnassa omana osastonaan. Kulttuuriosasto on osana hovedutvalgia eli päälautakuntaa, jossa on yhdistettynä kaksi toimialaa. Tutkimuksessa tätä mallia edustaa jälleen kaksi hyvin erikokoista kuntaa, 14000 asukkaan kunta ja 4000 asukkaan kunta.

3.3.1 Hallintorakenteen muutos 14 000 asukkaan kunnassa

14 000 asukkaan kunnassa poliittinen päätös uudelleenorganisoinnin aloittamisesta tehtiin vuonna 1990, jonka jälkeen tämä prosessi kesti noin kolme vuotta. Tuloksena kehityksestä syntyi kymmenen hallinnollista tulosyksikköä, joista kulttuuri on yksi yksikkö ja vastaavana poliittisena elimenä eli lautakuntana on kulttuuri- ja kouluasioiden lautakunta. Kulttuurilla oli ollut tässä kunnassa oma lautakunta vuoteen 1989 asti. Ensimmäisessä uudelleenorganisointi ehdotuksessa kulttuurille ei ollut ajateltu omaa toimintakokonaisuutta. Tätä ehdotusta protestoitiin runsaasti, minkä vuoksi siirryttiin nykyiseen ratkaisumalliin. (Kogstad 1996, 37.)

14 000 asukkaan kunnassa mielipiteitään muutoksesta kertoivat kaupunginjohtaja, kulttuurijohtaja, kulttuuri- ja kouluasioiden lautakunnan puheenjohtaja sekä aikaisempi kulttuurihallintojohtaja. Kaupunginjohtajan mielestä erittäin tärkeä syy muutoksille olivat taloudelliset syyt, koska menot alkoivat olla suuremmat kuin tulot. Kunnassa aikaisemmin ollut voimakas sektorijako vaati hänen mielestään myös muutosta. Kaupunginjohtajan mukaan kunnan päätöksentekoon olivat liikaa vaikuttaneet joidenkin poliitikkojen ja hallinnon edustajien omat "klikkiytymät". Tässä tilanteessa kaupunginjohtaja ja lautakuntien puheenjohtajat olivat joutuneet aivan sivulliseen asemaan kunnan päätöksenteossa. Uudelleenorganisointiprosessilla pyrittiin myös tuomaan kuntaan kokonaisvaltaista johtamista. Hyvin määräävä tekijä oli myöskin

pyrkimys hallinnon tehostamiseen. Muutoksessa prosessin yhtenä tavoitteena oli myös yhden johtoryhmän aikaan-saaminen, jolla olisi yhteinen vastuu koko kunnan toiminnasta. Kaupunginjohtajan mielestä tämä vaati yhteistyökulttuurin ja yhteisvastuullisuuden kehittämistä. (Kogstad 1996, 37.)

Kulttuurijohtajan mielestä kulttuurin yhdistäminen jonkun muun toimialan kanssa olisi ollut aivan luonnotonta, senkin tähden, että kulttuuriosastolla oli kontakteja ristiin rastiin eri hallinnonaloilla. Kulttuurisektorilla oli edustaja muun muassa rakennusvirastossa. Jokaisella peruskoululla oli oma kulttuurikontaktihenkilönsä ja näillä henkilöillä oli tapaamisia kulttuurisektorin kanssa kaksi kertaa vuodessa. Samaten heillä oli yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa palvelutalon asioissa ja tähän yhteistyöhön liittyivät jokaviikkoiset tapaamiset. Muutosprosessin päätavoitteet olivat hänen mielestään säästämisen-, lojaalisuuden-, yhteistyön- ja kokonaisvaltaisenajatteluntavoitteet. Kulttuurijohtajalle oli tärkeää, että kulttuurisektori pysyi itsenäisenä. (Kogstad 1996, 37-38.)

Kulttuuri- ja kouluasioidenlautakunnan puheenjohtajan mielestä nykyinen organisaatiomalli painotti enemmän kokonaisuusajattelua. Hänestä järjestelmä pakottaa poliitikot ajattelemaan enemmän kokonaisvaltaisemmin. Hänen mielestään kuntahallinto on saanut toimintaansa uutta elinvoimaa, koska se on joutunut vastaamaan useammista päätöksistä. Lautakunnan jäsenillä ei ole päätösvaltaa, joten lautakunnan jäsenet voivat nyt enemmän puuttua sisältökysymyksiin kuin pohtia taloudellisia asioita. Lautakunnan puheenjohtajan mielestä lautakunnille voisi antaa hieman päätösvaltaa takaisin. (Kogstad 1996, 37-38.)

Tämän kunnan uudelleenorganisointiprosessissa voi katsoa koko prosessin ajan myötävaikuttaneen sen, että aloite muutokseen tuli hallinnolliselta johdolta ja keskeisiltä poliitikoilta. Sektoripoliitikoilla ja ammattihenkilöstöllä ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa prosessin lopputulokseen. Prosessin lopputuloksen olivat vaikuttamassa muut tahot ja tähän lopputulokseen heidän piti parhaalla mahdollisella tavalla sopeutua. Prosessissa oli ollut myös tavoitteena laadun parantaminen ja kustannusten vähentämien. Lojaalisuus oli ollut myös tärkeä tavoite prosessissa. Lojaalisuuden vaatimus oli yhteydessä kunnan historiaan. Kunnan ylin johto tunsikin, että kunnan hallinto ei ollut heidän käsissään, vaan

tapahtui enemmänkin valtahierarkian alemmalla tasolla. Epämuodollinen valtahierarkia on näin yritetty korvata selvemmin muotoillulla valtahierarkialla. (Kogstad 1996, 38-39.)

3.3.2 Hallintorakenteen muutos 4000 asukkaan kunnassa

4000 asukkaan kunnassa on läpikäyty laaja uudelleen organisointiprosessi, jonka jälkeen päädyttiin malliin, jossa on kuusi osastoa ja neljä lautakuntaa. Kulttuuri muodostaa oman osastonsa ja poliittisella puolella kulttuuri-, ympäristö- ja elinkeinotoimi muodostavat yhteisen lautakunnan. Kunnalla on yhteensä neljä lautakuntaa, joista yksi esimerkiksi on henkilöstö- ja talousasioiden lautakunta. (Kogstad 1996, 37.)

4000 asukkaan kunnassa muutosprosessi oli osittain sidoksissa uuteen kunnallislakiin, mutta tehokkuuden tuomisesta kuntahallintoon puhuttiin jo vuonna 1990. Vuonna 1991 asetettiin valiokunta, jonka tehtäväksi tuli luoda ehdotus uudesta organisaatiomallista. Valiokunnan muodostamisen avulla pyrittiin myös välttämään henkilöstökonfliktit. Valiokunnan työn tuloksena hahmoteltiin tavoitteita, jotka noudattelivat paljon samoja, muuallakin pohdittuja linjoja. Muutamia asioita olivat esimerkiksi kiinnittää enemmän huomiota tehokkuuteen ja palveluun. Tuli myös painottaa enemmän kokonaisvaltaista ja kauaskatseisempaa hallintoa. Tavoitteiden saavuttamiseksi pyrittiin etsimään vaihtoehtoisia malleja. Muutoksia lautakuntamallissa haluttiin saada vähitellen aikaan. (Kogstad 1996, 39.)

Valiokunta oli muodoltaan sellainen, että siihen kuului 3-4 poliitikkoa, kaksi edustajaa työnantajajärjestöistä, kaupunginjohtaja ja yksi edustaja osastoista. Vuoden alusta 1995 asetettiin projektin vetäjä työskentelemään organisaatiokehityksen puolesta. Hänen tehtäväkseen tuli informoida, koordinoita ja perehdyttää kunnan työntekijät mukaan prosessiin. (Kogstad 1996, 39.)

Projektin vetäjän mielestä säästötoiveet olivat enemmän tai vähemmän muutostyön

käynnistämisen syynä. Epäselviä vastuusuhteita hallinnon sisällä haluttiin myös parantaa. Prosessin tavoitteena oli kehittää kunnassa yhteisymmärrystä siitä, miksi me olemme täällä kunnassa ja mitä meidän tulee kunnassamme tehdä. Tärkeä syy muospaineille oli myös ollut konfliktit henkilösuhteissa. Jatkossa konflikteja pyritään ehkäisemään järjestämällä organisatoriset suhteet niin, että konfliktit voidaan välttää. Sen jälkeen, kun ammattialojen välinen foorumi on rakennettu ja osastojako suoritettu, projektijohtajan mukaan löydetään tasapaino. Pienet sektorit alkavat ajattelemaan ammattialojen välisesti ja myös suuret sektorit voivat huolehtia päivittäisestä toiminnasta. Hänen mielestään neljä saman suuruista osastoa voisi toimia kuin neljä valtiota. (Kogstad 1996, 40.)

Tässä kunnassa haluttiin myös pyrkiä laajaan ja perusteelliseen muutosprosessiin. Koko hallintoa muotoiltiin uudestaan, joka sisälsi muun muassa sen, että kaikki kunnan työntekijät hakivat työpaikkaansa uudestaan. Tällä osittain haluttiin etsiä esiin henkilöt, jotka halusivat olla muutosprosessissa mukana. Toimenpiteellä haluttiin etsiä tehokkuutta ja yritysmaailmasta saatujen oppien mukaisesti satsata enemmän henkilöstöön. Prosessin aikana vastuusuhteita on saneerattu, kaupunginjohtajan aloiteoikeus on vahvistettu ja raskaimmat osastot on hajotettu. Tämän uskotaan parantavan ammattialojen välistä yhteistyötä. Muutos on myös vapauttanut virkaresursseja eli uusia ihmisiä on pystytty palkkaamaan töihin. (Kogstad 1996, 40.)

Kaupunginjohtajan mielestä kunta pyrkii profiloitumaan kulttuurikuntana ja hänen mielestään uudelleenorganisoinnin päätavoite on ollut kuntahallinnon elinvoimaistaminen. Virassa tällä hetkellä oleva koulu- ja kulttuurijohtaja (ja aikaisempi kulttuurijohtaja) oli kriittinen ja asetti epäilyksiä näin laajan prosessin tarpeellisuudelle. Koulu- ja kulttuurijohtaja ei ollut yhdistämisen kannalla, vaan hänen mielestään kahden erillisen sektorin, jotka tietävät, mitä tekevät on helpompi toimia yhdessä, kuin kahden yhdistetyn sektorin. Malli antaa kuitenkin hänen mielestään mahdollisuuden työskennellä toimialalla ristiin rastiin. Hänestä koulu- ja kulttuuriasioiden yhdistäminen ei olisi ollut hyvä ajatus. Hänen mielestään toiminnot pidetään parhaiten yllä ylläpitämällä omaa kulttuurisektoria. (Kogstad 1996, 40-41.)

Kulttuuri, ympäristö ja kulttuurilautakunnan johtaja totesi muutoksesta, että poliitikkoja informoitiin muutoksesta hyvissä ajoin. Ehkä kukaan ei kuitenkaan arvannut, mihin nämä muotosehdotukset lopulta veisivät, ajatellen tilannetta, jossa tavoitteet oli vasta kirjattu paperille. Poliitikot saivat kaiken tiedon prosessin aikana, mutta prosessi alkoi oli ehkä suuremmalla laajuudella, kuin poliitikot olivat ajatelleet. Hän tiivistä tilanteen kunnassa lauseeseen; poliitikot päättävät asioista sen jälkeen, kun he ovat saaneet hallinnolta vinkkejä, miten asiat tulee tehdä. (Kogstad 1996, 41.)

Molemmissa kunnissa on päädytty malliin, jossa on muodostettu useampia, pienempiä kokonaisuuksia, mitä vanha lautakuntamalli (hovedutvalgmodellen) sisältää. Kuitenkaan tälle mallille ei ole luotu mitään erityisen radikaalia vaihtoehtoa. Hallinnolliset kokonaisuudet ovat edelleen tiettyihin toimialoihin sidottua ja sama koskee poliittisia lautakuntia. (Kogstad 1996, 44.)

Poliittiset lautakunnat näissä kahdessa kunnassa on organisoitu eri tavalla. 4000 asukkaan kunnassa kulttuuri on liitetty yhteen ympäristö- ja elinkeinoasioiden kanssa, kun taas 14000 asukkaan kunnassa on valittu perinteisempi malli, jossa kulttuuri- ja kouluasiat on liitetty yhteen. Kulttuurin ja elinkeinon yhdistäminen voidaan nähdä signaalina siitä, että tässä nähdään kasvupotentiaalia suhteessa turistipohjaiseen matkailuelämään. Samalla on otettu uudestaan esiin vanha ajatus siitä, että kulttuurilla on jotakin yhteistä ympäristön, elinehtojen ja ennaltaehkäisyn kanssa. Eroavaisuus hallinnon ja ammatin välillä on selvin isossa kunnassa, mutta vähemmän huomioitavissa pienessä kunnassa. Tämä johtune siitä, että 14000 asukkaan kunnanjohtajalla oli niin paljon vahvempi suhde ammattisektoriin kuin hallinnolliseen sektoriin. Tässä kunnassa haastateltavilla oli kuitenkin yhteisymmärrystä ja tahtoa arvostaa kulttuuria. (Kogstad 1996,44.)

3.4 Kulttuurihallinnon perinteinen malli - kulttuuriosasto sekä kulttuurilautakunta

Perinteisen mallin kunnassa on asukkaita noin 11 000. Oma kulttuuriosasto perustettiin ensiksi 1983 ja organisaatiomuodosta aloitettiin keskustelemaan uuden kunnallislain voimaantulon yhteydessä. Kaupunginjohtaja esitteli kaksi ehdotusta uudeksi organisaatiomalliksi; minimiratkaisussa koulu- ja kulttuuritoimi olisi yhdistetty ja maksimiratkaisun mukaisesti perinteiset osastot koulu, kulttuuri, tekniikka ja terveys/sosiaali jatkaisivat kuten aikaisemmin. Kunnassa päädyttiin kannattamaan maksimiratkaisua. Poliittinen malli vastaa hallinnollista mallia, mutta sen lisäksi esimerkiksi rakennusvirasto muodostaa oman lautakunnan. Nykyiseen lautakunta malliin siirtyminen oli lähtenyt todella vauhtiin viimeisen neljän vuoden aikana. (Kogstad 1996, 43.)

Kunta on saanut kunnallisen kulttuuripalkinnon. Kunnan kulttuurijohtaja määritteli kiitospuheessaan organisaatiokysymystä. Kulttuurijohtaja määritteli kulttuuripalkinnon jakamistilaisuudessa innon uudistaa organisaatiota “virukseksi, joka on vallannut koko maan”. Uusi kunnallislaki on erityisesti houkuttellut kuntia monenlaisiin kokeiluihin ja pienin sektori, kulttuuri, on usein joutunut kärsimään. Hänen mielestään kummallinen idea valtasi paljon alaa, idea siitä, että kulttuuri- ja koulutoimella olisi niin paljon yhteistä, että ne voitaisiin liittää yhteen. Hänen mukaansa ne ovat sektorit, joilla on kaikkein vähiten yhteistä. Koulusektori on kaikkein mahdollisin tavoin liitetty lainsäädäntöön ja mallisuunnitelmiin, kun taas kulttuurisektori on ja vähemmän lainsäädäntöön kiinnitetty. (Kogstad 1996, 46.)

Kaupunginjohtajan mukaan muutoksia tehtäessä on tärkeintä seurata kuntalain ajatusta eliikka antaa poliitikoille enemmän valtaa. Muutosten takana pitää hänen mielestään olla jokin logiikka. Kaupunginjohtaja on epäileväinen jatkuvien uudelleenorganisoimisvaatimusten suhteen. Usein tapahtuvat uudelleenorganisoinnit yhdessä tiukan taloudellisen tilanteen kanssa lisäävät työntekijöiden työtehtäviä ja aiheuttavat liiankin suurta painetta työntekijöille. Kaupunginjohtajan ja johtoryhmän asenne muutosprosesseihin oli se, että tehdään niin pieniä organisaatiomuutoksia, kuin

vain on mahdollista. Kunnassa pyrittiin säilyttämään asioista yhteisymmärrys. Kunnassa panostetaan ohjelmaan ympäristön ja turvallisuuden puolesta, jossa tärkeitä käsitteitä ovat johtaminen, organisaatio ja yhteistyö. Eroksi politiikan ja hallinnon välillä hän sanoi, että kulttuurihallinnolla ei saa olla ohjaavaa viranomaista kulttuurijohtajan ylitse. Tärkeänä osana tehtäväänsä kaupunginjohtaja piti yhteistyötekijöiden työn tarkan määrittelyn ja vastuunjaon, koska hänen mielestään on parempi työskennellä muiden kanssa kuin tehdä ylitöitä. (Kogstad 1996, 47.)

Kulttuurijohtajan mielestä kulttuuripalkinnon jakamisella heidän kuntaansa oli ratkaiseva tekijä siihen suuntaan, että suunnitelmat vaihtoehtoisesta mallista unohdettiin. Tässä mallissa koulu- ja kulttuuriasiat olisi yhdistetty samaan. Yhdistymisajatuksen kaatumista kulttuurijohtaja edesauttoi hakemalla vahvistusta ajatuksilleen keskeisiltä kunnan poliitikoilta. Hänen mielestään kulttuurin voisi yhdistää vaikkapa terveys- ja sosiaaliasioiden kanssa, mutta hänellä ei tähän ollut erityistä suosikkia, koska kulttuuri on hänestä niin rajoja rikkova alue. (Kogstad 1996, 47.)

Kulttuurilautakunnan puheenjohtajan mielestä tapahtuneet muutokset ovat olleet luonnollisia. Ehdotus koulu- ja kulttuuriasioiden yhdistämisestä kaatui pian omaan mahdottomuuteensa. Hänen mielestään oma osasto ja lautakunta ovat kulttuurin kannalta tärkeitä, koska se luo kuvaa kulttuurista, se luo kuvaa siitä, miten vahva asema kulttuurilla kunnassa on. (Kogstad 1996, 47.)

Kaupunginjohtajan asenteesta uudelleenorganisointiin näkyi, että hän oli ollut muutosprosessissa keskeisessä roolissa. Hän oli ollut kiinnostunut vahvistamaan demokratiaa ja yhteen liittämään hallintoa, missä se oli ollut tarpeellista antaakseen poliitikolle tilaa. Kaupunginjohtaja ei ole ollut halukas "heittäämään" organisaatiota suureen uudelleenorganisoimisprosessiin. Hän halusi luottaa malleihin, jotka ovat kehitetty pidemmän ajan kuluessa ja pyrkiä siihen, että uuden rakentaminen ei vie liikaa resursseja. Hänen mielestään suuri uudelleenorganisoimisprosessi, johon liittyy vahvat taloudelliset paineet ja jatkuvien uusien tehtävien tuonti aiheuttaisi henkilöstölle liian suuria paineita. (Kogstad 1996, 49.)

Tässä kunnassa oli myös yritetty ehdottaa koulu- ja kulttuuritoimen yhdistämistä, mutta kulttuurisektorin työntekijät olivat voimakkaasti lähteneet taistelemaan säilyttääkseen itsenäisen aseman ja kulttuuripalkinnon sekä keskeisten poliitikkojen avustuksella tässä onnistuneetkin. Näin ollen koulu- ja kulttuuriosaston yhdistämistä ei enää pidetä minään vaihtoehtona. Sen sijaan ollaan kiinnostuneita antamaan yhä enemmän kulttuurille välineitä toimia ja antaa ehkä kulttuuriosaston ottaa enemmän osaa hoitotyöhön, ennalta ehkäisyyn ja elinkeinojen kehittämiseen. (Kogstad 1996, 50.)

4. Valtio- ja kuntasektorin hallinto muutoksen kehityskaarta Suomessa - nopean kehityksen kaudesta lamavuosiin

Tässä kappaleessa pyrin tuomaan esiin, miten kuntasektorilla tapahtunut muutos on ollut osa julkisen sektorin yleistä muutoskehitystä. Julkisen sektorin muutoksessa valtion yrityksiä on liikelaitostettu ja tuloksellisuuden vaatimuksia on pyritty tuomaan myös julkiseen hallintoon. Kunnille on tämän myötä tullut muutostavoitteita. Samalla muutoksen kuluessa kunnille on haluttu antaa lisää itsehallintoa. Valtion toimesta kunnan asemaan on tullut muutoksia uudistushankkeiden, kuten vapaakuntakokeilun ja valtiosuus uudistuksen myötä. Yhteiskunnan yleinen muutos ja syvä lama ovat aiheuttaneet myös tarvetta muutokseen. Esittelen ensin julkisen sektorin muutospyrkimyksiä ja muutoshankkeita.

4.1 Julkisen sektorin kehitystä Suomessa 60 - luvulta tähän päivään

Ensimmäinen sotien jälkeinen hallintokoneistomme muutoskehitys tapahtui vuosina 1967-1975, jolloin hallintokoneistoomme tuli suunnittelutietoutta, ATK ja ensimmäiset yritykset kehittää julkista johtamista liikkeenjohdolliseen suuntaan. Tämän muutoskehityksen saavutuksia olivat ensimmäiset toimivat sektorikohtaiset suunnittelujärjestelmät ja eräissä virastoissa käyttöönotetut laskentajärjestelmät.

Hallinnonuudistajat eivät kuitenkaan yrityksistään huolimatta kyenneet juurikaan muuttamaan keskitettyä ja hallinnollista julkisen johtamisemme traditiota ja byrokraattista hallintokulttuuria. Tämän vaiheen opetuksia oli kaksi. Jotta radikaalit, koko hallintokoneistoon vaikuttavat uudistukset saataisiin onnistumaan tai edes merkittävästi etenemään, tarvitaan niin sanotun suuren kriittisen massan olemassaoloa, joka tukee uudistuksia. Samaten vastuullisen poliittisen johdon on omaksuttava hallintouudistukset osaksi hallitusten ohjelmia. Muutoskehitys oli sitä ajaneiden osalta esimerkillistä uudistustyötä ja tämä työ sai alussa myös ylemmältä virkamiesjohdolta tukea. Ongelmaksi muodostui kuitenkin poliittisten päättäjien etäisyys näihin uudistuksiin ja uudistus kohtasi myös laajaa vastustusta perinteisen byrokraattisen lähinnä juristikoulutuksen saaneen virkamiesjohdon taholta. Tämän uudistusallan hallintokulttuurinen sisäistäminen ei missään vaiheessa edennyt eräitä pioneerivirastoja lukuun ottamatta alkua pidemmälle. Uudistuksesta oli kuitenkin jotakin hyötyä, koska suunnitteluteknoratian ja jopa modernin managerialismin siemen jäi itämään eri puolelle hallintokoneistoa. (Temmes 1994, 44-45.)

Suomessa tapahtui 1970- ja 1980- lukujen aikana kehityskausi, jota voidaan kutsua "kiinnisaamiskaudeksi". Tällöin Suomi uudistui tavalla, jolla välimatkaa muun Euroopan kehitykseen saatiin kiinni. Suomessa tapahtui tällöin taloudellista ja tuotannollista kasvua, joka oli yleiseurooppalaisen keskiarvon yläpuolella, ja samaan aikaan Suomessa oli hyvin alhaiset työttömyysluvut suhteessa muihin OECD- maihin. Tämän dynaamisen taloudellisen kehityksen myötä julkinen sektori laajeni huomattavasti 1980- luvun aikana. (Naschold 1995, 15-20.) Hallinnon kehittämisen hiljaiseloä yritettiin enismmäisen kerran systemaattisemmin särkeä vuonna 1980 organisoiduilla byrokriatitalkoilla. Jo 1970- luvun lopulla oli myös eduskunnassa ja hallituksessa käyty keskustelua hallinnollisen byrokriatian vähentämiseksi. Tältä pohjalta valtiovarainministeriössä valmisteltiin byrokriatian vastustamiseen tähtäävä ja koko julkista hallintoa koskeva byrokriatitalkoot, joka vahvistettiin hallituksen iltakoulussa 20.2.1980. Toteuttamisvastuu kampanjasta annettiin valtiovarainministeriölle ja kuntien keskusjärjestöille. Näissä talkoissa varattiin periaatteessa kaikille julkisen hallinnon virkamiehille mahdollisuus tehdä ehdotuksia oman työympäristönsä byrokriatiaongelman poistamiseksi. Ehdotuksia syntyikin paljon, mutta ongelmia aiheutti hallinnon

passiivisuus ehdotusten toteuttamisessa. Byrokratiatalkoita voidaan kuitenkin pitää eräänlaisena alkusoittona 1980- luvun aktivoituvalla hallinnonuudistuspolitiikalle, koska ensimmäistä kertaa hallintokoneiston huomio kiinnitettiin byrokraatiaongelmiin. (Temmes 1994, 45-46.) Vuonna 1980 Suomi olikin 13. sijalla OECD- maiden joukossa, jossa mitattiin julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta. Vuonna 1991 Suomi oli siirtynyt jo kuudennelle sijalle. Julkisella sektorilla työllistettyjen kokonaisosuus nousi vuoden 1980 tasosta, osuuden ollessa 19,8 prosenttia, 23, 3 prosenttiin vuoteen 1991 mennessä, jolloin Suomi nousi tilastossa sijalta neljä sijalle kahdeksan. Julkinen sektori työllisti tällöin 19,8 prosenttia työväestöstä. (Naschold 1995, 15-20.)

Julkisen sektorin uudistus Suomessa kehittyi kolmessa eri vaiheessa. Julkisen sektorin laajentuessa edelleen ja samalla muiden esimerkkiä, erityisesti Ruotsin esimerkkiä seuraten, parlamentaarinen komitea päätti 1986 hajauttaa hallinnon päätöksentekorakenteita. Tätä kehitystä jatkaen sosiaalidemokraattisjohtoinen hallitus asetti pysyvän ministeriaalisen komitean läpi viemään hallinnollista uudistusta 1987. (Naschold 1995, 22.) Pääministeri Holkerin hallituksen aloittaessaan työnsä keväällä 1987 asetettiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, jolloin laajamittaisempi hallinnon kehittämistyö käynnistyi. Keskitetty kehittämistyö alkoi vähitellen jäsentyä selväpiirteisiksi avainhankkeiksi ja tämän valiokunnan kautta toteutui varsin detaljoitunut poliittinen ohjaus. (Temmes 1994, 26.)

Kaksi uudistusohjelmaa, jotka ulottuivat vuosista 1988 vuoteen 1990, kohdistuivat kolmelle pääalueelle. Niiden pyrkimyksenä oli tuoda julkiseen hallintoon tulosbudjetoiminen sekä hallinto- ja johtamismalli, jossa pyritään tulostavoitteisiin. Samalla haluttiin hallintoa hajauttaa ja joustavuutta lisätä henkilöstöhallinnossa. Uudistuksessa aloitettiin myös julkisten yritysten yhtiöittäminen ja keskus- ja paikallishallinnon välisten suhteiden uudistaminen. (Naschold 1995, 22.)

Konservatiivinen koalitionhallitus jatkoi muutosprosessia edellisen hallituksen viitoittamalla tiellä. Samanaikaisesti tuotiin julkiselle sektorille markkinamekanismeja ja markkinakäytäntöjä. Näillä toimenpiteillä pyrittiin muun muassa sallimaan hallinnollisille yksiköille laajempaa autonomiaa omiin asioihinsa sekä luoda sisäisiä ja

ulkoisia markkinoita. Itsenäisten yksiköitten omaa päätäntävaltaa varojensa käytössä haluttiin lisätä sekä tehdä ero tuottaja- ja asiakasroolien välillä. (Naschold 1995, 22.) Esimerkiksi kunnissa haluttiin tehostaa kunnan palvelujen laatua tekemällä palvelusitoumuksia.

Tämä kehitys pysähtyi äkkinäisen taloudellisen kriisin myötä. Tämän jälkeen hallituksen toimenpiteet ovat lähinnä keskittyneet massiivisesta julkisesta velkataakasta selviämiseen, kuten massatyöttömyydestä selviämiseen. Tämän kriisin seurauksena ei ainoastaan ole suuresti leikattu julkisia menoja aiempiin uudistusvuosiin verrattuna, vaan on myös peruutettu tiettyjä uudistusideoita, jotka olisivat kuuluneet sisäiseen uudistusprosessiin. (Naschold 1995, 22.) Laman aikana julkiset menot vain lisääntyivät, bruttokansantuote aleni vuonna 1991 peräti seitsemän prosenttia ja vuonna 1992 vielä neljä prosenttia (Valtiovarainministeriö 1993a, 21). Vuodesta 1990 vuoteen 1993 Suomen bruttokansantuote laski 12 prosenttia, samalla kun työttömyysaste kohosi 3,4 prosentista 20 prosenttia. 1990- luvun aikana Suomi läpikävi syvimmän taloudellisen laman, jollaista mikään muu teollisuusmaa ei ole läpikäynyt rauhanvuosien aikana. (Naschold 1995, 22.)

Taloudellinen taantuma ei ole kuitenkaan pysäyttänyt kehitystä, jolla hallintoa pyritään hajauttamaan yhä enemmän alueille. Tästä on osoituksena esimerkiksi vuoden 1994 alusta voimaan tullut uusi alueiden kehittämislaki, joka siirtää alueellisen päätösvallan maakuntiin. Suomessa toimii nyt 19 maakunnan liittoa, joita johtavat maakuntien johtajat. Uusi lainsäädäntö toi mukanaan suunnan muutoksen, jossa vastuu alueen kehittämisestä ja tulevaisuuden turvaamisesta on nyt alueella itsellään. Tämän lain myötä haluttiin korostaa yhteistyön merkitystä; aluepolitiikan ei pidä enää olla vain viranomaisten työtä, vaan siihen osallistuvat myös elinkeinoelämä ja järjestöt. Näin aluekehitysviranomaisen tehtävät siirrettiin läänitasolta maakuntien liitolle. Tavoitteeksi asetettiin luoda erilaisiin kehitysohjelmiin perustuvaa aluepolitiikkaa. (MMM 1995, 197.)

Alueellista rakennetta uudistettiin edelleen 1.9.1997 alkaen, jolloin läänien määrä väheni kahdestoista kuuteen. Tämä lääniuudistus oli osa laajaa valtionhallinnon uudistusta,

jonka tavoitteena on ollut yksinkertaistaa ja yhtenäistää hallintoa, parantaa elinkeinoelämän palveluja ja johdonmukaistaa alueellista tukipolitiikkaa. Uudistukseen nähtiin tarvetta myös siksi, että viimeisen kymmenen vuoden aikana monet tehtävät ovat siirtyneet lääneiltä kunnille. Auerakennekehityksen osana autonomisten alueiden eli kuntien toimivaltuuksia on asteittain lisätty. Erityisesti 1980- luvulla ja 1990- luvun alussa toteutetut valtionosuusuudistukset laajensivat kuntien valtuuksia ja lisäsivät niiden vastuuta kansalaisten palveluista. Eri alueviranomaisten toimialat kapenivat ja lukumäärä kasvoi, mikä vaikeutti niiden toimintaa. Näin ollen aluehallinnon uudistuksella haluttiin vähentää erillisten alueviranomaisten lukumäärää ja laajentaa viranomaisten toimialaa. Uudistusta toteutettiin kolmessa osassa, jossa ensiksi elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämistä varten perustettiin kuudesta aiemmin erillisenä toimineesta viranomaisesta uusi alueviranomaisen, työvoima- ja elinkeinokeskus. Lääninhallitusten lukumäärä vähennettiin puoleen ja niihin pyrittiin kokoamaan aiempaa laajemmin hallinto- ja turvallisuustehtäviä. Kolmannessa vaiheessa aluejakoa yhtenäistettiin siten, että pääsääntöisesti kaikkien alueviranomaisten jaon perustana ovat maakunnat. (MMM 1998, 207-208.)

4.2 Kuntasektorin kehityskaarta

Tässä osassa käsittelen ensiksi kunnan muutosta yleisellä tasolla. Tämän jälkeen tuon esiin muutamia kuntakehityksen “iskusanoja” tai tekijöitä, jotka ovat olleet olennaisia asioita kunnan muutoskehityksessä.

4.2.1 Kuntien yleinen muutoskehitys - kohti kuntien itsehallinnon lisäämistä.

Kuntasektorilla on viime- ja tämänkin vuosikymmenen aikana havaittu, että muutos hallinnon rakenteissa on välttämätön. Kunnissa tapahtui muutosta vähitellen. Eräs muutos vielä suuremmin liikkeelle panevista voimista oli esimekiksi

vapaakuntakokeilu, johon palaan myöhemmin. Tämän jälkeen paineita muutokseen olivat tuomassa säästötoimenpiteet ja vähenevä valtionosuuksien määrä. Tosiasia kuitenkin on, että muutoksen jälkeenkin kunnan toiminnasta vastaavat edelleen samat elimet, kuten aiemminkin, nimittäin valtuusto, monijäseninen kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja joukko lautakuntia (Ryynänen 1996, 14). Kunnissa on kuitenkin esimerkiksi lautakuntien lukumäärän suhteen syntynyt hyvin erilaisia hallinnon ratkaisutapoja.

Paavo Hoikan mukaan suomalaiselle hallinnolle on hyvin tyypillistä vahva byrokraattinen perinne, joka ilmenee julkisella hallinnolla tyypillisenä byrokraattisena kulttuurina. Hallinnon kehittämistyössä keskeiseksi tavoitteeksi on usein asetettu vallitsevan kulttuurin muuttaminen, joten kuntasektorilla hänen mielestään on tavoitteena siirtyä byrokraattisesta virastokulttuurista paremmin palvelemaan ja toimivaan palvelukulttuuriin. Asukkaista on näin ollen tullutkin asiakkaita, joten kuntalaisia halutaan palvella. Uudessa kunnalliskulttuurissa perusolettamuksena on nopea sopeutuminen muutokseen. Kunnan toiminnoissa tulisi korostua erilaisuus ja vaihtoehtoisuus, palveluhenkisyys ja tulosvastuullisuus. Hoikka näkee jo vuonna 1991 yhtenä kunnan kehitystrendinä sen, että vakaana jatkuvan kasvun ajasta ollaan siirtymässä vaihtelevaan, epävarmaan ja ennustamattomaan taloudelliseen kehitykseen. Hänestä kunta on siirtymässä kollektiivipalvelujen tuottajasta koordinoijaksi. (Hoikka 1991, 71-71.)

Joulukuussa 1992 mietintönsä julkaissut Itsehallintokomitea esitti ajatuksia kuntien aseman vahvistamisesta. Komitean mielestä syyt, jotka puhuvat itsehallinnon vahvistamisen puolesta, ovat osaksi periaatteellisia ja osaksi käytännöllisiä. Kuntien asema ei ole muodostunut sellaiseksi, kuin sen pitäisi olla kunnallishallinnon omalta kannalta katsottuna. Komitean mukaan kuntien toimivalta on peräisin valtiolta ja keskinäinen työnjako lainsäädännössä olisi määriteltävä tarkoituksenmukaisuusperiaatteilla. Vastuu tehtävien hoidosta tulisi mahdollisimman jakamattomana kuulua yksille viranomaisille. Kunnallishallinto vastaa tehtävien hoidosta paikallisella tai alueellisella tasolla, joten vastuu tulisi tämän mukaisesti olla niin kokonaista kuin mahdollista Tehtävien ja toimivallan tuominen kuntatasolle olisi hyvä

asia, koska se merkitsisi hallinnon tuomista lähelle niitä, joita sen tulee palvella. Hallinnon palvelusten saavutettavuus muodostuisi paremmaksi ja samalla näitä olisi hoitamassa taho, jolla on asioiden ja olojen paikallinen tuntemus. Kuntatasolla hallinnon yksinkertaisuus ja joutuisuus olisi tavoiteltava ja samalla byrokratiaa voitaisiin pyrkiä vähentämään. (Kuntien itsehallintokomitean mietintö 1983, 61-63.)

Mietinnössä tuotiin myös esiin ajatus, että kunnan hallintoa pitäisi lähentää kuntalaisiin. Heidät pitäisi saada tietoisiksi ja kiinnostuneiksi siitä, miten heihin kohdistuvaa hallintoa hoidetaan ja kehitetään. Hallinto tulisi tuoda niin lähelle kuin mahdollista niitä ihmisiä, joita se palvelee. Kuntalaiset tulisi saada mukaan vaikuttamaan tehtävien asioiden hoitoon ja ratkaisuihin, vaikka asioiden käsittelyssä menisi kauemmin aikaa kuin aikaisemmin. Kuntiin olisi pyrittävä perustamaan aluetoimikuntia, kaupunginosayhdistyksiä ja kylätoimikuntia tätä osallistumista parantamaan. (Kuntien itsehallintokomitean mietintö 1983, 197-198.)

Tällaista kansalaisdemokratian lisäämistä tuotiin kokeiltavaksi esimerkiksi vapaakuntakokeilun yhteydessä. Esimerkiksi Hämeenlinnassa tätä on kokeiltu paljon. Komiteamietinnössä viitataan myös valmisteilla olevaan valtiosuus uudistukseen, jota pidettiin kaikkein tärkeimpänä kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamispyrkimyksiä ajatellen (Kuntien itsehallintokomitean mietintö 1983, 213). Tämän uudistuksen käytäntöön pano vei vuoteen 1993 asti.

Huhtikuussa 1986 Hallinnon hajauttamiskomitea julkaisi mietintönsä. Tämä komitea korosti myös lausunnossaan, että kansalaisten tarpeet ovat hallinnon tärkein lähtökohta ja hallintokeskeisestä ajattelusta on aika siirtyä palvelu- ja ihmiskeskeiseen hallintoon. Kansalaisille tarjottavien hallinnon palvelujen laatua olisi erityisesti tarve parantaa. Moniportaisia ja kankeita hallintomenettelyjä olisi kevennettävä sekä yksinkertaistettava ja hallintoa tulisi pyrkiä hajauttamaan. Komitean lausunnon mukaan kunnissa on parhaat edellytykset tuntea kansalaisten elinolosuhteet ja kunnissa pystytään paremmin ottamaan huomioon kansalaisten ja palvelutehtävien suorittajien näkemykset päätöksenteossa. Kuntiin tulisi siirtää keskushallinnon tehtäviä sekä toimivaltaa. Kunta on hallinnonyksikkönä lähempänä kuntalaista, joten kansalaisille on tärkeää, että kunnalla

on tosiasiallinen ratkaisuvälillä niille kuuluvissa asioissa ja kansalaisille tarjottavia palveluja koskevassa päätöksenteossa. (Hallinnon hajauttaminen 1986, 1-2.)

Valtionhallinnon resurssi- ja toiminnallista ohjausta tulisi vähentää. Tämäkin komitea korostaa, että kuntien valtionosuusjärjestelmää tulee uudistaa siten, että kunnat voivat nykyistä itsenäisemmin päättää valtionosuusvarojen käytöstä. Kuntasuunnittelun merkitys lisääntyy ja hankkeiden tärkeysjärjestyksen suunnittelun tarve vähenee keskushallinnossa. (Hallinnon hajauttaminen 1986, 1-2.) Kunnille tulisi antaa myös mahdollisuus nykyistä vapaammin kehittää organisaatiotaan ja hallintoaan. Toisaalta komitea uskoi vielä yhteiskunnan kokonaisvaltaisen ohjaamisen mahdollisuuksiin. (Hallinnon hajauttaminen 1986, 29.)

Komiteamietinnöt 1980- luvun puolella uskovat, että kuntien itsehallintoa on lisättävä, jotta kuntalaisten asema hallinnossa paranisi. Hallinto piti tuoda lähelle kuntalaista ja lisätä heidän aktiivisuuttaan, luomalla muun muassa kaupungin aluetoimikuntia. Kunnan mahdollisuus valtionosuusuudistuksen myötä määrätä valtionosuusvarojen käytöstä ei ehkä ole sujunut tavalla, jota komiteamietinnoissa ajateltiin. Kunnille on tullut vastuuta, mutta kuntalaisten aseman parantaminen ei välttämättä ole halutulla tavalla toteutunut. Muuttunut taloudellinen tilanne on johtanut siihen, että kunnan määräysvalta valtionosuusvarojen käytössä on saattanut aiheuttaa eriarvoisuutta kuntalaisten asemassa eri kuntien välillä esimerkiksi palvelujen järjestämisen suhteen. Kunnat ovat joutuneet taistelemaan yhä niukentuvien varojen käytössä.

4.2.2 Uusi iskusana - tavoitejohtaminen

Kunnissa, kuten yleensäkin julkishallinnossa aloitettiin totuttelemaan uuteen "iskusanaan" eli tavoitejohtamiseen 1980- luvulla. Julkisessa hallinnossa myös tututeltiin ajatukseen tavoitteiden asettamisesta, mikä yrityksissä oli pitkään ollut tapana. Tavoitteiden asettaminen sisälsi myös ajatuksen tiettyjen tulosten saavuttamisen tärkeydestä, jota ei niin laajasti julkisessa hallinnossa ollut tehty aikaisemmin.

Oikeastaan voidaan puhua tämän käsitteen uudelleensyntymisestä. Valtionhallinnon tavoitejohtamisesta puhuttiin jo 1970- luvulla, tarkoittaen sitä johtamisen kehittämistyötä, jota suoritettiin valtionhallinnossa. Tavoitejohtamiskeskustelu oli tuolloin vilkkainta, vaikka joitain tavoitejohtamiseen pyrkiviä kehityshankkeita käynnistyi jo 1960- luvun puolivälissä. Tavoitejohtamiskeskustelu taantui valtionhallinnossa 1980- luvun alkupuolella ja käynnistyi uudelleen vasta 80- luvun puolivälin jälkeen. Keskustelun uudelleen käynnistymiseen vaikuttivat hallinnossa ja ympäristössä tapahtuneet muutokset, jotka aiheuttivat paineita hallinnon ja sen yksiköiden toiminnalle ja myös niiden johtamiselle. (Temmes 1990, 8.)

Tavoitejohtamisen soveltaminen julkishallintoon on sanottu olevan tietoperustaltaan kahdenlainen. Soveltamisessa ollaan yhteydessä tieteellisiin teorioihin, jotka koskevat julkista hallintoa ja organisaatiota. Toisaalta käytetään paljon käytännön tietoa, joka on kirjattu johtamisteorioihin ja käytäntöön. Johtaminen onnistuu usein ilman, että asianomainen itse tietää, mihin johtamisoppeihin hän on sitoutunut. (Ahonen 1988, 194.)

Tavoitejohtamiselle katsotaan olevan muutamia tunnusomaisia piirteitä. Tähän kuuluu tavoitteiden määrittely, jossa erottuu organisaatiotavoitteiden ja henkilökohtaisten tavoitteiden määrittely. Tavoitteiden asettaminen luo perustan vuotuiselle tai lyhyempiaikaiselle toiminnan suunnittelulle. Lyhyen aikavälin suunnitelmalle luo pohjan avaintulosanalyysi ja toiminta- ja kehittämissuunnitelmalle pohjan luo avaintehtäväänalyysi. (Ikonen 1984, 12-16.) Tavoitejohtamisella siis tarkoitetaan johtamisen ajattelutapaa, joka korostaa tavoitteiden/tulosten saavuttamista keskeisenä johtamisen lähtökohtana. Tavoitejohtaminen on keskusjohtoisempi ja ohjelmaperusteisempi johtamismalli ja ehkä enemmän kasvupolitiikkaan soveltuva johtamismalli. (Lumijärvi 1991, 11-12.)

Tavoitejohtamiselle tyypillistä on myös suunnitelmien toteutus, jonka perussisällön muodostavat organisaation toimintojen integratiivisuus, itsejohtoisuus, johtamistoimintojen persoonattomuus ja toimintavapaus. Oleellista on myös arviointiprosessi, jolle sykliset, eri aikavälille ryhmitetyt esimiesalaiskeskustelut luovat puitteet. (Ikonen 1984, 12-16.) Tavoitejohtamiselle olennaiseksi piirteeksi katsotaan siis

se, että esimiehet ja alaiset keskustelevat keskenään. Ihanteena olisi tilanne, jossa esimies kysyisi alaiseltaan, mihin suuntaan tämä haluaa kehittyä. Ajankohtaisiksi termeiksi muodostuivat tehtäväkierto ja urasuunnittelu, joita ei perinteisessä julkisessa hallinnossa ole aikaisemmin ollut. (Ahonen 1988, 209.)

Esimerkiksi Helsingin kaupungin useat laitokset ja virastot pyrkivät parantamaan johtamistaan omaksumalla tavoitejohtamisen periaatteita 1980- luvulla olleessa hankkeessa. Kaupungin tilastokeskus jäsensi tavoitejohtamisen varsin loogisesti kysyen, mitä varten tilastokeskus on olemassa. Tähän kysymyksen pohdiskelu pyrittiin liittämään koko kaupungin yleisiin periaatteisiin kuten tulostietoisuuteen, johon sekä alaisten ja esimiesten tuli sitoutua. Tehtävät määriteltiin johtosäännöissä sekä kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston erillispäätöksissä. Tilastokeskuksen tavoitejärjestelmän ytimeksi katsottiin olevan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, joiden osista käytettiin sellaisia nimityksiä kuin tila- ja avainalueanalyysi. Huomiota pyrittiin kiinnittämään myös henkilöstön kehittämiseen, jota varten oli tehty henkilöstöpoliittinen ohjelma sekä henkilöstön kehittämissuunnitelma. (Ahonen 1988, 209.)

Mitä sitten julkishallinnossa työskentelevät pitivät 1980- luvulla tärkeänä tavoitejohtamisessa? Heidästä keskeisempänä vaatimuksena oli hyvän henkilöstön esiin saaminen ja heidän resurssiensa kehittäminen. Heidän mielestään lähivuosisikymmeninä tulisi korostumaan tuloksellisuuden, vaikuttavuuden, tavoitteiden selkeyden ja tulosvastuullisuuden ideat. Virastotasolla toimialamuutokset katsottiin keskeisemmiksi johtamisen kehittämiseen vaikuttaviksi seikoiksi. Tällöin painotettiin vielä huomattavasti vähemmän organisaatorakenteen muutoksia. Kuitenkin esiin nousi kolme erilaista tasoa, joista ensimmäinen oli makrotaso, johon kuului ulkoiset yhteistyösuhteet. Toinen tasoista oli keskitaso, joka sisälsi organisaation itse, säädökset sekä toimivallan. Toimintatasoon katsottiin kuuluvan päätöksenteon parantaminen ja kyky tehdä päätöksiä, jotka perustuvat tietoon. (Ahonen 1988, 208.)

4.2.3 Tavoitejohtamisesta tulosjohtamiseen

Tavoitejohtamisen käsite muuttui 1980-luvun uudelleentulemisen myötä pian tulosjohtamisen käsitteeksi. Tavoitteiden asettelun rinnalle tuli tulosten tavoittelu, joka toi mukanaan paljon uutta. Tulosjohtaminen määritellään olevan viraston sisäistä ohjausta (Taipale 1990, 71).

Tulosjohtaminen on organisaation toiminta-ajatukseen, arvoihin sekä tulostietoisuuteen, itseohjaukseen ja tilannekohtaisiin palaute- sekä motivointikeinoihin perustuva ajattelutapa- ja toimintafilosofia. Eri organisaatiotasojen ja yksilöiden järjestelmällisen yhteistyön avulla pyritään tietoiseen ja tulokselliseen toimintaan. Tätä tavoitellaan yhdensuuntaistamalla koko organisaation sekä sen eri tulosyksiköiden ja yksilöiden tulostavoitteet, joihin vaikuttavat organisaation toiminta ajatukset ja arvot. Nämä tavoitteet toteutetaan itseohjausperiaatetta noudattamalla. Tuloksellisuutta pyritään edelleen kehittämään arviointi-, motivointi-, palkitsemis- ja palautemenetelmien avulla. (Manninen 1992, 41.)

Työnjako tulosjohtamisen toteuttamisessa kuntatasolla katsottiin olevan seuraavanlainen. Keskeisten päävaiheiden osalta päätöksenteko tulosjohtamisesta kuului luottamushenkilö organisaatiolle. Luottamushenkilöorganisaation keskeinen tehtävä on vastata strategioista eli siitä, mitä kunnassa tehdään. Viranhaltijaorganisaation keskeinen tehtävä on taas toteuttaa päätökset eli päättää siitä, kuinka luottamushenkilöiden tekemät päätökset käytännössä toteutetaan. (Manninen 1992, 83.) Tulosjohtamisjärjestelmä painotti siis enemmän organisaatioiden rakenteiden hajauttamista, päätöksenteon desentralisointia sekä yksikköperustaista ajattelutapaa, ehkä parempi malli niukkojen tai niukentuvien resurssien johtamismalliksi. (Lumijärvi 1991, 11-12.)

Hiironniemen mukaan tulosjohtamista kunnissa voitiin soveltaa hyvin monella eri tavalla. Näin tulosjohtaminen ajateltiin toteutettavaksi siten, että määritellään toiminta-ajatus, josta johdetaan avainalueiden tulostavoitteet ja tulosyksiköiden tavoitteet. Toiminnan tuloksellisuuden arviointia ja mittaamista tarvitaan, kun seurataan toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden toteutumista. (Hiironniemi 1992, 39.)

Miksi kunnat sitten pyrkivät tavoittelemaan tulosjohtamisen periaatteita ? Tähän oli useampiakin syitä. Kuntien talous tiukentui 1980- luvun alkupuolella, mutta kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen pysähtyi väliaikaisesti vallinneen noususuhdanteen vuoksi. Tänä aikana kuntien verotulot kasvoivat jatkuvasti kohonneen tulotason ansiosta. Vuonna 1991 syventynyt lama aiheutti suuria taloudellisia vaikeuksia myös kunnallishallinnolle, mikä vähensi kuntien mahdollisuuksia vastata palvelujen kysyntään ja kuntalaisten tarpeisiin. Palvelujen kysyntä kuitenkin kasvoi ja laatuvaatimukset kovenivat. Lainsäädännöllä ainakin vuoteen 1991 asti luotiin kunnille lisävelvoitteita palvelujen tuottamiseen. Kunnallisten palvelujen toivottiin yhä paranevan, vaikka lama ehkä jonkin verran taittoikin näitä vaateita. Palvelutarpeet kuitenkin edelleen kasvoivat, muun muassa ikärakenteen muuttuessa ja vanhusväestön osuuden kasvaessa. (Hiironniemi 1992, 15-16.)

Laman vaikutuksesta kunnat siis joutuivat tilanteeseen, jossa ne joutuivat tasapainoilemaan tiukan talouden ja kuntalaisten palveluodotusten välillä. Lama aiheutti myös palvelujen kysynnän muutoksia, jotka edellyttivät kunnilta tietoisia toimia palvelujen kohdentamisessa sekä kehittämisessä toiminnan tuloksellisuutta parantamalla. Toiminnan tuloksellisuutta tuli pyrkiä lisäämään resursseja lisäämättä eli oli kehitettävä olemassa olevia resursseja. (Partanen 1992, 18.)

Kunnille otettiin periaatteeksi, että tuloksellisuutta oli ryhdyttävä määrätietoisesti kehittämään tulosohjauksen ja tulosjohtamisen ollessa johtamisperiaatteina. Partasen mukaan kunnat olivat jo kouluttautuneet, valmistautuneet sekä varautuneet tulosjohtamisen mukanaan tuomiin kulttuurisiin, asenteellisiin ja rakenteellisiin muutoksiin. Kunnat asettivat itselleen tavoitteeksi muuttua dynaamisiksi, palveluhaluisiksi ja tulosjohdetuiksi organisaatioiksi. (Partanen 1992, 4.)

Tulosjohtamisen tuleminen kunnallishallintoon on paikallistettavissa taitekohtaan, jossa hyvinvointivaltion rakentamiseen liittyvä suunnitteluideologia alkoi olla tiensä päässä ja johtamisideologia alkoi työntyä sen tilalle. Tulosjohtamisen ajatuksen avulla haluttiin kunnissa lähteä muuttamaan koko organisaatiota. Organisaatiokohtaisille tulosjohtamisen soveltamishankkeille konsulttien vahva panos on ollut ominaista, jonka vuoksi

tulosjohtamisen soveltamisoppaat ovat usein olleet markkinahenkisiä, populaarisia ja julistuksellisia. (Möttönen 1998, 157.)

Julistuksellisuutta ja markkinahenkisyyttä on myös huomattavissa tässä käyttämissäni lähteissä, koska esimerkiksi Silja Hiironniemi on ollut runsaasti laatimassa kunnille oppaita, miten tuloksellisuuteen pitäisi pyrkiä. Toisaalta niistä on saatavissa määritelmiä tulosjohtamisen käsitteelle. Lama on vaikuttanut tuloksellisuuden tavoitteisiin, koska esimerkiksi ajatukset urakierron toteuttamisesta ja tulospalkkauksesta ovat nyt toistaiseksi kunnissa jäissä.

4.2.4 Tulosbudjetointi (raamibudjetointi) ja laatukriteerit

4.2.4.1 Tulosbudjetointi (raamibudjetointi)

Eräs tulosjohtamisen ajatuksen mukanaan tuomia asioita oli tulosbudjetointi, myöhemmin käsitteenä raamibudjetointi. Tähän piti kirjata kunnan tulostavoitteet sekä myös se, missä raameissa mikäkin kunnan toimialoista voitiin tehdä. Tämä oli kunnille uutta, eikä aina niin mieluistakaan tavoiteltavaa.

Tulosbudjetin ideaa voidaan määritellä seuraavasti. Tulosbudjetoinnilla suunnitellaan lähinnä lyhyen aikavälin tulostavoitteet ja voimavarojen tarve sekä seurataan tavoitteiden ja voimavarojen toteutumista. Tulosbudjetin tulee antaa kuva budjettivuoden aiotusta tuloksellisuudesta ja laskelma siitä, mihin kehitys johtaa lähivuosina tällä tuloksellisuudella. Tulosbudjetti sisältää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja se sisältää myös näiden ymmärtämiseen tarvittavat kysyntä-, suorite- ja resurssitiedot. Tämän budjetin avulla ulkopuolinen alaa ymmärtävä saa nopeasti kuvan lähivuosien toteutuneesta ja suunnitellusta toiminnasta. (Huttunen 1990, 89.)

Edelleen voimassa olevan kunnallislainsäädännön mukaan tulosbudjetilla on tiettyjä periaatteita. Sen mukaan kunnan budjettiperiaatteet ovat bruttoperiaate, kattamisperiaate, täydellisyysperiaate, velvoittavuus periaate ja vuotuisuusperiaate. Bruttoperiaatteen

mukaan talousarvioon on otettava menot ja tulot bruttomääräisinä, vähentämättä tuloja menoista ja menoja tuloista. Kattamisperiaatteella taas tarkoitetaan, että talousarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat. Täydellisyysperiaatteella tarkoitetaan, että kaikki tiedossa olevat tulot ja menot otetaan mukaan. Velvoittavuusperiaatteen mukaan talousarviota on noudatettava kunnan hallinnon ja talouden hoidossa. (Manninen 1992, 94.)

Tulosbudjetoinnissa määrärahat mitoitetaan budjettivalmistelussa asetettuja tulostavoitteita vastaaviksi, kehysbudjetoinnissa sitä vastoin osoitetaan määrärahaehykset, joiden rajoihin asetetaan tulostavoitteet. Tässä lähtökohtana olevat määrärahat ja tulostavoitteet sopeutetaan niihin. (Valtiovarainministeriö 1990, 26.) Vuoden 1992 aikana hyväksyttiin kunnallislain 80 §:n 2. momentin muutos, jonka mukaan talousarvion menoja koskeva osa jakautuu valtuuston päättämiin eri määrärahoihin. Näihin luetaan myös siirtomäärärahat ja siirrot rahastoihin ja lainanotosta ja lainojen lyhennyksistä otetaan talousarvioon vain näiden erotus. (Manninen 1992,95.)

Kun kunnanvaltuusto hyväksyy tulosalueittain vain menot, tulot ja nettomenot sekä kustannus laskennalliset erät ja määrittelee tulostavoitteet, käytännön toiminnan kannalta kunkin tulosalueen toimielimen tehtäväksi tulee jakaa määrärahat tulosyksiköille. Tätä prosessia ja sen tulosta kutsutaan talousarvion käyttösunnitelmaksi. Samassa yhteydessä asetetaan tarkennetut tulostavoitteet yksiköittäin. Käyttätalous suunnitelmatkin voidaan vielä jakaa pienempiä yksiköitä varten, vahvistamalla osamäärärahoja, osatulosarvioita sekä jakamalla tavoitteet pienempiin ja tarkempiin osiin. (Manninen 1992, 100.)

Karilan mukaan raamibudjettiasiakirjan voi sanoa olevan kunnanvaltuuston yhteisymmärryspäättös tulevan vuoden strategisesti keskeisistä painotuksista (avaintulokset ja tulostavoitteet) sekä siitä, mitä niiden saavuttamisesta ollaan valmiit maksamaan. Tämän avulla vuotuinen talousarvio- ja kuntasuunnitelma kierros saatetaan liikkeelle. Raamibudjetti laaditaan kuntalaisten perspektiivistä eli asiakasnäkökulmasta ja kunnan kokonaisuutta painottaen. Raamibudjetin painotusten tulisi Karilan mielestä tulisi mahdollisimman pitkälle syntyä valtuutettujen "omasta päästä". Tällöin se syventäisi kunnallisen demokratian toetutumista valtuuston työssä. (Karila 1990, 173.)

Kokonaisetu- ja kuntalaisnäkökulma tarkoittavat Karilan sanoin sitä, että lautakuntien ja sektorijohtajien näkökulmat eivät saisi painottua liikaa. Jäykästä ja ylikorostuneiden asiantuntijaintressien raskauttamasta sektoribyrokraatiasta olisi otettava etäisyyttä, ja annettava ajatusten lentää. Valtuusto ei saisi myöskään muodostua kunnan, keskushallinnon tai kunnanhallitusten ajatusten kumileimasimeksi. Tällainen on vaarassa tapahtua, jos kunnanhallitus ja kunnan johtoryhmä tekevät asiasta loppuun saakka viimeistellyn ehdotuksen, jonka valtuusto sellaisenaan tai toiveponsilla höystäen siunaa. (Karila 1990, 174.)

Jotta perustettu tuloskuvaus voidaan laatia, se edellyttää ajan tasalla olevaa kunnan nykytilan analyysia. Kunnalla tulee olla myös selkeä käsitys keskipitkän tähtäimen päämääristään sekä strategioista niiden saavuttamiseksi. Näiden pohjalta realistinen tuloskuvaus voidaan rakentaa. (Karila 1990, 175.)

Koko kunnan tasolla avaintulospanokset luonnollisesti sisältyvät raamiin. Raamin jakaminen hallintokunnille voi olla ongelma, varsinkin tilanteessa, jossa kunnan hallintoorganisaatio on pirstoutunut, ja talousarvion rakenne sekä organisaatorakenne eivät vastaa toisiaan. (Karila 1990, 177.)

Karilan ajatukset siitä, miten kuntalaiset tulisi ottaa tulosbudjetissa huomioon, miten "ajatusten tulisi lentää" sekä byrokraattisuus unohtaa vaikuttavat varsin lennokkailta. Voin epäillä, onko monessakaan kunnassa tähän pystytty tai edes pyritty. Pelko valtuuston muuttumisesta kumileimasimeksi, on joissakin kunnissa toteutunut, kun muutoksia on pitänyt tehdä nopeasti. Usein tilanne on vaatinut, että päätös on tehty kunnan virkamiesten valmistelema "polkuja" mukaillen, ilman että luottamusmiehillä olisi ollut paljon sananvaltaa esiteltäviin asioihin. Kuitenkin raamibudjetin idea ja käytäntö on tullut kuntasektorille jäädäkseen.

4.2.4.2 Laatukriteerit

Laatukriteereistä puhuminen alkoi kunnissa osana prosessia, jossa siirryttiin tulosjohtamiseen ja tulosbudjetointiin. Kuntalaisten palvelujen järjestämisessä tuli pyrkiä tehokkuuteen kuitenkin laadusta tinkimättä. Näin kunnissa aloitettiin laatukriteerien tarkastelu ja tämä sisälsi myös mukanaan ajattelun palvelusitoumusten tekemisestä. Laadunhallinta ja laatukriteerit ovat tulleet mukaan kuntakeskusteluun erityisemmin 1990- luvulla.

Hilkka Summa ja Salme Sundqvist määrittelivät 1993 kolme hyvää syytä, joiden vuoksi myös viraston kannattaa panostaa laatuun. Tämä on aikana, jolloin 1994 alkavana vuonna myös julkisen hallinnon organisaatiot saivat osallistua valtakunnallisen laatupalkinnon tavoitteluun. Heidän mielestään laatuun kannatti panostaa, koska myös julkisen hallinnon asiakkaat odottivat laadukasta palvelua, tehokasta päätöksentekoa ja joustavaa toimintaa. Laatuajattelu oli kannattavaa aina sekä inhimillisesti että taloudellisesti mitattuna ja monet muutkin menestyvät organisaatiot sovelsivat laatuajattelua kehittämistyössään. (Suomen Kuntaliitto 1993, 5.)

Summan ja Sundqvistin mukaan julkisen alan laatuhaaste syntyi muutamista kehityspiirteistä. Vaikuttavina tekijöinä olivat kustannusten leikkaukset ja julkisen talouden kriisi. Julkisen hallinnon organisaatioiden itsenäisyys oli myös lisääntynyt ja ne olivat joutuneet kilpailutilanteeseen. Sopimusperusteinen toimintatapa oli myös yleistynyt julkisten palvelujen tuotannossa. Heidän mielestään kustannusten leikkaukset vaikuttaisivat mahdollisimman vähän palveluihin ja toiminnan tuloksiin, jos säästöt pystyttäisiin kääntämään tuottavuuden nousuksi. (Suomen Kuntaliitto 1993, 5.)

Heidän mielestään laatuajattelu ei ole kuitenkaan vain keino selviytyä taloudellisista vaikeuksista. Laadun ja tuottavuuden kehittämistä tarvitaan aina, olivatpa suhdanteet millaiset tahansa. Laadunhallintaa tarvitaan myös tulosjohtamiseen syventämiseen ja edelleen kehittämiseen. He katsoivat, että jos organisaation keskeiset prosessit ja laadun olennaiset tekijät tunnistettaisiin, voitaisiin kustannuksia leikata juustohöylää

järkevämmiin ja tehokkaampiin. Laadunhallinnan menetelmiin julkisessa toiminnassa oli hyvä perehtyä myös siksi, että palvelujen tuottamisen sijasta niitä aloitettiin yhä enemmän ostamaan muualta. Julkisen organisaation on opittava toimimaan palvelujen ostajana ja kyettävä ottamaan vastuu hankitun tai kansalaisille valitun tuotteen laadusta. (Suomen Kuntaliitto 1993, 5.)

Laatukriteerejä kunnissa tuli kehittää käyttämällä apuna palvelujen käyttäjiltä saatua tarvetietoa ja palvelu palautetta. Valitusten käsittelyssä kehittämiskohteet oli paikannettava. Kunnissa tuli toteuttaa Citizen's Charter -menettelyä, jonka tavoitteena oli kansalaisille annettavan julkisten palvelujen laatutakuu. Charter mukautui kunnissa palvelujulistuksiksi, joita virastojen tuli antaa palvelujen käyttäjille. Julkisuuden avulla haluttiin lisätä uskottavuutta kansalaisten silmissä ja parempaa hinta/laatu suhdetta verorahoille. Toisaalta myös toteutettiin benchmarkingia eli esimerkin ottamista hyvin onnistuneista projekteista ja käytettiin laatupalkintoja. (Valtiovarainministeriö 1993a, 46-47.) Laatutoiminnan tärkeimmiksi menettelytavoiksi ja välineiksi katsottiin myös ISO 9000 -standardisto sekä auditointi eli laadunhallinnan arviointi. Laadunhallinnon työkaluja ei pitäisi kuitenkaan omaksua sellaisenaan, vaan niitä on sovellettava kunkin organisaation luonteen ja kypsyyden mukaan. (Suomen Kuntaliitto 1993, 17.)

Palvelusitoumusten tekeminen on siis yksi uusi kunnille tulleista toimintatavoista. Yksi edelläkävijöistä tässä toiminnassa on ollut Hämeenlinna. Hilikka Summa (1993) kuvaa silloin vielä suunnitteilla ollutta hanketta, jonka lähtökohtana oli kansalaisten vaikutus mahdollisuuksien lisääminen. Periaatteena oli julkinen sitoutuminen tavoitteisiin, laadunparannusohjelma, kuntalaisten valinnanmahdollisuudet, standardit, mittarit ja oikaisuoikeudet, verovarojen katteen parantaminen sekä kilpailun lisääminen. Palvelusitoumukset annettaisiin kolmella tasolla, jossa Hämeenlinna - sitoumus annettiin valtuuston tasolla valtuustokaudeksi. Lautakuntasitoumukset annettaisiin vuodeksi kerrallaan lautakunnan päätöksellä. Yksikkösitoumuksissa yksilöt sitoutuisivat tiettyyn palvelutasoon vuodeksi kerrallaan. Tämä palvelusitoumus oli hämeenlinnalainen sovellus Citizen's Charter -mallista. (Valtiovarainministeriö 1994, 25.) Tärkeänä osana palvelusitoumusten tekemisessä on ollut asiakaspalautteen vastaanottaminen. Pyritään siis saamaan "ruohonjuuritason" palautetta ja myös tämän avulla tulkitsemaan, kuinka

palvelun tuottamisessa on onnistuttu.

Vuonna 1998 julkaistussa Julkisten palvelujen laatustrategia -oppaassa korostetaan paljolti samoja asioita, joita jo aikaisemmin, 1993 ja 1994 julkaistussa laatuhankeeseen alkuvaiheen julkaisuissa on korostettu. Julkaisussa määritellään asiakkaan tarpeet yhdeksi tärkeimmiksi lähtökohdiksi julkisten palvelujen järjestämisessä. Laadukkaita peruspalveluja pidetään tärkeänä, joka luo perustan kansalaisten hyvinvoinnille ja edellytykset yritystoiminnalle. Julkisten palvelujen tuottavuuden ja tulosten mittaamista sekä seurannan kehittämistä on jatkettava ja siinä laadun työkaluja, arviointimenetelmiä ja mittareita on käytettävä. Laadun kehityksessä henkilöstö on tärkein voimavara. (Suomen Kuntaliitto 1998, 3.)

Laatukriteerejä tarvitaan, koska julkisten palvelujen käyttäjä on asiakas, joka haluaa rahoilleen täyden vastineen. Kansalaiset vaativat yksilöllistä palvelua ja tasavertaisuutta palvelujen saannissa. (Suomen Kuntaliitto 1998, 5.) Palveluprosessien tulee olla asiakkaille näkyviä ja niitä tulee arvioida ja kehittää jatkuvasti. Ostopalveluna hankittaville palveluille on kohdistettava samat vaatimukset kuin julkisen palvelun tuottamille palveluille. (Suomen Kuntaliitto 1998, 14 -15.)

4.2.5 Säästötoimet ja valtionosuusuudistus

Valtionosuusuudistuksen ja säästötoimien voi sanoa liittyvän kunnissa läheisesti toisiinsa. Jo 1990-luvun alkupuolella alkava laskusuhdanne pakotti kunnat miettimään säästökohteita ja valtionosuusuudistuksen jälkeen säästökohteita piti miettiä lisää. Yritän tässä kappaleessa selvittää, mitä uudistus toi mukanaan ja miten säästöt näkyivät kunnan toiminnassa.

Ensiksi hieman säästötoimista, joita tapahtui kunnissa jo ennen valtionosuusjärjestelmän ensimmäistä uudistusvaihetta 1993.

4.2.5.1 Säästötoimet

Suomessa on perinteisesti ollut väestömäärältään kasvavia ja taloudellisesti voimistuvia kuntia sekä väestökadosta ja heikkenevästä taloudesta kärsiviä kuntia. Vuonna 1992 tilanne Suomen kaupungeissa oli historiallinen, koska ensimmäistä kertaa 1930-luvun laman jälkeen kuntien verotulot laskivat, sillä verokertymän pääosa on luonnollisten henkilöiden tuloverotusta. Suurin murros tapahtui lama-Suomessa, koska kaikkien kuntientalous alkoi kärsiä, myös kuntien vauraiden kasvukeskusten. Lamasta tuli lopulta syvempi kuin lama 1930-luvulla. Työttömyyden lisäys vähensi ihmisten käytettävissä olevia tuloja ja siten verotuloja. Kuntien talous ei kuitenkaan voinut nopeasti sopeutua väheneviin tuloihin, koska kuntien menorakenne on perinteisesti ollut lakisääteinen ja jäykkä. Koska kunnilla on viimekätinen vastuu toimeentuloturvasta, lamakausi on lisännyt kuntien menoja. (Wuori & Ylönen 1995, 10.)

Vuosina 1991-1992 kunnissa pyrittiin säästämään esimerkiksi käyttömenoista, jolloin kohde, josta suurimmat säästöt saavutettiin olivat henkilöstömenot. Henkilöstöstä työskenteli sivistys-, sosiaali- ja terveyssektorilla 78-80 prosenttia, joten markkamääräisesti suurimmat säästöt löytyivät sieltä. Peruspalvelujen ulkopuolelle rajatut säästöt katsottiin riittämättömiksi. Kaikkien hallintokuntien oli sopeutettava menonsa pienentyneisiin tuloihin, eikä mitään palvelutoimen osa-aluetta voitu jättää säästötalkoiden ulkopuolelle. Säästötoimenpiteitä oli yksinkertaisemmin toteutettavissa teknisen-, vapaa-ajan, sivistyksen (lukuun ottamatta koulutointa) sekä yleishallinnon aloilla, siis aloilla jolla normiohjausta oli vähiten. Säästöt olivat tietysti yksinkertaisemmin toteutettavissa hallinnonaloilla, joiden osuus käyttömenoista oli suhteellisen pieni. Yleisempiä säästöohjelmia oli hallinnonuudistus, lautakuntarakenteen uudistaminen ja virkakoneiston virtaviivaistaminen, investointien lykkääminen, henkilöstön irtisanominen, palvelun lopettamien tai supistaminen ja tuloksellisuuden parantaminen. Hallintokunnittain säästöjä toteutettiin eniten yleishallinnosta ja seuraavaksi eniten sivistys- ja sosiaalitoimesta. (Sormunen 1993, 6-9.)

Kuntien taloudenpitoon vaikuttavissa tekijöissä tapahtui jo tuolloin muutoksia, joka näkyi kuntien säästötoimenpiteissä. Kunnissa asiat konkretisoituivat, koska aikaisemmin

vain suunnitellut tai rohkeana pidetyt uudistushankkeet vietiin ripeästi läpi, kuten apulaiskaupunginjohtaja- järjestelmästä luopuminen. Kunnissa epämuodolliset menettelytavat lisääntyivät, koska säästöjä valmistelemaan perustettiin kunta-, puolue- ja hallintokuntarajat ylittäviä työryhmiä. Säästöhankkeiden toteutusaikataulut lyhenivät, koska pyrittiin nopeisiin säästöihin. Ylimpien päätöksentekijöiden roolit korostuivat, koska heiltä odotettiin selkeää johtajan roolia. Nopeiden ratkaisujen tarve ja selkeä vastuutus keskitti päätöksentekosuhteita. Myöskin kunnan talousasiantuntijoiden merkitys kasvoi sekä myös tiedotusvälineiden kiinnostus kunnallistalouden tilaan. (Sormunen 1993, 32-34.)

Wuori ja Ylönen toteavat, että käyttömenojen karsiminen oli edelleen ollut vuoden 1995 julkisen raportin mukaan tärkein strategia talouden säästökeinoissa. Henkilöstöä ei supistettu, mutta henkilöstömenoja pyrittiin karsimaan muun muassa lomarahojen leikkauksilla, sijaisten käytön vähentämisellä ja palkattoman vapaan suosimisella. Pienempää henkilökuntaa haettiin lähinnä luonnollisella poistumalla. Toimintojen yhtiöittämistä säästöjen vuoksi oli tehty suhteellisen vähän, koska 71 prosenttia kunnista ei ollut tehnyt yhtiöittämistä lainkaan. Erityisesti oli yhtiöitetty teknistä toimialaa ja asuntoimintaa. Toimintojen lakkauttamista oli tapahtunut pehmeämmällä sektorilla enemmän kuin toimintojen yhtiöittämistä, koska erityisesti päivähoito ja vapaa-ajan toiminnot olivat olleet karsimislistalla. Säästöjen lopullisessa kohdentumisessa kunnanjohtajan vaikutus oli ollut suuri 55 prosentissa kunnissa. Kunnan henkilöstön, valtion viranomaisten, kuntalaisten sekä painostustyhmiä ja yritysten vaikutus säästöjen lopulliseen kohdentumiseen oli ollut vähäinen. (Wuori & Ylönen 1995, 31-37.)

Kaikkein eniten kunnissa oli supistettu yleishallintoa ja tämän jälkeen päivähoitosektori oli eniten ollut supistusten kohteena. Päivähoitosektorilla supistus oli ehkä helpompaa siksi, että päivähoiton kysyntä oli vähentynyt työttömyyden lisääntyessä. Kulttuuri- ja vapaa-aikasektori olivat myös supistuneet paljon ja väin vähäisellä vastarinnalla. Valtionapujen leikkaukset olivat eniten vaikuttaneet koulutoimen supistumiseen. (Wuori & Ylönen 1995, 40-42.)

Wuoren ja Ylösen mukaan vuonna 1995 alkoi lehdistössä viimein näkyä otsikoita, että kuntien taloudet ovat selviytymässä ja toipumassa ja lamaa edeltänyt taso olisi saavutettu (Wuori & Ylönen 1995, 13).

4.2.5.2 Valtionosuusuudistus

Vuonna 1993 toteutettiin pitkään valmisteltu valtionosuusuudistus, jota kuitenkin vielä muokattiin vuoden 1997 alusta. Tässä kappaleessa yritän kuitenkin kuvata uudistusta pääpiirteittäin.

Ennen valtionosuudet maksettiin kunnille lakisääteisten tehtävien suorittamisesta aiheutuneiden todellisten kustannusten mukaan. Valtion ja kunnan välillä oli voimassa eräänlainen toimeksiantosopimus. Molemmat osapuolet velvoitettiin hoitamaan omat osuutensa ja kustannustenjako oli suhteellisen helppo. Valtionosuudet tulivat automaattisesti, jos tehtävät osoitettiin suoritetuiksi, kuitenkin suunnitelmien, ennakkoonomusten ja lopputilitysten jälkeen. (Martikainen & Luoma 1995, 44.)

Vuonna 1993 Suomessa toteutettiin valtionosuusuudistus, joka muutti olennaisesti valtion ja kuntien välisiä rahoitusvastuita. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muutettiin perusteellisesti vuonna 1992 annetuilla kolmella lailla, kuntien valtionosuuslailla, lailla sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta sekä lailla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Kunnallisia hyvinvointipalveluja koskevaan lainsäädäntöön tehtiin myös samassa yhteydessä muutoksia. (Martikainen & Luoma 1997, 56-57.)

Valtionosuusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli poistaa kuntakohtainen kustannussidonnaisuus valtionosuuksien maksuperustana (Myllymäki & Uoti 1995, 25). Pääasiallisena sisältönä oli muuttaa valtionosuuden määrääminen laskennallisesti. Tämä laskennallisuus koskee kuntien käyttötalouteen saatavia valtionosuuksia, koska laskennallinen valtionosuus myönnetään hakemuksesta yksinomaan peruskunnalle.

Uudistuksella pyrittiin kuntien itsehallinnon vahvistamiseen sekä valtion ja kuntien välisen kustannusjaon säilyttämiseen uudistusta edeltävällä tasolla. (Ahvenainen, Heikkilä & Pirhonen 1992, 1.)

Kuntien hallinnon järjestämistä koskevia säännöksiä purettiin merkittävästi ja johtosääntöjen pakollisuus poistui. Uudistuksessa korostettiin kuntien itsenäisyyttä sekä taloudellisuutta ja tehokkuutta palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Samalla kuin valtionohjausta kevennettiin, kuntien odotettiin tekävän nykyistä itsenäisempiä ratkaisuja. Uudistuksen tarkoituksena oli rohkaista kuntia etsimään uusia hallinnollisia ja toiminnallisia ratkaisuja. Valtionosuudet eivät enää määräytyneet menojen mukaan, joten kustannuksista aikaansaadut säästöt piti koitua asianomaisen kunnan hyväksi. (Ahvenainen, Heikkilä & Pirhonen 1992, 1.)

Mitä valtionosuusjärjestelmään sitten kuului? Valtionosuusjärjestelmä muodostui yleisestä valtionosuudesta, verotulojen täydennyksestä, opetus- ja terveydenhuollon valtionosuudesta sekä perustamiskustannusten valtionosuudesta. (Ahvenainen, Heikkilä & Pirhonen 1992, 1.) Myllymäen ja Uotin mukaan uuden valtionosuuslainsäädännön avulla oli jo voitu priorisoida tehtäviä aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmin. Heidän mielestään ei enää ollut rakenteellista houkutusta panostaa erityisesti niiden tehtävien hoitoon, jossa valtionosuusprosentit olivat korkeimmat. Kuntien käyttötalouteen laskennallisin perustein myönnettävien valtionosuuksien myötä oli siirrytty myös aikaisempaa jostavampaan toimintatapaan, koska säästyneet varat voitiin käyttää muihin tarkoituksiin. (Myllymäki & Uoti 1995, 27.)

Miten sitten kunnan viranhaltijat ovat tulkinneet tapahtunutta valtionosuusuudistusta? Uudistuksen katsottiin antaneen kunnille liikkumavaraa ja pakottaneen kunnat itse ajattelemaan ja pohtimaan toimintojensa tarkoituksensa ja rahojen kohdentamista. Valtionosuusuudistusta ei pidetty kuitenkaan hallinnollisen uudistuksena, koska monissa kunnissa päätöksentekojärjestelmää oli uudistettu ja päätöksentekoa delegoitu jo ennen valtionosuusuudistusta. Vapaakuntakokeilu oli ollut tässä suhteessa merkittävämpi uudistus. Kunnat olivat uudistuksen myötä opetelleet uudenlaista käyttäytymiskulttuuria, mutta itseohjautuvan järjestelmän luominen ei kuitenkaan ole ollut helppoa, koska

valtiokeskeisesti ohjattuun järjestelmään on totuttu. (Laamanen, Häppölä & Brommels 1996, 262.)

Valtionosuusuudistus miellettiin enemmän rahanjakona kuin hallinnollisena uudistuksena, sillä toimialakohtaista valtionosuusjärjestelmää ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Budjetin tekovaiheessa keskushallinnon tasolla ei toimialakohtaisella valtionosuudella nähty juurikaan olevan ohjaavaa roolia, vaan kunnan tulot nähtiin yhtenä kokonaisuutena. Kaiken perustana pidettiin raamibudjettia, joka oli ollut käytössä jo vuosia. Näin ollen valtionosuusjärjestelmä ei ollut juurikaan vaikuttanut kunnan sisäisten määrärahojen kohdentamiseen. Valtionosuusuudistuksen eräänä myönteisenä vaikutuksena nähtiin se, että kunnissa on opittu ajattelemaan toiminnan kokonaiskustannuksia. (Laamanen, Häppölä & Brommels 1996, 263-264.)

Sisäasiainministeriön raportti kunnista kertoo, että kunnallisen itsehallinnon kannalta katsottuna valtion valvonta oli muuttunut tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta laillisuusvalvonnaksi. Kuntien itsehallinnollinen asema oli korostunut, joten aikaisemmin valtionosuusjärjestelmään liittynyt yksityiskohtainen kuntien valvonta oli voitu lopettaa. Itsehallintoa vahvisti myös valtionosuusuudistuksessa toteutettu yleisen rahoitustason osuuden lisääminen. Osa tehtäväkohtaisista valtionosuuksista siirrettiin yleiseen valtionosuuteen ja verotulojen täydennykseen. Näiden käyttöön ei liity yksityiskohtaista valtion viranomaisten norminantoa eikä valvontaa. (Kuljukka, Lappalainen & Nissinen 1996, 12-13.)

Jo vuonna 1996 kuntien valtionosuusjärjestelmään tuli uudistuksia, koska kuntien kantokykyluokitus korvattiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella, kuntien maksama kansaneläkkeiden lisäosa poistettiin ja valtionosuuksia vähennettiin hallitusohjelman lisäpöytäkirjan mukaan 3,8 miljardilla markalla. Tämä oli vain kuitenkin vuotta 1996 koskeva ratkaisu. (Koski 1996, 27-28.)

Vuoden 1997 alusta voimaan tulleessa ehdotuksessa määriteltiin, että valtionosuusjärjestelmä tulisi koostumaan ensisijaisesti kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta ja tutkimuksiin perustuvista käyttötalouden

valtionosuuksista. Näitä täydentäisivät investointien valtionosuudet sekä harkinnanvaraiset avustukset. Kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus olisi 90 prosenttia koko maan keskimääräisistä ja laskennallisista asukaskohtaisista verotuloista. Verotuloihin laskettaisiin kuntien kokonaisverotulot, joihin sisältyvät kunnallisvero, kiinteistövero ja kunnan yhteisöverosouus. Laskennallisen 90 prosentin rajan alittavalle kunnalle myönnettäisiin asukasta kohti verotulon tasausta, joka olisi tasausrajan ja kunnan oman verotulon erotus. (Koski 1996, 33-35.)

Kulttuuritoimen osalta Kosken raportissa ehdotetaan, että ammatillisten taidelaitosten, kuten teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuudet olisi irrotettava yleisestä valtionosuusjärjestelmästä. Tämän valtionosuuden myöntäisi opetusministeriö vuosittaisten budjettiratkaisujen yhteydessä. Valtionosuus olisi edelleen henkilötyövuosiin sidonnainen, mutta samalla etsittäisiin väljempiä taloudellisia mahdollisuuksia esimerkiksi projektirahan myöntämiselle erilaisille hankkeille. (Koski 1996, 19-20.)

4.2.6 Vapaakuntakokeilu

Suomessa oli 1980- luvulla useitakin kunnallisen itsehallinnon vahvistamista ja kunnallisten palvelujen parantamista koskevia kehityshankkeita. Vuonna 1985 Suomen Kaupunkiliitto ryhtyi toimenpiteisiin niin sanotun vapakuntakokeilun toteuttamiseksi. Samana vuonna asetettiin kunnallista itsehallintoa vahvistavan kokeilutoiminnan kehittämistarvetta Suomessa selvittämään valtakunnallinen työryhmä. Tämä työryhmä hahmotteli tehtävänsä mukaisesti kokeilun laajuuden, periaatteet, ohjauksen sekä ehdotukset tarvittavalle lainsäädännölle ja työn tuloksena syntyi vapaakuntatyöryhmän mietintö. (Hoikka 1989, 1.)

Vapaakuntakokeiluun haki 56 kuntaa ja pitkään oli ristikkäisiä näkemyksiä siitä, valitaanko kokeiluun kaikki hakeneet kunnat vai ainoastaan 20-30 kuntaa. Kuitenkin erityisesti Suomen Kaupunkiliiton vaatimuksesta päädyttiin sisäasianministeriössä

esittämään hyväksyttäväksi vapaakunniksi kaikki hakijakunnat. (Ryynänen 1994, 10.)

Laissa vapaakuntakokeilusta, annettu 29.7 1988, tavoitteeksi määriteltiin kokemusten saaminen siitä, miten kunnallista itsehallintoa voidaan vahvistaa ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia lisätä. Kunnallishallintoa tulisi kehittää paikallisia oloja nykyistä paremmin tuntevaksi ja käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin. Myös kunnallisia palveluja piti parantaa. Kokeilu ei saisi vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palvelujen saatavuutta. Kokeilua voi harjoittaa kunta tai myös muu kunta eli hallinnon kokeilukunta. (Suomen säädöskokoelma 1988, 1617.)

Vapaakuntalain tavoitteena oli kansalaisten tarvitsemien palvelujen parantaminen; asioiden käsittelyä haluttiin yksinkertaistaa ja nopeuttaa. Vapaakuntakokeilu antoi mahdollisuuksia nopeaan reagointiin. Kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon pyrittiin lisäämään, muun muassa käyttäjädemokratiaa lisäämällä ja aloitteiden käsittelyä kehittämällä. Uusi lainsäädäntö mahdollisti lautakuntauudistuksen, jolloin kunnat pystyivät saneeraamaan lautakuntahallinnon aivan muutamaan harvaan lautakuntaan tai kokoamaan vain varovasti yhteen toimintoja. Lautakuntahallinnon uudistaminen ei kohdistunut vain lakisääteisiin lautakuntiin, vaan myös vapaaehtoisiin lautakuntiin. (Sisäasiainministeriö 1990, 1-3.)

Kunnilla oli myös mahdollisuus poikkeuksiin säännöksistä valtion myöntämänä sekä vapauttamiseen joistakin alemmanasteisista määräyksistä. Kunnilla oli myös mahdollisuus poiketa jonkin verran valtiosuosuuksia ja -avustuksia koskevista säännöksistä. (Hoikka 1989, 2.)

Kunnallishallinto laajeni voimakkaasti 1980- luvulla, mikä kasvatti myös lautakuntien määrää. Laajan lautakuntajärjestelmän katsottiin tarjoavan kansalaisille paremmat mahdollisuudet osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Lautakuntien uudelleenorganisoinnit muodostuivat vapaakuntakokeiluun osallistuneiden kuntien yhdeksi näkyvimmistä toimenpiteistä. (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 79.) Erityisesti kunnan kulttuuritoimen kannalta katsottuna lautakuntauudistus on ollut erittäin

olennainen. Paavo Hoikan raportissa, joka on tehty kokeilun alkuvaiheessa, todetaan vapaakuntien rohkeammin kuin hallinnonkokeilukuntien kehittäneen lautakuntiansa toimintaa. Muutokset olivat sosiaali-, koulu- ja teknisen lautakuntien kohdalla olleet melko vähäisiä sekä vapaakunnissa että hallinnonkokeilukunnissa, kun taas kuntasuunnittelun-, liikenteen- ja kulttuuritoimen hallinnonaloilla toimintojen yhdistyminen oli ollut hyvin yleistä. Kuvaavaa on, että melkein 65 prosentilla tutkituista vapaakunnista kulttuurilautakunnan toiminta oli lakannut tai se oli yhdistynyt johonkin muuhun. Hallinnonkokeilukuntien osalta osuus oli melkein 74 prosenttia. (Hoikka 1989, 9-11.)

Vapaakuntalain mukaan kunnat saivat oikeuden päättää itsenäisesti kaikkien muiden toimielimien paitsi kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan ja toimikuntien sekä tilintarkastajien asettamisesta. Opetus- ja sivistystoimen hallintoa varten tuli näiden lautakuntien lisäksi olla yksi tai useampi, monijäseninen toimielin. (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 80.)

Vapaakuntakokeilu antoi siis kunnille mahdollisuuden järjestää hallintorakennettaan parhaaksi katsomallaan tavalla ja näin on myös tapahtunut, koska lautakuntien määrän väheneminen on ollut merkittävää. Vapaakuntien lautakuntamäärä väheni vuodesta 1988 vuoteen 1990 noin 43 prosenttia ja hallinnon kokeilukuntien 39 prosenttia. Vaalikauden 1993 alussa muutosvauhti oli ollut nopeinta ei-kokeilukunnissa, jossa lautakunnat olivat vähentyneet 1990-1993 välisenä aikana noin 47 prosenttia ja vapaakunnissa runsaat 33 prosenttia. Kokonaisuutena luottamushenkilöhallinnon määrä oli supistunut yli 60 prosenttia. (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 83.)

Suomen kunnissa oli 1993 keskimäärin 8 lautakuntaa, kun lautakuntia oli vuonna 1988 arviolta 21 lautakuntaa ja vuonna 1990 keskimäärin 14 lautakuntaa. Todennäköisesti luottamushenkilöelinten lukumäärä oli todellisuudessa tätä hieman suurempi, koska osa kunnista oli rakentanut kaksiportaisen luottamushenkilörakenteen ja luonut uusia johtokunta- ja jaostorakenteita. (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 83.)

Tutkituista kaupungeista huomattiin, että lautakunnat olivat selvästi laaja-alaisesti, eli

niin sanotut puhtaan yhden hallinnonalan ja sektorin lautakunnat olivat vähentyneet. Erityisesti vapaa-aika-, kulttuuri- ja sivistyssektorilla oli näin tapahtunut. Suurimmat muutokset olivat tapahtuneet kirjasto-, liikunta- ja nuorisolautakuntien kohdalla, joita oli enää muutamassa prosentissa kuntia. Sivistys- ja koululautakunnat ja vapaa-aikalautakunnat olivat yleistyneet. Puhtaista yhden hallinnonalan lautakunnista tekninen lautakunta oli parhaiten säilyttänyt asemansa, koska niitä oli edelleen lähes 90 prosentissa kuntia. (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 88-89.)

Esimerkkinä kulttuuritoimen muokkaamisesta otan jälleen esimerkkinä Hämeenlinnan. Hämeenlinnassa oli ensin kulttuuri- ja vapaa-aika lautakunta, joka muodostui entisistä kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntalautakunnista. Yhteistyö eri sektoreiden välillä ei kuitenkaan lähtenyt kunnolla käyntiin, vaan lautakunnassa vanha sektorijako oli nähtävissä. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen uudelleenorganisoinnista päätettiin joulukuun 1993 valtuustossa, jolloin kirjasto, museot ja muu kulttuuritoimi siirrettiin suoraan kaupunginhallituksen alaisuuteen, liikuntatoimi teknisen lautakunnan alaisuuteen ja nuorisotoimi perusturvalautakunnan alaisuuteen. (Mikkola & Thure 1994, 11.)

5. Tutkimuksen tavoite, aineisto ja käytetyt menetelmät

5.1 Tutkimuksen tavoite

Tämän tutkimuksen tavoitteena on yrittää selvittää, millaisin erilaisiin ratkaisuihin kunnan kulttuuritoimen järjestämisessä on muutosprosessin aikana päädytty. Miksi ja minkä vuoksi tehtyihin ratkaisuihin on päädytty ja minkälaisen prosessin kautta. Samalla koetan myös kartoittaa, mikä on kunnan kulttuuritoimen asema tällä hetkellä, kunnissa tapahtuneen organisaatiomuutoksen jälkeen. Yritän myös tutkia, millaisia näkemyksiä kunnanjohtajilla on kunnan kulttuuritoimen järjestämisen suhteen tulevaisuudessa. Säilyykö vastuu kulttuuritoimen järjestämisessä kunnalla vai etsitäänkö muunlaisia

ratkaisuja ? Minkälaisia muita rooleja tai tehtäviä kunnanjohtajat näkevät kulttuurille tulevaisuudessa?

Koetan myös selvittää niitä tekijöitä, joiden vuoksia kunnan organisaatiota on lähdetty muuttamaan. Etsin vastausta kysymykseen, mitä toimenpiteitä muutos on kunnassa vaatinut. Millaisia rakenteellisia muutoksia kunnan organisaatiossa on vaadittu, että uusiin vaatimuksiin on pystytty vastaamaan. Pysin myös tarkastelemaan kunnan muutosprosessia organisaatioteoreettisesta näkökulmasta.

Suomen kulttuuritoimen asemaa tarkastelen ja katson Norjassa tehdyn tutkimuksen kautta. Tutkimuksen avulla yritän tarkastella, onko Suomessa ja Norjassa tehtyjen kulttuuritoimea ja kuntaorganisaatiota koskevien ratkaisujen välillä yhteneväisyyksiä ja onko näiden järjestämisessä käytetty samansuuntaisia perusteluja. Vertailua pyrin tekemään niiltä osin kuin on mahdollista.

5.2 Tutkimuksessa käytettävä aineisto

Tutkimuksessani käytän aineistona kesäkuussa ja heinäkuussa 1998 tekemiäni haastatteluja. Olen haastatellut tutkimukseeni Hämeenlinnan, Jyväskylän ja Oulun kaupunginjohtajia sekä Loimaan kunnanjohtajaa. Haastateltavat tutkimukseeni olen valinnut sillä perusteella, että olen yrittänyt löytää erilaisia tapoja järjestää kuntien kulttuuritoimea ja yrittänyt myös etsiä erikokoisia kuntia tutkimukseeni. Näissä kunnissa hallinto on myös eri tavalla järjestetty. Näin ollen aineistossani on Jyväskylän kaupunki ja Loimaan kunta, jotka edustavat kulttuuritoimen hallinnon osalta perinteistä kulttuurilautakuntamallia. Loimaan kunnan olen halunnut ottaa tutkimukseeni myös siksi, että halusin mukaan pienen kunnan, jossa kulttuuri on säilyttänyt vielä oman hallintoportaansa ja toisaalta sen vuoksi, että Loimaan kunnassa on kulttuuri- ja ympäristönsuojelusihteerin yhdistelmävirka, joka ei ole ratkaisuna niin yleinen. Hämeenlinnassa ei kulttuurilautakuntaa ole enää ollenkaan, vaan kulttuuritoimea koskevat päätökset menevät suoraan kaupunginhallituksen ratkaistaviksi. Oulun

kaupungissa on vielä kulttuurilautakunta omana yksikkönään, mutta kulttuurilautakuntaa - ja koululautakuntaa johtaa yhdistetty toimialajohtaja.

Norjan osalta minulla on aineistona Ragnfrid Kogstadin tekemä tutkimus, jossa hän on tutkinut viittä Telemarkin alueella olevaa kuntaa. Hän on tutkinut valitsemistaan kunnista esimerkiksi, miten kuntaorganisaatiota on muutettu tutkituissa kunnissa ja mistä syystä. Hän on myös kartoittanut niitä perusteita, joita kulttuuritoimen hallintorakenteen muutoksessa on käytetty. Kyseisen tutkimuksen aineistoa olen esitellyt edellä. Tässä yhteydessä käytän sitä mahdollisuuksien mukaan vertailukohtana Suomeen.

5.3 Tutkimuksessa käytettävät menetelmät

Tässä tutkimuksessa käytetään sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Kvalitatiivisena menetelmänä on teemahaastattelu tai ehkä enemmänkin puolistrukturoitu haastattelu. Tekemäni haastattelut olen nauhoittanut ja litteroinut haastattelun jälkeen nauhoilta. Kaikki haastateltavani antoivat suostumuksen haastattelujen nauhoittamiseen. Kvantitatiivisena aineistona on aikaisemmin tehty tutkimus eli Ragnfrid Kogstadin tekemä tutkimus norjalaisista, Telemarkin alueella olevista kunnista.

Alkulan ja Pöntisen mukaan aikaisemmin tehdyt aineistot voivat tarjota lähtökohdan tutkimuksen aineistonkeruulle. Aikaisempien tutkimusten aineistoja käytetään usein itse kerättyjen aineistojen vertailutietona. Vertailun tekeminen jo aikaisemmin julkaistujen tietojen perusteella saattaa onnistua, mutta analyysimahdollisuudet paranevat oleellisesti, jos on mahdollista käyttää aikaisemmin kerättyä alkuperäistä aineistoa. Muualta saatavia aineistoja joudutaan yleensä muokkaamaan, ja jos niitä käytetään omien aineistojen vertailutietona, on aineistojen vertailukelpoisuudesta huolehdittava. Kansainvälisissä vertailuissa varsinkin saattaa käsitteiden ja luokitusten yhteensovittaminen olla perusteellisia selvityksiä vaativa tehtävä. (Alkula&Pöntinen 1994, 53-54.) Minulla tässä tutkimuksessa ei ole ollut käytettävissä tutkimuksessa kerättyä alkuperäistä aineistoa, vaan Ragnfrid Kogstadin tekemä yhteenveto tutkimuksessa esille tulleista asioista.

Aineisto ei ole suoraan verrannollinen Suomeen nähden, koska Suomen ja Norjan kuntahallinnon rakenteet eivät ole aivan samanlaiset. Norjassa on lautakuntarakenteiden sisällä järjestelmä, jossa eri toimialoja saattaa kuulua eri osastoihin ja nämä osastot kuuluvat lautakuntien alaisuuteen. Aineistojen suhteen voi tehdä esimekiksi vertailuja muun muassa siitä, onko kulttuuritoimen uudelleenorganisoinnissa käytettyjä samoja perusteluja sekä Suomessa että Norjassa.

Mitä sitten voidaan ymmärtää haastattelulla? Eskolan ja Suorannan mukaan haastattelu on vuorovaikutusta, jossa molemmat osapuolet vaikuttavat toisiinsa. Haastattelu on osa normaalia elämää, joten normaalit fyysiset, sosiaaliset ja kommunikaatioon liittyvät seikat vaikuttavat haastattelutilanteeseen. (Eskola & Suoranta 1998, 86.) Hirsjärven ja Hurmeen mukaan yksinkertaisin tapa määritellä haastattelu on nimetä se keskusteluksi, jolla on ennalta määrätty tarkoitus. Haastattelu muistuttaa keskustelua monessa suhteessa, koska molempiin sisältyy kielellinen ja ei-kielellinen kommunikaatio, jonka avulla välittyvät ajatukset, asenteet, mielipiteet, tiedot ja tunteet. Keskustelussa ja myös haastattelussa kumpikin osapuoli vaikuttaa toiseen. Haastattelu kuitenkin eroaa yhdessä olennaisessa osassa keskustelusta. Haastattelu on ennalta suunniteltua päämäärähakuista toimintaa ja tähtää informaation keräämiseen. Keskustelulla saattaa olla pelkkä yhdessä olofunkio. (Hirsjärvi & Hurme 1982, 25.)

Haastattelun voi sanoa olevan ennalta suunniteltua, koska haastattelija on tutustunut tutkimuksen kohteeseen sekä käytännössä, että teoriassa. Haastattelijan tavoitteena on saada luotettavaa informaatiota tutkimusongelman kannalta relevanteilta alueilta. Haastattelu on haastattelijan aloittama sekä ohjaama ja haastatteliija joutuu tavallisesti motivoimaan haastateltavaa sekä yllä- pitämään hänen motivaatiotaan. (Hirsjärvi & Hurme 1982, 27.) Holmeen ja Solvangin mukaan kvalitatiivien haastattelun vahvuus on tutkimustilanteessa, joka lähenee arkipäiväistä tilannetta ja tavallista keskustelua. Haastattelumuodon on tässä tilanteessa oltava sellainen, missä tutkija mahdollisimman vähän harjoittaa tutkimushenkilöiden johtamista johonkin suuntaan. Tämä saavutetaan sillä tavalla, että tutkimushenkilöiden tulee antaa vaikuttaa tutkimuksen kehitykseen. (Holme & Solvang 1991, 110.)

Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat etukäteen määrätty. Menetelmästä puuttuu kuitenkin strukturoidulle haastattelulle tyypillinen kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Haastatteliija varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään läpi. Teema-alueiden järjestys ja laajuus vaihtelevat kuitenkin haastattelusta toiseen. Haastattelijalla on jonkinlainen tukilista käytettävistä asioista, ei valmiita kysymyksiä. (Eskola & Suoranta 1998, 87.) Käyttämäni menetelmä poikkeaa teemahaastattelun ajatuksesta, koska minulla oli haastattelua tehdessäni valmis kysymysrunko, jonka mukaan suoritin haastattelua. Kuitenkaan en haastattelussa pyrkinyt orjallisesti seuraamaan tekemääni haastattelurunkoa, vaan yritin seurata keskustelun kulkua ja ottaa teemoja ja kysymyksiä esiin, jos ne luontevasti tulivat esiin käydyssä keskustelussa. Tekemäni haastattelut ovat muodoltaan ehkä enemmän puolistrukturoituja haastatteluja. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat kaikilla samat, mutta valmiita vastausvaihtoehtoja ei käytetä, vaan haastateltava saa vastata omin sanoin (Eskola & Suoranta 1998, 87). (Haastattelurunko, ks. Liite 1.)

Pertti Alasuutari on todennut, että kaikkien hierarkioiden ja valtasuhteiden ulkopuolella olevaa kahden ihmisten kohtaamista ei ole olemassakaan (Alasuutari 1993, 115). Esimerkiksi teemahaastatteluun perustuvista tutkimuksista voidaan sanoa, että yksilö ei vastaa ensimmäisenkään kysymykseen pyrkimättä edes jonkinlaisiin summittaisiin käsitysiin siitä, mihin kysymyksellä pyritään. Haastateltava pohdiskelee haastattelun kuluessa, mitä tutkimus oikeastaan käsittelee ja mitkä asiat ovat niin muodoin kysymysten taustalla olevan tutkimusaiheen kannalta oleellisia. Tällaiset tulkintamallit ja tilanteenmäärittelyt orientoivat haastateltavaa. (Alasuutari 1993, 118.) Tekemissäni haastatteluissa voi sanoa myös koko ajan vallinneen tietyn valtahierarkian; olihan haastattelemani henkilöt kunnan- ja kaupunginjohtajia, kuntiensa ja kaupunkiensa johtajia, minun ollessa asioista kiinnostuneen ja uteliaan opiskelijan roolissa. Voisin myös väittää, että haastateltavani koko ajan haastattelun kuluessa pohdiskelivat, mihin tekemilläni kysymyksillä pyrin ja mitä niillä haluan aiheesta selvittää ja hakea.

Holmeen ja Solvangin mukaan informaation sisältöä kasvattaakseen voi käyttää haastatteluhenkilöitä, joiden hyvästä syystä voi olettaa olevan paljon tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Tämä koskee henkilöitä, jotka ovat tietoisempia kuin muut, tai jotka pystyvät

heijastamaan tilannetta yli oman tilanteen. (Holme & Solvang 1991, 114.) Tämän voi sanoa olleen yksi kriteeri, jonka vuoksi valitsin haastateltavakseni kunnan- ja kaupunginjohtajat. Tutkijan tulee ymmärtää ja seurata ongelmakenttää, josta haastateltava kertoo saadakseen selville mielenkiintoisia ja tärkeitä tietoja. Omia käsityksiä ei saa haastattelussa tuoda esiin. Jotta keskustelu voisi kulkea pakottomasti ja spontaanisti sekä samalla antaa tietoja haastateltavan mielipiteistä ja näkökannoista, täytyy tutkijan koko ajan olla huomioita tekevä ja avoin haastattelutilanteessa. Toimijan kyky ottaa osaa haastattelun yhteispeilitilanteeseen vaikuttaa olennaisesti haastattelun tulokseen. Tutkijan tulee koko ajan kiinnittää huomiota siihen, että haastateltava antaa tiedot, jotka hän on halukas antamaan ja samalla huolehtia omista vaatimuksista saada koko ajan lisää tietoa. (Holme & Solvang 1991, 115-116.) Haastatteluissa olen koko ajan pyrkinyt mahdollisimman tarkkaan seuraamaan sitä, mitä haastateltava sanoo ja yrittänyt välttää sitä, että kysyisin samoja asioita useampaan kertaan. Välillä olen kyllä saattanut toistaa kysymyksiä asian tarkentamiseksi. Yleisesti ottaen katson onnistuneeni tässä suhteellisen hyvin, mutta aina on tietysti korjattavaa. Jälkeenpäin haastatteluja kuunnellessani on tullut esiin asioita, joita olisin voinut ehkä vielä tarkentaa, mutta en tätä haastattelutilanteessa ole huomannut. Oulun kaupunginjohtajan haastattelua häittäsi se, että nauhurini ei toiminut oikein hyvin ja jouduin koko ajan varmuuden vuoksi kirjoittamaan asioita muistiin, pelätessäni, jos nauhuri ei kunnolla nauhoittaisikaan. Tämä hieman häittäsi haastattelun yleistä seuraamistani.

Miten olen sitten onnistunut tutkimuskohteitteni valinnassa ? Aineistossa on kaksi edelleen kulttuurilautakunnan omaavaa kuntaa, yksi toimialajohtajan alainen kulttuurilautakunta ja kunta ilman kulttuurilautakuntaa. Jyväskylä ja Loimaan kunta ovat koko luokaltaan erilaisia kuntia ja sillä tavalla perusteltuja tutkimuksessa, vaikka niissä kummassakin on edelleen oma kulttuurilautakunta. Kummassakin kohteessa on kulttuuritoimen asemasta käyty erilaisia keskusteluja. Oulun kaupungin valinnan suhteen voin sanoa, että olen ehkä liiankin ollut Norjan osastojärjestelmän lumoissa. Oulu ei kulttuuritoimen järjestelyiltään ollut ehkä niin erilainen, kuin alunperin ajattelin, mutta toisaalta tämäkin kaupunki aineistossa toi esiin erilaisia asioita keskusteluun kulttuuritoimen asemasta. Hämeenlinna puolustaa myös paikkaansa tutkimuksessa kaupunkina ilman kulttuurilautakuntaa.

6. Kuntaorganisaation muutos ja muutoksen vaikutus kunnan kulttuuritoimen asemaan

6.1 Julkisen sektorin yleinen muutosprosessi ja sen vaikutus kuntasektorille

Julkisella sektorilla ensimmäinen hallintokoneistomme muutoskehitys tapahtui vuosina 1967-1975, jolloin hallintokoneistoomme tuli suunnittelutietoutta, ATK:ta ja ensimmäiset yritykset kehittää julkista johtamista liikkeenjohdolliseen suuntaan. Tämän muutoskehityksen saavutuksia olivat ensimmäiset toimivat sektorikohtaiset suunnittelujärjestelmät ja eräissä virastoissa käyttöönotetut laskentajärjestelmät. Hallinnonuudistajat eivät kuitenkaan yrityksistään huolimatta kyenneet juurikaan muuttamaan keskitettyä ja hallinnollista julkisen johtamisemme traditiota ja byrokraattista hallintokulttuuria. (Temmes 1994, 44-45.)

1970- ja 1980- lukujen aikana Suomessa tapahtui kehityskausi, jota voidaan kutsua "kiinnisaamiskaudeksi", jolloin Suomessa tapahtui uudistumista, jolla välimatkaa muun Euroopan kehitykseen saatiin kiinni. Suomessa tapahtui tällöin taloudellista ja tuotannollista kasvua, joka oli yleiseurooppalaisen keskiarvon yläpuolella ja samaan aikaan Suomessa oli hyvin alhaiset työttömyysluvut suhteessa muihin OECD- maihin. Tämän dynaamisen taloudellisen kehityksen myötä julkinen sektori laajeni huomattavasti 1980- luvun aikana. (Naschold 1995, 15-20.)

Hallinnon kehittämisen hiljaiseloa yritettiin ensimmäisen kerran systemaattisemmin särkeä vuonna 1980 organisoiduilla byrokraatitalkoilla. Toteuttamisvastuu kampanjasta annettiin valtionvarainministeriölle ja kuntien keskusjärjestöille. Näissä talkoissa varattiin periaatteessa kaikille julkisen hallinnon virkamiehille mahdollisuus tehdä ehdotuksia oman työympäristönsä byrokratiaongelman poistamiseksi. Ehdotuksiakin syntyi paljon, mutta ongelmia aiheutti hallinnon passiivisuus ehdotusten

toteuttamisessa. Byrokratiatalkoita voidaan kuitenkin pitää eräänlaisen alkusoittona 1980- luvun aktivoituvalla hallinnonuudistuspolitiikalla, koska ensimmäistä kertaa hallintokoneiston huomio kiinnitettiin byrokratiaongelmiin. (Temmes 1994, 45-46.)

Julkisen sektorin uudistus Suomessa kehittyi kolmessa eri tasossa. Julkisen sektorin laajentuessa edelleen, parlamentaarinen komitea päätti 1986 hajauttaa hallinnon päätöksentekorakenteita. Tätä kehitystä jatkaen sosiaalidemokraattisjohtoinen hallitus asetti pysyvän ministerialisen komitean viemään läpi hallinnollista uudistusta. (Naschold 1995, 22.) Kaksi uudistusohjelmaa, jotka ulottuivat vuosista 1988 vuoteen 1990 kohdistuivat kolmelle pääalueelle. Näiden pyrkimyksenä oli tuoda julkiseen hallintoon tulosbudjetoiminen sekä hallinto- ja johtamismalli, jossa pyrittiin tulostavoitteisiin. Samalla pyrittiin hallinnon hajauttamiseen ja keskus- ja paikallishallinnon välisten suhteiden uudistamiseen. (Naschold 1995, 22.)

Muutoskehitys pysähtyi äkkinäisen taloudellisen kriisin myötä. Tämän jälkeen hallituksen toimenpiteet ovat lähinnä keskittyneet massiivisesta julkisesta velkataakasta selviämiseen, kuten massatyöttömyydestä selviämiseen. Tämän kriisin seurauksena ei ainoastaan ole suuresti leikattu julkisia menoja aiempiin uudistusvuosiin verrattuna, vaan on myös peruutettu tiettyjä uudistusideoita, jotka olisivat kuuluneet sisäiseen muutosprosessiin. (Naschold 1995, 22.)

Suomen julkisen sektorin uudistukset ovat olleet OECD- maiden yleisillä linjoilla, mutta kärkimaihin nähden jäljessä, koska kehysbudjetoiminta ja henkilöstöpolitiikan uudistukset alkoivat lähes kymmenen vuotta myöhemmin. Uudistusten nopeasta teknisestä etenemisestä huolimatta muutosten sisäistäminen ei ole edennyt yhtä nopeasti. (Valtiovarainministeriö 1993b, 10.) Suomen julkisen sektorin kehittämisessä on otettu oppia muun muassa Isosta-Britanniasta, jonka Citizen´s Charter ideaa on tuotu Suomeen. Citizen´s Charter- idean mukaisesti haluttiin parantaa johtamista ja hallinnon responsiivisuutta. (Valtiovarainministeriö 1993b, 100.) Suomessa tämä idea on muotoutunut palvelusitoumuksiksi, joiden tekemisessä on Hämeenlinnan kaupunki ollut yksi edelläkävijöistä.

Tämä julkisen sektorin uudistusprosessi aloitti myös uudistusprosessin ulottamisen kuntasektorille. Hoikan mukaan hallinnon kehittämistyössä keskeiseksi tavoitteeksi on usein asetettu vallitsevan kulttuurin muuttaminen, joten kuntasektorilla hänen mielestään on ollut tavoitteena siirtyä byrokraattisesta virastokulttuurista paremmin palvelevaan ja toimivaan palvelukulttuuriin. Asukkaista on näin ollen tullutkin asiakkaita, joten kuntalaisia halutaan palvella paremmin. Uudessa kunnalliskulttuurissa perusolettamuksena on ollut nopea sopeutuminen muutokseen. Kunnan toiminnoissa tuli korostua erilaisuus ja vaihtoehtoisuus, palveluhenkisyys ja tulostavasti. (Hoikka 1991, 70-71.)

Joulukuussa 1992 mietintönsä julkaissut Itsehallintokomitea esitti ajatuksia kuntien aseman vahvistamisessa. Kuntien asema ei ollut muodostunut sellaiseksi, kuin sen pitäisi kunnallishallinnon omalta kannalta katsottuna olla. Komitean mukaan kuntien toimivallan voi katsoa olevan peräisin valtiolta ja keskinäinen työnjako olisi määriteltävä tarkoituksenmukaisuusperiaatteilla. Kunnallishallinto vastaa tehtävien hoidosta paikallisella tasolla tai alueellisella tasolla, joten vastuu tulisi tämän mukaisesti olla niin kokonaista kuin mahdollista. (Kuntien itsehallintokomitean mietintö 1983, 61-63.)

Mietinnössä tuotiin myös esiin ajatus, että kunnan hallintoa pitäisi lähentää kuntalaisiin. Heidät pitäisi saada kiinnostuneiksi ja tietoisiksi siitä, miten heihin kohdistuvaa hallintoa hoidetaan ja kehitetään. Hallinto tulisi tuoda niin lähelle kuin mahdollista niitä ihmisiä, joita se palvelee. Kuntalaiset tulisi saada mukaan vaikuttamaan asioiden hoitoon ja ratkaisuihin, joita tehdään, vaikka asioiden käsittelyssä menisi kauemmin kuin aikaisemmin. (Kuntien itsehallintokomitean mietintö 1983, 213.)

Huhtikuussa 1986 Hallinnon hajauttamiskomitea julkaisi mietintönsä. Tämä komitea korosti myös lausunnossaan, että kansalaisten tarpeet ovat hallinnon tärkein lähtökohta ja hallintokeskeisestä ajattelusta on aika siirtyä palvelu- ja ihmiskeskeiseen hallintoon. Kansalaisille tarjottavien hallinnon palvelujen laatua olisi erityisesti tarve parantaa. Moniportaisia ja kankeita hallintomenettelyjä olisi kevennettävä ja yksinkertaistettava ja hallintoa tulisi pyrkiä hajauttamaan. (Hallinnon hajauttaminen 1986, 1-2.)

Komitean mukaan valtionhallinnon resurssi- ja toiminnallista ohjausta tulisi vähentää. Komitean mukaan kuntien valtionosuusjärjestelmää tulisi uudistaa siten, että kunnat voisivat nykyistä itsenäisemmin päättää valtionosuusvarojen käytöstä. Kuntasuunnittelun merkitys tulisi lisääntymään ja hankkeiden tärkeysjärjestyksen suunnittelun tarve vähenisi keskushallinnossa. (Hallinnon hajauttaminen 1986, 1-2.) Kunnille tulisi komitean mukaan antaa myös mahdollisuus nykyistä vapaammin kehittää organisaatiotaan ja hallintoaan (Hallinnon hajauttaminen 1986, 29).

Näitä tavoitteita asetettiin yleisesti julkisessa hallinnossa ja kunnissa muutokselle. Seuraavassa siitä, miten tämä muutos on kuntasektorilla edennyt ja miten se on loppujen lopuksi tapahtunut..

6.2 Kunnissa tapahtunut muutos organisaatio näkökulmasta

Kuntaorganisaatioita aloitettiin muuttamaan osana julkisen sektorin yleistä muutosprosessia. Kuntien asemaan tuli vaikuttamaan paljon muitakin tekijöitä, jotka edesauttoivat muutosta myös kuntasektorilla, joihin tekijöihin palaan myöhemmin analyysiosassa. Tässä kappaleessa yritän kuitenkin pohdiskella kunnissa tapahtunutta muutosta organisaatio näkökulmasta.

Kunta -organisaationa on jo muuttunut vanhasta muodostaan uudenlaiseksi, koska esimerkiksi Jyväskylän kaupunginjohtaja määrittelee nykyistä kuntaorganisaatiota seuraavanlaisesti.

“Kunta organisaationa on hyvin asiantuntijakeskeinen, asiantuntijaorganisaatio. Jos ajatellaan tänkin kaupungin työntekijät, joita on noin viitisen tuhatta, se koulutustaso on äärettömän hyvä, jos laskee kaikki sosiaali- ja terveystoimen palveluhenkilöt, lääkärit, tohtorit, sosiaalityöntekijät ammattikorkeakoulututkinto, opettajat korkeakoulututkinto. Tää on sellasta asiantuntijaorganisaatiota ja jokaisella hallinnonalalla on vähän oma kulttuuriperintönsä, joka pitää ottaa huomioon. Ei siis opettajia voi johtaa samalla tyylillä kuin jotain teknistä

sektoria, ett se vaatii just sellasta yleistä näkemystä. “

Kunnan uusi organisaatiomuoto ei ole ainoastaan haaste siinä työskenteleville vaan, se vaatii myös tätä organisaatiota johtavilta henkilöiltä paljon uutta tietoa sekä taitoa. Kuntaorganisaatiota on kuitenkin aikaisemmin määritelty hieman toisenlaisilla sanoilla.

Kuntaorganisaatiota ja yleensä julkista organisaatiota on sen toimintatapojen vuoksi pidetty pitkään organisaatiokulttuuriltaan byrokraattisena organisaationa. Byrokraattisessa organisaatiossa työtä on Weberin mukaan pidetty yleensä kutsumuksena, joka vaatii tietynlaista ennalta määrättyä koulutusta. Byrokraattinen organisaatio vaatii koko työskentelykapasiteetin pitkän ajan kuluessa ja yleisesti ottaen tietynlaiset tutkinnot ovat työn ehtona, työn ollessa velvollisuusluontoista. (Weber 1978, 958-959.) Hallinto on byrokraattisessa organisaatiossa koulutettujen asiantuntijoiden johtamaa, jota pönkittää vahva ja vakaa sosiaalinen eriytyminen (Weber 1978, 960).

Tyypillisesti ylempi virkaelin nimittää alemman viranomaisen ja normaalisti virnaomaisen virka on eliniäksi (Weber 1978, 962). Virassa oleva saa rahallista korvausta työstään normaalisti kiinteän palkan muodossa ja samalla hänelle taataan vanhuuden turva eläkkeen muodossa. Palkkaa ei määritellä tehdyn työn mukaisesti, vaan statuksen, virkatehtävien ja mahdollisesti myös palveluajan mukaisesti. Virkailija voi odottaa liikkuvansa alemmista, vähemmän tärkeistä ja vähempi palkkaisista korkeammassa asemassa oleviin tehtäviin. (Weber 1978, 963.)

Hämeenlinnan kaupunginjohtaja määrittelee kunnan sisäisen kulttuurin noudatelleen pitkälti näitä uria.

“Se oli sisäänrakennettuna organisaatioon sillä tavalla, ett mulle kuuluu tää homma ja mä teen tän, mut on tätä varten valittu ja jos sitä ei oo, niin mä vaikka pyörittelen peukaloitani, vaikka toi toinen tossa näännyty työn alle. “

Tämä osoittaa selkeästi, miten työtehtävät olivat sosiaalisesti eriytyneet. Kun johonkin virkaan on valittu, niin sitä työtehtävää tehdään, eikä oteta vastaan mitään tämän

toimenkuvan ulkopuolella olevaa työtä. Virkahierarkiassa siirtyminen on myös ollut osa organisaatiokulttuuria ja tietynlainen itsestäänselvyys, miten toimitaan. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja kuvailee tilannetta edelleen näin.

“ Palaan vielä siihen sisäiseen kulttuuriin, elikä kun sä tulit töihis, rupesit tässä tekeen, sä voit kattoo, kun sä tuut ton ikäseks, sä voit päästä ton paikalle ja tonne ja sitten, kun sä täytät, niin sä pääset eläkkeelle. Ihan melkein sama, kuin japanilaisessa firmassa ennen, ett se melkein kehdosta hautaan hoiti, jos sä halusit näin. Ja silloin vielä enemmän, ett siinä oltiin valmistauduttu siihen, ett eihän tässä enää oo kuin viitisentoista vuotta, niin päästään eläkkeelle, jos päästään vähän aikaisemmin, niin hyvä on. “

Byrokraattinen kulttuuri oli siis hyvin sisälle rakennettua, koska viran odotettiin kestävän eläkeikään asti ja virka-aseman tuli parantua virkaiän kasvaessa. Byrokratiahan sanotaan olevan niiden sosiaalisten rakenteiden joukossa, jotka ovat vaikeimpia tuhota (Weber 1978, 987). Kunnissa byrokratiaa ei kuitenkaan ole koskaan haluttu lähteä täysin tuhoamaan, koska jonkinlaisen byrokratian olemassaolo on kunnan toiminnan kannalta välttämätöntä. Ilman jonkinlaisen byrokratian olemassaoloa kunnan toiminta olisi kaaoksessa.

Kuntaa voidaan ajatella konemaisesti käyttäytyvän organisaatiomuodon kautta. Konemaiset organisaatiot voivat luoda organisaatiomuotoja, joilla on suuria vaikeuksia sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Tämä taas voi johtaa ajattelemattomaan byrokratiaan ja sellaiseen byrokratiaan, jota on mahdoton kyseenalaistaa. Tämän organisaation toimintastrategia saattaa aiheuttaa seurauksia, joita ei toivota tai haluta tapahtuvan. Tämän vuoksi voidaan myös toteuttaa päämääriä, joihin ei välttämättä pyritä. (Morgan 1986, 35.)

Ongelmatilanteessa organisaatio usein tukkeutuu työkasautumista, koska organisaation normaalia rutiinia häiritään ja monimutkaiset ja ratkaisemattomat asiat ajahtuvat organisaatiossa. Tämä tapahtuu, koska hierarkian jokaisella tasolla olevat jäsenet huomaavat vuoron perään olevansa kykenemättömiä näitä ongelmia

ratkaisemaan. Tällaisessa tilanteessa informaatio usein myös vääristyy, kun ihmiset piilottelevat virheitään sekä ongelmien oikeaa laajuutta ja luonnetta siinä pelossa, että he joutuisivat niistä vastuullisiksi. Vastuullisilla ihmisillä ei ole eväitä lähestyä ongelmaa. He ovat usein pakotettuja delegoimaan ongelmia erityisille tehtävätyöryhmille tai työntekijäeksperttiryhmiin tai konsulteille. Nämä ongelmanratkaisuryhmät saattavat kuitenkin lisätä ongelman käsittelyn viipymistä ja vastauksen riittämättömyyttä, koska he ovat usein kaukana siitä tilanteesta, jossa konkreettiset ongelmat koetaan. (Morgan 1986, 36.)

Kunnissa tapahtuneissa muutosprosesseissa on käytetty paljon konsulttipua, poikkeuksena Oulu ja Loimaan kunta, jossa muutos oli toteutettu omin voimin. Konsultit ovat olleet toteutetussa muutoksessa apuna ja antaneet vinkkejä siitä, kuinka toimia, eivät niinkään ratkaisemassa kuntien sisäisiä ongelmia. Kunnan mahdolliset ongelmakohdat on näiden apuvoimien avulla pyritty ratkaisemaan itse, eikä ongelmaa ole siirretty muiden tahojen tai vaikka konsulttien ratkaistavaksi. Jyväskylän kaupunginjohtaja kuvailee seuraavasti, miten konsultit Jyväskylän kaupungin organisaatio-muutosprosessissa ovat olleet mukana.

“Yleensä näissä prosesseissa mielellään käytetään ulkopuolista, joka ei sinänsä tee sitä substanssia, vaan se on siinä prosessissa ulkopuolisena vaikuttajana ja sitten saadaan joko johtoryhmä, kaupungin johtoryhmä plus hallitus, päättäjät pidettyä mukana. Ollaan hyvin paljon käytetty konsultteja ja se on minusta hyvä tapa viedä eteenpäin näitä muutoksia. Ja siihen on kaupungin puolesta aina joku, joka vastaa siitä prosessista ja/tai ohjaa sitä muutosta.”

Kaupungissa on siis käytetty konsultteja muutoksessa apuna. Konsultteja ole käytetty niinkään sanelemaan sitä, miten muutos pitäisi tehdä. Hämeenlinnan kaupungissa oli muutoksen apuna myös käytetty paljon konsultteja. Vapaakuntakokeilun yhteydessä oli kaupungissa käytetty konsulttiapua. Nämä konsultit olivat valtion taholta määrättyjä. Kaupungin muutosprosessissa oli käytetty myös muuta konsulttiapua.

“Meillä oli useimmissakin konsultti, ensinnäkin tähän vapaakuntakokeiluun liitty se, että tätä koko systeemiä johti tietyllä tavalla Suomen kuntaliitto, siihen aikaan vielä kaupunkiliitto, kaupunkien osalta ja heillä oli sitten palkattuna konsultit tätä

ylähommaa varten. Ja sitten oli jokaisella kaupungilla vähän mallista riippuen vähän omia konsultteja. Samanaikaisesti, kun me vietiin tätä läpi, niin meillä oli voimakas kehitysvaihe tässä tulosjohtamisessa. Ja voi sanoa, että siinä oli tavallaan metodikonsultti, konsultti, että opittiin tietty tapa, miten toimitaan.”

Norjalaisissa kunnissa on myös käytetty muutoksissa apuna projektiryhmiä, jotka olivat koottu esimerkiksi kunnan työntekijöistä, mutta ulkopuolista konsultti apua ei käytettävissäni olevan aineiston perustella ole käytetty (Kogstad 1994, 40). Muutoksessa oli luotettu kunnan sisäisiin voimavaroihin ja heidän taitoonsa ratkaista kunnan ongelmia sekä heidän taitoonsa viedä muutosta eteenpäin.

Konemaisesti toimivassa organisaatiossa tehokkaiden vastausten saamista muuttuviin olosuhteisiin usein pahentaa korkea erikoistumisen taso organisaation eri toimintaa-alueilla. Tehokkaiden vastausten saamista vaikeuttaa myös se, että osastojen välinen kommunikaatio ja organisaatio ovat usein heikkoja. Ihmisillä on usein likinäköinen mielipide siitä, mitä on tapahtumassa. Heillä ei ole myöskään kokonaisnäkemyistä tilanteesta, minkä organisaatio kokonaisuudessaan kohtaa. Näin ollen yhden osasen tai osaston tekemät toimenpiteet voivat olla hyviä sen itsensä kannalta, mutta kokonaisuuden kannalta huonoja, koska tämä yksi osanen saattaa päätyä toimimaan muiden intressien vastaisesti ja kokonaisuuden kannalta heikosti. (Morgan 1986, 36.)

Kokonaisnäkemysten puute on usein myös vaivannut kuntasektorilla tapahtuneita muutosprosesseja. Erilliset yksiköt ovat saattaneet tehdä oman yksikkönsä sisällä hyvää tulosta, mutta tilanne ei olekaan kunnan kokonaisuutta katsoen ollut toivottava. Kukaan ei niin paljon ole katsonut asioita koko kunnan kannalta, vaan eri sektorit ovat pyrkineet pitämään tiukasti omia puoliaan. Tilanne on esimerkiksi Jyväskylän kaupunginjohtajan mukaan kaupungissa parantunut ja hän kuvaa tilanteen muuttumista näin.

“Jos (esimerkiksi) sosiaali- ja terveystoimen johtajasta puhuu, niin hän ottaa vastuuta koko kaupungista jo, että hän näkee sen kokonaisuuden, että ei oo enää sektoroitunutta johtamista, että se on erittäin hyvä. Meillä on hyvä tiimi, sit mulla on sellanen talousryhmä, jossa sosiaali- ja terveys, koulu- ja teknisen sektorin ykköshämmiset ja keskushallinnon taloushallinto elin, se plus johtoryhmä. Meillä on nyt aika hyvä joukkue, että se on vähän jo joukkuepelejä enemmän, että kukaan

ei enää sillä tavalla tappele omana sektorinsa puolesta, ett yhteisestä kassasta vaadittas, vaan kaikki näkee sen kokonaisuuden.”

Jyväskylän kaupunginjohtajan mukaan ainakin sektoreiden johtajilla alkaa olla kokonaisnäkemystä kaupungin kokonaistilanteesta ja he eivät niin paljon “tuijota “ vain oman sektorinsa asioita. Henkilöstölle muutostarve saattaa usein olla hankalampi “sulattaa”. Ainakin Oulun kaupunginjohtaja näkee tilanteen vielä joiltakin osin vähän ongelmalliseksi henkilöstöä ajatellen.

“Henkilöstölle se on tosi hankala, kun kaikki menee niinkun ketjussa, viiveellä ja kaikki ei oo niinkun tään muutosprosessin sisällä. Joku vastaa vaikkapa kiinteistön korjauksen jostakin yhdestä osatekijästä, niin on vaikee nähdä hänen työssään oikeastaan muutosta ellei hän itse sitä tajua ja ole mukana siinä, ett hänen yksikkönsä on nyt tällä tavalla osana kokonaisuutta muuttunut, että me yhdessä tehdään tätä palvelujen kehittämistyötä ett tämä liittyy siihen, ett ei vaan, että hän nyt korjaa tätä ikkunaa, vaan hän on osana tätä isompaa kokonaisuutta. Tätä on yritetty selittää, mutta tämä tulee tietysti viiveellä. Yksilöitä on monia, kaikkia tää ei välttämättä ees kiinnosta, täytyy valitettavasti sanoa. “

Kokonaisnäkemysten tavoittelemisen ja muutoksen edelleen läpivieminen on yhä ajankohtaisempaa, mutta muutos ei ole yhtä nopeaa kuntaorganisaation kaikilla tasoilla ja tämä tosiasia, joka on hyväksyttävä. Jyväskylän kaupunginjohtaja nimeää kuntasektorin erään hierarkian alueen, joka on erityisesti vastustamassa kaupungissa tapahtuneita muutoksia.

“Yleensä näissä isoissa organisaatioissa ja julkishallinnossa toi keskijohto on pullonkaula, se on vanhoillisimpia. Kun meillä on tää ylin johto koulutettu, ylimmät politikot, kaupunginhallitus, valtuusto, sektorijohtajat ja toimialajohtajat, ne on aika hyvin koulutettu. Niin meillä on tää painopiste seuraavana aikana, ett katotaan, ett keskijohto ei estä sitä (muutosta). Esimerkiksi niiden arvomaailma, nää organisaatiokulttuurin arvot ei välttämättä oo samat mikä johdon on, ett sitä pitää valvoa ja työntää sinne. Mä luulen, ett keskijohto on yks sellanen painopiste alue nyt. Kyllä ne yleensä on tajunnut, että rahat on vähissä, ett pakko jotain on tehdä uudella tavalla. “

Tulevaisuudessa pyritään yhä enemmän purkamaan sektoriajattelua ja tuomaan kokonaisuusajattelua tilalle. Tavoitteena on myös saada koko henkilöstö vielä enemmän mukaan muutokseen sekä ymmärtämään muutoksen tarve. Kokonaisuusajattelu on ollut tavoiteltava päämäärä muutoksissa myös norjalaisissa kunnissa sekä sektoriajattelun purkaminen. (Kogstad 1996, 12).

Organisaatioiden kohdalla on pohdiskeltu, olisiko mahdollista suunnitella organisaatiot niin, että ne olisivat yhtä joustavia ja kekseliäitä kuin aivot. Tätä voidaan pohdiskella, koska muuttuvissa olosuhteissa on tärkeää, että organisaation osaset pystyvät kyseenalaistamaan tekemänsä toimien tarkoituksenmukaisuuden ja mukauttamaan toimintansa siten, että nämä pystyvät ottamaan huomioon uudet tilanteet. Organisaatiolta vaaditaan kapasiteettia, joka on olennaisilta osiltaan rationaalinen. Rationaalista toimintoa ei suoriteta sokeasti, vaan siinä tietoisuudessa, että se on sopiva. (Morgan 1986, 78-79.) Hierarkian alemmalla asteella olevat ihmiset voidaan tehdä vastuullisiksi rutiini-informaatiosta ja päätöksenteosta antaen korkeammalla tasolla olevien keskittyä epätavallisiin tai erityisen merkittäviin informaatioon ja päätöksiin (Morgan 1986, 82).

Kunnissa on paljolti siirrytty tilanteeseen, jossa hierarkian alempi taso on tehty yhä enemmän vastuulliseksi päätöksenteosta. Valtaa on delegoitu alaspäin viranhaltijoille, jolloin voidaan katsoa niiden henkilöiden päättävän asioista, jotka niistä parhaiten tietävät. Loimaan kunnanjohtaja kertoo tilanteesta, että

“Tällaiseen muutosprosessiin joudutaan, niin ainoa oikea tapa siinä edetä on se, että tämän kaikilta osin taikka ne prosessin osaset käsittelee aina se, jolla on siihen paras asian tuntijuus eikä välttämättä poropeukalot sivulta, jotka eivät ehkä ymmärrä asiasta yhtään mitään. “

Sektorin sisällä on parempi, että organisaation muutoksesta vastaavat ne henkilöt, jotka tuntevat sektorin parhaiten. Vallan hajautuksesta alaspäin on esimerkiksi Hämeenlinnassa vielä hieman eriäviä mielipiteitä. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja kuvaa tilannetta näin.

“Jos lähetään sieltä ylemmästä päättämisestä, niin aika ajoin kaupunginvaltuusto

kaihoilee sitä aikaa, jolloin se sai päättää siitäkin, että melkein, kuka valittiin siivoojan virkaan tai vähintään sai päättää niinkun siitä, että miten paljon tällasiin asioihin annettiin rahoja.”

Toisaalta kaupunginhallituksen tehtävät ovat lisääntyneet, joten ajatukset vallan hajautuksen tarpeellisuudesta ovat muuttumassa. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja jatkaa.

“Kaupunginhallitus edelleen tuskailee liian suuren työmääränsä alla. Ett se luultavasti on vieläkin valmis antamaan enemmän päätösvaltaa sinne alaspäin.”

Jyväskylän kaupunginjohtajan mukaan on myös parempi, että muutoksesta vastaavat sektoreiden sisällä ne henkilöt, jotka sen parhaiten tuntevat.

“Prosessit on erilaisia, sosiaali- ja terveystoimi, opetustoimi ja tekninen sektori, niin täytyy ymmärtääkin näitten organisaatiokulttuurien ero. Jos joku insinööriyppinen menee, insinööriyppistä mennään tekniseltä sektorilta viemään tonne sosiaali- ja terveystoimeen, siitähän tulee älytön kaaos.”

Tämän mukaisesti on siis parempi, että muutoksesta sektorin sisällä vastaavat ne henkilöt, jotka sektorinsa parhaiten tuntevat. Eri sektoreilla on erilaiset kulttuurit sekä tavat tehdä asioita, joten niitä ei voida johtaa samalla tavalla. Niiden muutosprosessia eteenpäin viemään ei voi myöskään tuoda ketä tahansa ulkopuolista, joka ei hyvin tunne aluetta. Nämä seikat on muutosta toteuttaessa myös otettava huomioon. Kuitenkin, yleisesti ottaen, kunnasta on tulossa yhä enemmän eri sektoreiden asiantuntijoiden johtama organisaatio. Kuitenkin kunnissa pyritään sektorirajojen purkamiseen ja kokonaisvaltaiseen ajatteluun. Toisaalta voi ihmetellä, miten näiden kahden asian yhdistäminen voi onnistua. Pystyvätkö tietyn alueen asiantuntijat ajattelemaan kokonaisuutta? Usein organisaatioissa, jossa hierarkkiset ja horisontaaliset yksiköt ovat erityisen voimakkaita, on usein olennaista, että informaatio ja tieto harvoin liikkuu vapaasti. Organisaation eri sektorit usein toimivat siltä perustalta, että niillä on erilainen näkemys kokonaistilanteesta. Ne saattavat usein toteuttaa vain omia päämääriään. Eri yksiköt saattavat olla täysin tietämättömiä kokonaistilanteesta tai ne eivät ole lainkaan

kiinnostuneita siitä, miten heidän toimensa sopivat laajempaan kokonaisuuteen. (Morgan 1986, 89.) Vaikka kokonaisvaltaiseen ajatteluun kunnissa pyritään, yksiköillä saattaa kuitenkin olla erilaiset näkemykset siitä, mihin pyritään ja missä tilanteessa kunnassa tällä hetkellä ollaan.

6.3 Syitä organisaatorakenteen muutokselle kunnissa

Organisaatorakenteen muutosta on tapahtunut kaikissa tutkimissani kunnissa. Haastattelujen perusteella tuon nyt esiin syitä, jotka ovat aikaansaaneet tilanteen, että organisaatiota on ollut pakko ryhtyä muuttamaan. Ovatko muutokseen lähtemiseen vaikuttaneet ulkoiset vai sisäiset paineet ja onko jompikumpi näistä tekijöistä ollut ratkaisevampi.

6.3.1 Säästöt

Säästämistarpeet ja tiukka taloudellinen tilanne muutosvoimina tulevat selkeästi esiin kaikissa muissa kunnissa paitsi Hämeenlinnassa. Hämeenlinnassa vapaakuntakokeilu on ollut suurempi syy muutosten aloittamiselle kuin säästöt, vaikka säästöjä on tehtykin.

Suomessa on perinteisesti ollut väestömäärältään kasvavia ja taloudellisesti voimistuvia kuntia sekä väestökadosta ja heikkenevästä taloudesta kärsiviä kuntia. Vuonna 1992 tilanne Suomen kunnissa oli historiallinen, koska ensimmäistä kertaa 1930-luvun laman jälkeen kuntien verotulot laskivat. Suurin murros tapahtui lama-Suomessa, koska kaikkien kuntien talous alkoi kärsiä, myös kuntien vauraiden kasvukeskusten. Lamasta tuli lopulta syvempi kuin lama 1930-luvulla. Työttömyyden lisäys vähensi ihmisten käytettävissä olevia tuloja ja siten verotuloja. Kuntien talous ei kuitenkaan voinut nopeasti sopeutua väheneviin tuloihin, koska menorakenne on perinteisesti ollut

lakisääteinen ja jäykkä. Koska kunnilla on viimekätinen vastuu toimeentuloturvasta, lamakausi on lisännyt kuntien menoja. (Wuori & Ylönen 1995, 10.)

Kunnissa jo 1990- luvun alussa pyrittiin säästämään käyttömenoista, jolloin suurimpia säästöjä aikaansaava kohde oli henkilöstömenot. Sivistys-, sosiaali- ja terveyssektorilta löytyivät markkamääräisesti suurimmat säästöt, koska tällä sektorilla työskenteli henkilöstöstä 78- 80 prosenttia. Peruspalvelujen ulkopuolelle rajatut säästöt katsottiin riittämättömiksi. Kaikkien hallintokuntien oli sopeutettava menonsa pienentyneisiin tuloihin, eikä mitään palvelutoimintojen osa-aluetta voitu jättää säästötalkoiden ulkopuolelle. Säästöt olivat yksinkertaisimmin toteutettavissa hallinnonaloilla, joiden osuus käyttömenoista oli suhteellisen pieni. Yleisempiä säästöhankeita olivat hallinnonuudistus, lautakuntarakenteen uudistaminen sekä virkakoneiston virtaviivaistaminen, investointien lykkääminen, henkilöstön irtisanominen, palvelun lopettaminen tai supistaminen ja tulokellisuuden parantaminen. Hallintokunnittain säästöjä toteutettiin eniten yleishallinnosta ja seuraavaksi eniten sivistys- ja sosiaalitoimesta. (Sormunen 1993, 6-9.)

Säästöjen aikaansaaminen on ollut selkeästi tärkeä syy muutokselle tutkimissani kunnissa. Taloudellisen tilanteen tiukentuessa oli ryhdyttävä toimenpiteisiin, kuten Loimaan kunnanjohtaja muotoilee kunnan muutoksen päätavoitteen

“Kyllä raaka totuus on se, että meidän ainoa strategiamme on ollut, me ollaan pystytty mahdollisimman paljon säästämään mahdollisimman vähin vaurioin.”

Seuraavassa tuon esiin tutkimissani kunnissa olleita säästökohteita.

6.3.1.1 Säästöt henkilöstömenoista

Henkilöstömenoista säästämistä oli tapahtunut kaikissa haastattelemissani kunnissa. Henkilöstön määrän vähentämisessä oli käytetty paljon niin sanottua luonnollista poistumaa, mutta suoria irtisanomisia oli myös jouduttu käyttämään. Loimaan kunnassa oli aikaisemminkin hoidettu kunnan toimintaa suhteellisen pienellä organisaatiolla, mutta säästämistarpeet toivat tilanteen, jossa

“ennestäänkin pienestä porukasta niin vielä sitten porukka vähennettiin ja se on meillekin tavallaan aiheuttanut sitten ongelmia, koska porukan vähentymisen myötä meiltä meni myös tällstä ammattiväkeä”

Henkilöstömäärän vähentäminen on suurelta osin mennyt ongelmitta, lukuun ottamatta sitä tosiseikkaa, että yksi irtisanotuista päivähoitajista käy edelleen oikeutta kuntaa vastaan irtisanomisensa takia. Irtisanomisia tapahtui myös sosiaalisektorilla, koska edellä mainitun päivähoitajan lisäksi oli irtisanottu muutama muukin perhepäivähoitaja. Muuten henkilöstömäärän vähentämisprosessi oli sujunut kunnanjohtajan mukaan hyvin, koska

“me jouduimme irtisanomaan ainoastaan kourallisen ihmisiä, puolenkymmentä ihmistä kaiken kaikkiaan jouduttiin irtisanomaan. Muut pystyttiin hoitamaan luonnollisella poistumalla ja tehtävien uudelleenjärjestelyllä ja siirroilla hallinnonalalta toiselle ja tämä pystyttiin todella pitkälle oman organisaation sisällä tää homma hoitamaan.”

Viittaus ammativäen vähentämiseen selittyy sillä, että säästöjen vuoksi talouspuolen vetäjän eli kunnankamreerin virka oli lakkautettu ja hänen tehtäviään jaettu, pääosin hallintojohtajalle ja myös kunnanjohtajalle.

Jyväskylässä henkilöstöä oli myös irtisanottu, mutta Jyväskylän kaupunginjohtajan mielestä nämä toimenpiteet olivat onnistunut aivan hyvin, yllättävän pienillä konflikteilla.

“Ainahan niitä, kun organisaation sisältä irtisanotaan, niin jotain tilanteita tulehtuu. Eihän se mikään kiva tilanne oo, kun joutuu jotain henkilöitä irtisanomaan tai siirteleen eläkkeelle. Mut ne kuuluu tälläseen johtamiseen, että ikäviäkin asioita. Eli ei oo tuota mitään vaihtoehtoo.”

Jyväskylän kaupunginjohtajan mukaan henkilöstönirtisanomisprosessi on sujunut suhteellisen ongelmitta. Haastattelusta voi kuitenkin päätellä, että hänestä henkilöstön karsiminen on luonnollinen osa muutoprosessia, jota ei voi välttää.

Hämeenlinnassa oli henkilöstöä karsiutunut enemmän luonnollisen poistuman kautta ja muilla järjestelyillä, eikä kaupunginjohtaja ainakaan selkeästi tuonut esiin, että henkilöstöä olisi jouduttu suoranaisesti irtisanomaan. Oulun kaupungissa henkilöstöä ei ole laajamittaisemmin irtisanottu, mutta henkilöstömäärän supistaminen on vaatinut myös erilaisia järjestelyjä.

“On joku lähtenyt varhaiseläkkeelle, on tietysti sellaisiakin tapauksia, tosin vähän, missä on sovittu henkilön kanssa, että hänet sanotaan irti, hän jää työttömyyseläkkeelle. Joitakin henkilöitä on osa-aikaeläkkeellä, varhennetulla eläkkeellä. Keskushallintoa on pienennetty, ihmisiä on menny linjatehtäviin, kyllä tässä näitä kaikennäköisiä toimenpiteitä on tehty.”

Haastatteluista tulee esiin, että henkilöstömenoista karsiminen on ollut olennainen osa muutosprosessia, toimenpide, jota ei ole voinut välttää. Lautakuntarakenteiden purkaminen on ollut toinen selkeä säästämistoimenpide.

6.3.1.2 Säästötoimenpiteet lautakuntarakenteita muuttamalla

Lautakuntarakenteen saneeraus ja uudistaminen on ollut eräs merkittävistä toimenpiteistä säästöjen aikaansaamiseksi (Sormunen 1993, 9). Rahojen niukentuminen on vaatinut sitä, että hallintorakenteita on pitänyt järjeistä vastatakseen niukentuvia resursseja.

Toimialakohtaista sektorointia on purettu; jokaisella kunnan toimialueella ei enää ole omaa lautakuntaa (esimerkiksi palotoimella omaa lautakuntaa), vaan toimintoja on laitettu yhteen. Eri toimialojen sisässä on myös pyritty toimintaa tehostamaan vanhoja rakenteita purkamalla ja tiivistämällä. Nämä asiat tulevat ilmi tekemistäni haastatteluista.

Loimaan kunnassa lautakuntien määrää on pyritty tiukasti rationalisoimaan. Loimaan kunnassa hallinto on muutosprosessin jälkeen jaettu neljään toimialaan tai paremmin osastoon, joita ovat hallintotoimen toimiala, sosiaalitoimen toimiala, sivistystoimen toimiala ja teknisen toimen toimiala. Sivistystoimen osastoon kuuluu muun muassa koululautakunta, vapaa-aikalautakunta ja kulttuurilautakunta ja hallintotoimen osastoon keskusvaalilautakunta ja maaseutulautakunta. Kunnanjohtajan mukaan tehdyssä muutoksessa

“ On pyritty siihen, että meidän organisaatio olisi mahdollisimman tehokas ja tää tarkoitti sitä, että samanaikaisesti, kun viranhaltijakuntaa vähennettiin, niin myöskin poliittisia toimielimiä vähennettiin eliä lautakuntien määrää vähennettiin niin kuin tehtiin lähes kaikissa kunnissa ja kaupungeissa ihan varmasti. Meiltä ehkä karkeesti sanoen joka kolmas lautakunta lakkautettiin, mutta meille jätettiin joitakin erityislautakuntia. “

Näiden kuntaan jätettyjen erityislautakuntien joukossa on myös kulttuurilautakunta. Kulttuurilautakunnan asemasta ja sen säilyttämisestä kunnassa käytiin pitkään keskusteluja, yhdistämisestä kouluasioihin muun muassa keskusteltiin, mutta lautakunta on kuitenkin edelleen säilynyt kunnassa. Tähän keskusteluun palaan myöhemmin kulttuuritoimen aseman pohdiskelun yhteydessä.

Jyväskylän kaupunginjohtaja kertoo, että lautakuntarakenteen muutosprosessissa muutos eri toimialojen sisässä on edennyt erilaista vauhtia. Esimerkiksi teknisen sektorin asemasta hän toteaa seuraavaa:

“Tekninen sektori on perinteisesti suomalaisessa kunnallishallinnossa se, joka on ensiks kokenut tän saneerauksen, se on yleensä alotettu tekniseltä sektorilta. Meiänkin tekninen sektori, siitä, mitä se on joskus ollut kymmenen vuotta sitten, niin se on kolmas osa jäljellä siitä. “

Sosiaali- ja terveystoimessa on tehty iso rakennemuutos, koska sosiaali- ja terveystoimi on laitettu yhteen. Jyväskylän kaupunginjohtajan mukaan koulupuolella on tehty säästöjä, mutta suurin muutos on vasta edessä, koska

“nyt tulee uudet koululait, ne antaa mahdollisuuksia tehdä rakennemuutosta.”

Lautakuntien muutosprosessissa on käytetty apuna esikuvamenettelyä, sillä kaikkia hallintokuntia ei voi laittaa muutokseen tasatahtia, koska

“Hallintokunnittain, niitten kypsyys tehdä se muutosprosessi oli erilainen eli piti huomioida se, että pantiin ne hallintokunnat, jotka oli kypsiä mahdollisimman nopeesti sinne ja sitten näin näyttää sisäistä esimerkkiä vähän näille hitaammille.”

Muutosprosessi lautakuntarakenteiden uudistamisessa oli siis edennyt, mutta paljon muutoksia on vielä odotettavissa. Hallintokuntien erilainen valmius muutokseen on havaittu tosiasia ja sen tiedon mukaisesti toimitaan jatkossakin.

Oulussa kaupunginjohtajan virkaan tullessa vuonna 1991 kaupungissa oli ollut yli kolmekymmentä lautakuntaa. Olemassa oleva rakenne vaati muutoksia, joten toimenpiteinä

“Koottiin sosiaali- ja terveystoimi, teknisellä puolella oli viis hallintokuntaa ja kulttuuritoimessa oli, taidemuseolla, musiikkitoimella, teatterilla ja kirjastolla jokaisella oma hallintokuntansa ja luottasmushenkilölautakuntansa ja nää kaikki laitettiin, koko kulttuuritoimi yhteen. Näin on päädytty siihen, että on kolme tällästä vahvempaa (lautakuntaa), sosiaali- ja terveys, joka on määrällisesti suurin, opetus-, tekninen ja sitten tietysti vapaa-aika puolella on kulttuuri, johon ei ole liikuntaa yhdistetty ja näin on päästy kahteentoista hallintoyksikköön tai lautakuntaan.”

Oulussakin on luontevasti yhteen sopiviksi katsotut toimialat liitetty yhteen. Oulussa on myös perinteisiä linjoja noudattaen liitetty yhteen sosiaali- ja terveystoimi.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että toimialojen ja lautakuntien yhdistämiset noudattelevat aika perinteisiä linjoja Suomessa. Sosiaali- ja terveyssektori ovat useinmiten yhdistettävät sektorit ja usein koulu- ja kulttuurisektoria on ehdotettu yhdistettäväksi. Näin voi sanoa, jos vertaa tilannetta norjalaisissa kunnissa tehtyihin ratkaisuihin. Norjassa eräässä pienessä, 1600 asukkaan kunnassa, hallinto on jaettu kahteen lautakuntaan, joissa elinehdot- ja kulttuuri lautakunnassa on mukana koulu-, kulttuuri-, terveys- ja sosiaaliasiat. Toinen lautakunta käsittää tekniikan, maatalouden ja elinkeinon. (Kogstad 1996, 27.) Kyseisen kunnan kohdalla on tietysti huomioitava se, että nämä toimet eivät tämän kokoisessa kunnassa voi olla kovin suuria. Näin ollen esimerkiksi Jyväskylän kokoisessa kaupungissa koulu- ja kulttuuriasioiden yhdistäminen ei olisi mahdollista, koska koulun toimiala on kooltaan niin suuri.

Loimaan kunnassa kulttuurin yhdistämistä koululautakuntaan pohdittiin vakavasti, mutta kulttuurilautakunta säilyi kuitenkin kunnassa itsenäisenä lautakuntana. Norjalaisessa 4000 asukkaan kunnassa, kulttuuri päätettiin yhdistää ympäristö- ja elinkeino asioiden kanssa (Kogstad 1996, 37). Loimaan kunnassa ei kuitenkaan olla kaukana tästä ajatuksesta, että ympäristöllä- ja kulttuurilla olisi jotain yhteistä; onhan kunnassa olemassa yhdistelmävirkena kulttuuri- ja ympäristönsuojelusihteeri.

6.3.2 Valtionosuusuudistus

Valtion toimesta on myös luotu kunnille muospaineita, joista eräs merkittävimmistä on valtioosuusuudistus. Tämä vuonna 1993 voimaan tullut uudistus muutti suuresti kuntien rahoitustilannetta, joka pakotti pohtimaan asioita uudelleen.

Millä perusteella valtionsosuudet sitten aikaisemmin myönnettiin? Ennen uudistusta valtionsosuudet maksettiin kunnille lakisääteisten tehtävien suorittamisesta aiheutuneiden todellisten kustannusten mukaan, valtion ja kunnan välillä oli voimassa eräänlainen toimeksiantosopimus. Molemmat osapuolet velvoitettiin hoitamaan omat osuutensa ja kustannusten jako oli suhteellisen helppoa. Valtionsosuudet tulivat automaattisesti, jos

tehtävät osoitettiin suoritetuiksi, kuitenkin suunnitelmien, ennakkoanomusten ja lopputilitysten jälkeen. (Martikainen 1995, 44.)

Valtionosuusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli poistaa kuntakohtainen kustannussidonnaisuus valtionosuuksien maksuperustana (Myllymäki & Uoti 1995, 25). Pääasiallisena muutoksen sisältönä on valtionosuuksien määrittelyminen laskennallisesti. Uudistuksella pyrittiin kuntien itsehallinnon vahvistamiseen sekä valtion ja kuntien välisen kustannusjaon säilyttämiseen uudistusta edeltävällä tasolla. Kuntien itsenäisyyttä korostettiin ja taloudellisuutta ja tehokkuutta palvelujen järjestämisessä. Valtionohjauksen kevetessä kuntien odotettiin tekevän nykyistä itsenäisempiä ratkaisuja. Uudistuksen tarkoituksena oli rohkaista kuntia etsimään uusia hallinnollisia ja toiminnallisia ratkaisuja. Valtionosuudet eivät enää määräytyneet menojen mukaan, joten kustannuksista aikaansaadut säästöt piti koitua asianomaisen kunnan hyväksi. (Ahvenainen, Heikkilä & Pirhonen 1992, 1.)

Kunnan viranhaltijoiden mukaan uudistuksen katsottiin antaneen kunnille liikkumavaraa sekä pakottaneen kunnat itse ajattelemaan ja pohtimaan toimintojensa tarkoituksiperiä ja rahojen kohdentamista. Valtionosuusuudistusta ei pidetty kuitenkaan hallinnollisena uudistuksena, koska monissa kunnissa päätöksentekojärjestelmää oli uudistettu ja päätöksentekoa delegoitu jo ennen valtionosuusuudistusta, vapaakuntakokeilun ollessa tässä merkittävämpi uudistus. Kunnat olivat uudistuksen myötä opetelleet uudenlaista käyttäytymiskulttuuria, mutta itseohjautuvan järjestelmän luominen ei kuitenkaan ole ollut helppoa, kun on totuttu valtiokeskeisesti ohjattuun järjestelmään. (Laamanen, Häppölä & Brommels 1996, 262.)

Uusi valtionosuusjärjestelmä muodostui yleisestä valtionosuudesta, verotulojen täydennyksestä, opetus- ja terveydenhuollon valtionosuudesta ja perustamiskustannusten valtionosuudesta (Ahvenainen, Heikkilä & Pirhonen 1992, 1). Uudistusten yhteydessä valtionosuuksiin määrättyä rahallista osuutta valtion budjetissa vähennettiin, esimerkiksi vuonna 1996 valtionosuuksia vähennettiin hallitusohjelman lisäpöytäkirjan mukaan 3,8 miljardilla markalla (Koski 1996, 27). Vuoden 1997 alusta voimaan tulleessa ehdotuksessa määriteltiin, että valtionosuusjärjestelmä tulisi koostumaan ensisijaisesti

kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta ja tutkimuksiin perustuvista käyttötalouden valtionosuuksista (Koski 1996, 33).

Uudistuksen tavoitteena oli siis rohkaista kuntia etsimään uusia hallinnollisia ja toiminnallisia ratkaisuja. Haastattelujen perusteella voisi sanoa, että kunnat suorastaan pakotettiin etsimään uusia ratkaisuja. Uudistuksessa kunnan asema muuttui paljon entiseen tilanteeseen verrattuna. Kuntien asemaa muutoksessa ehkä vaikeutti valtion valtionosuuksiin kohdistamat tiukat säästötoimet, jotka johtuivat valtion kiristyneestä taloudellisesta tilanteesta. Kunnissa piti sopeutua valtionosuuksien määrän muuttumiseen ehkä nopeamminkin, kuin alunperin oli ajateltu uudistusta aloitettaessa. Populistisesti sanottuna valtio vei kunnilta rahaa ja siihen oli kuntien parhaansa mukaan yritettävä sopeutua.

Loimaan kunnassa valtionosuuksien muutokset on katsottu kunnan tilanteen kannalta hyvin hankaliksi. Kunnan tilannetta haluttiin pitkällä aikavälillä tarkkaan kartoittaa, mutta tulevan ennakoiminen katsottiin hyvin vaikeaksi, koska kunnanjohtaja toteaa:

“Mahdollisuudet ovat äärimmäisen pienet olleet ainakin viime vuosina sen takia, että valtiovallan käyttäytyminen on ollut täysin arvaamatonta ja valtionosuuksien vähentyminen on ollut niin suunnattoman rajua esimerkiksi meidän osalta, että se ei ole jättänyt meille minkäänäköstä pelivaraa; niinkun tapetin ja seinän välissä, siinä meidän liikkumavara on ollut. Siinä ei ole juurikaan muuta pystytty tekemään, kuin kieli keskellä suuta elämään, pyrkimään niinkun kautta linjan säästämään.”

Jos oheisesta kielikuvasta jotain voidaan päätellä, valtionosuuksien väheneminen on asettanut kunnan talouden tosi tiukkoihin raameihin. Talouden suunnittelu on vaatinut tarkkaa harkintaa, eikä mitään ole voinut jättää sattuman varaan. Uudistuksen korostamat taloudellisuus ja tehokkuus ovat tulleet kunnassa todella tarkkaan harkittaviksi.

Jyväskylän kaupunginjohtaja kertoo myös, että valtionosuuksien väheneminen on

aiheuttanut huolta rahojen vähenemisestä, ulkoinen paine valtion taholta on ollut myös tiukkaa, koska

“Valtio on parissa, kolmessa vuodessa vienyt meiltä 200 miljoonaa valtionosuuksia.”

Valtionosuuksien väheneminen Jyväskylässäkin on ollut suurta ja näin on vaadittu tarkkaa taloudenhoitoa ja harkintaa siitä, mihin kaupungin käytettävissä olevia varoja tulee kohdentaa.

6.3.3 Tulosjohtamisen toteuttaminen ja raamibudjetointi

Tutkimuksessa olevien kuntien sisäinen tarve muutokseen on ollut erilainen Jyväskylän kaupunginjohtaja tuo esiin, että kaupungissa on ollut myös sisäistä tarvetta muutokseen.

“Muutokseen on ollut sisäisiä paineita, sisäinen tarve uudistua. Kokoajan näissä muutosprosesseissa me käytetään tällaista esikuvavertailua, benchmarkingia, missä asioita on hoidettu hyvin, niin yritetään hyödyntää se. Yleensä meidän hallinto on aikamoinen edelläkävijä.”

Loimaan kunnassa ei sisäistä muutospainetta ei niin suuresti ollut, vaan muutos on tapahtunut enemmänkin virkamiesten aloitteesta. Loimaan kunnanjohtaja kertoo:

“Sisäisesti ei juurikaan ole ollut (tarvetta muutokseen), että näitä pienet ja varmaan maaseutukunnat, näihin sisältyy peruskonservatiivisuutta, joka pitää pitkälti olemassa olevista olosuhteista kiinni ja täällä ei välttämättä ole sellasta uudistushenkisyyttä ja uuden kokeilemisen halua. Enemmänkin virkamiehistö pyrkii siihen, että vähän nopeammin pystyttäisiin muuttumaan ja ennakoimaan tulevaa. Luottamushenkilöstössä on tosi vaikea saada uusia ajatuksia eteenpäin. Siihen suhtaudutaan aika nihkeästi.”

Vaikka sisäisen muutoksen tarve on näissä kunnissa ollut erilainen, tulosjohtamisen idea

ja tuloksellisuuteen pyrkiminen on kuitenkin ollut kaikissa vaikuttavana tekijä ja raamibudjetoinnin periaatteiden tuleminen tulosjohtamisajatuksen mukana.

Miksi kunnat pyrkivät tavoittelemaan tulosjohtamisen periaatteita ? Tähän oli useampiakin syitä. Kuntien talous tiukkeni 1980- luvun alkupuolella, mutta kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen pysähtyi väliaikaisesti vallinneen noususuhdanteen vuoksi. Tänä aikana kuntien verotulot kasvoivat jatkuvasti kohonneen tulotason perusteella. Vuonna 1991 syventynyt lama aiheutti suuria taloudellisia vaikeuksia myös kunnallishallinnolle, mikä vähensi kuntien mahdollisuuksia vastata palvelujen kysyntään ja kuntalaisten tarpeisiin. Palvelujen kysyntä kuitenkin kasvoi ja laatuvaatimukset kovenivat. Lainsäädännöllä ainakin vuoteen 1991 asti luotiin kunnille lisävelvoitteita palvelujen tuottamiseen. Kunnallisten palvelujen toivottiin yhä paranevan, vaikka lama ehkä jonkin verran taittoi näitä vaateita. Palvelutarpeet kuitenkin edelleen kasvoivat muun muassa ikärakenteen muuttuessa ja vanhuusväestön kasvaessa. (Hiironniemi 1992, 15-16.)

Laman vaikutuksesta kunnat siis joutuivat tilanteeseen, jossa ne joutuivat tasapainoilemaan tiukan talouden ja kuntalaisten palveluodotusten välillä. Lama aiheutti myös palvelujen kysynnän muutoksia, jotka edellyttivät kunnilta tietoisia toimia palvelujen kohdentamisessa ja kehittämisessä toiminnan tuloksellisuutta parantamalla. Toiminnan tuloksellisuutta tuli pyrkiä lisäämään resursseja lisäämättä eli oli kehitettävä olemassa olevia resursseja. (Partanen 1992, 18.)

Mitä tulosjohtaminen sitten on ? Tulosjohtamisen määritellään olevan organisaation toiminta-ajatuksen, arvoihin ja tulostietoisuuteen sekä itseohjaukseen ja tilannekohtaisiin palaute- sekä motivointikeinoihin perustuva ajattelutapa ja toimintafilosofia. Eri organisaatiotasojen ja yksilöiden järjestelmällisen yhteistyön avulla pyritään tietoiseen ja tulokselliseen toimintaan. Tätä tavoitellaan yhdensuuntaistamalla koko organisaation ja sen eri tulosyksiköiden sekä yksilöiden tulostavoitteet, joihin vaikuttavat organisaation toiminta-ajatuksen ja arvot. Nämä tavoitteet toteutetaan itseohjausperiaatetta noudattamalla. (Manninen 1992, 41.)

Työnjako tulosjohtamisen toteuttamisessa katsottiin olevan seuraavanlainen. Keskeisten päävaiheiden eli “suurten linjojen” osalta päätöksenteko tulosjohtamisesta kuuluu luottamushenkilöorganisaatiolle. Luottamushenkilöorganisaation keskeinen tehtävä on vastata siitä, mitä kunnassa tehdään. Viranhaltijaorganisaation keskeinen tehtävä on taas toteuttaa päätökset eli vastata siitä, kuinka luottamushenkilöiden tekemät päätökset kunnassa käytännössä toteutetaan. (Manninen 1992, 41.)

Oulun kaupunginjohtaja kuvailee kaupungissa tapahtunutta muutosta seuraavasti:

“90- luvulla on tapahtunut sillä tavalla, on siirrytty pieniin määrärahakokonaisuuksiin, kohdistuvasta ohjauksesta ja johtamisesta on siirrytty yhä enemmän tällaiseen strategisen johtamisen suuntaan ja se on merkinnyt sitä, että korkein päätöksentekuelin, valtuusto on tullut sellaiseen asemaan, se antaa näitä suuntaviivoja, tavoitteita, tekee strategiaohjelmia ja sitten mikä ehkä tärkeintä, niin taloudessa se hyväksyy raamibudjetin, jolloin esimerkiksi Oulun kaupungin 3 miljardin budjetista se saattaa hyväksyä satojen miljoonien suuruisia erä.”

Näin ollen Oulun kaupunginjohtajan mukaan Oulussa olisi päästy tulosjohtamisen yhteen tavoitteeseen, jossa valtuusto määrittelee tulosjohtamisen suuntaviivat ja strategiat. Tulosjohtamiseen tai strategiseen johtamisen siirtymisen Oulun kaupunginjohtaja mainitsee tärkeänä tekijänä muutokseen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen liittyy yleiseen johtamiskulttuurin muutokseen, jossa kaupunginjohtaja nimeää oman panoksensa tärkeäksi liikkeelle panevaksi voimaksi.

Kuntaorganisaatiossa eri tulosyksiköiden ja koko organisaation sekä yksilöiden tulostavoitteiden yhdensuuntaistaminen ei ole helppo tehtävä. Kuntien toimialat ovat erilaisia ja monella osasella saattaa olla hyvin sektoroitunut näkökulma. Asioita ajatellaan vain oman sektorin näkökannalta eikä kokonaisuuden kannalta. Hämeenlinnan kaupunginjohtajan kuvailee, miten tämä asia voi näkyä käytännössä.

“ Kaikilla on, samantyyppiset kokemukset tästä asiasta, ett se pelaa varsin hyvin, voisko sanoa ylätasolla. Ett jos mä teen tän hyvin, niin siitä vois tulla jollekin edullisesti, siitä vois tulla jollekin haittaa. Mutta sitten voi olla jopa vierekkäisissä tulosyksiköissä, jos se on liian tiukka tää tulosvastuu, katsotaan

vääriä mittareita, varsinkin jos katotaan pelkkää rahaa, voi käydä sillä tavalla, että molemmat voi tehdä hirveen hyvää tulosta yhteisesti, mutt se ei oookaan kokonaisuuden kannalta hyvä.”

Tuloksellisuuteen pyrkivät yksiköt katsovat usein luonnollisestikin enemmän omaa sektoria kuin kokonaisuutta, elikkä kokonaisuuden ajattelemisen ei ole aina niin helppoa. Tuloksellisuuteen pyrkiminen on hyvä asia, jos se toimii kokonaisuuden kannalta hyvin. Se ei aina ole hyvä asia, jos kokonaisuusnäkemys katoaa ja tehdään vain oman yksikön sisällä hyvää tulosta. Tulosjohtamisen toteuttamisessa on Hämeelinnassa käytetty myös muutamia esimerkkihallintokuntia, "etujoukkoa", joka on ensiksi pyrkinyt tuloksellisuuteen eli

“ Tulosjohtamisessakin meillä mentiin asteittain, ett sinne lähti ensimmäisenä sellaset , voi sanoo näin jälkeenpäin, jotka oli halukkaampia ja kuvitteli sen osaavansa. “

Hämeenlinnassa on myös onnistuttu tavoitteessa, jossa valtuustolle on muotoutunut rooli strategisten päälinjojen luojana. Päätösvaltaa muuten on delegoitu alemmaksi, mutta valtuustolle on tullut uusia tehtäviä

“ Elikkä niitä suuntaviivojen laatimista, pitemmän tähtäyksen suunnittelua ja tota ideointia ja sellasta valtuustolle tilalle.”

Tulosjohtamisen toteuttamiseen liittyy myös tiukasti tulosbudjetoinnin idea. Tulosbudjetointia on näin vähitellen ryhdytty toteuttamaan osana tulosjohtamisen ideaa. Tulosbudjetointiin tai myöhemmin ilmauksena raamibudjetointiin siirtyminen on myös aiheuttanut tarvetta muutokseen. Tulosbudjetin avulla suunnitellaan lähinnä lyhyen aikavälin tulostavoitteet ja voimavarojen tarve sekä seurataan tavoitteiden ja voimavarojen toteutumista. Tulosbudjetin tulee antaa kuva budjettivuoden aiotusta tuloksellisuudesta ja laskelma siitä, mihin kehitys johtaa lähivuosina tällä tuloksellisuudella. Tulosbudjetti sisältää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

(Huttunen 1990, 89.)

Tulosbudjetoinnissa määrärahat mitoitetaan budjettivalmistelussa esitettyjä tulostavoitteita vastaaviksi, kehysbudjetoinnissa sitä vastoin osoitetaan määräraha-kehukset, joiden rajoihin asetetaan tulostavoitteet (Valtiovarainministeriö 1990, 26). Kunnanvaltuuston hyväksyessä tulosalueittain vain menot, tulot ja nettomenot sekä kustannuslaskennalliset erät ja määrittelee tulostavoitteet, käytännön toiminnan kannalta kunkin tulosalueen toimielimen tehtäväksi tulee jakaa määrärahat tuloyksiköille. Prosessia ja sen tulosta kutsutaan talousarvion käyttösuunnitelmaksi. Tässä yhteydessä asetetaan tarkennetut tulostavoitteet yksiköittäin. (Manninen 1992, 100.)

Loimaan kunnassa raamibudjetilla rajatuilla raameilla on ollut suuri merkitys muutoksessa tuloyksiköihin nähden. Määrärahat on jaettu tuloyksiköille ja tämän mukaan tarkennetut tulostavoitteet on yksiköittäin asetettu.

“Mutta se on siis hyvin pitkälle tapahtunut näin, että hyvin pitkälle hallintokunnat ovat tienneet, että heillä on suurin piirtein tollanen ja tollanen rahamäärä käytettävissä ja heidän on pantava organisaationsa ja palvelunsa sellaseen ojennukseen, että saisivat siitä mahdollisimman hyvää tulosta aikaseks.”

Hallintokunnat eli siis oman yksikkönsä asiantuntijat ovat valmistelleet ja tehneet muutoksen, joka sopii asetettuihin taloudellisiin ja tavoitteellisiin raameihin. Tuloyksikölle ei ole kuitenkaan annettu täyttä vapautta toteuttaa muutoksia oma-aloitteisesti, vaan muutokset on pitänyt hyväksyttää kunnanvaltuustossa eli yksikössä, jossa tulosjohtamisen periaatteiden mukaisesti tulosjohtamisen tavoitteiden strateginen suunnittelu tehdään. Toisaalta voidaan kysyä, tuleeko tässä tilanteessa valtuustosta vain kunnanhallituksen ja tuloyksiköiden ajatusten kumileimasin. Alpo Karila pitää tällaista tilannetta mahdollisena, jos kunnanhallitus ja kunnan johtoryhmä tekevät asiasta loppuun saakka viimeistellyn ehdotuksen, jonka valtuusto sellaisenaan tai toiveponsilla siunaa. (Karila 1990, 174.)

Avaintulospanokset sisältyvät koko kunnan tasolla raamiin. Raamin jakaminen hallintokunnille voi olla ongelma, varsinkin tilanteessa, jossa kunnan hallinto-organisaatio on pirstoutunut ja talousarvion rakenne ja organisaatorakenne eivät vastaa toisiaan. (Karila 1990, 175.)

Oulun kaupunginjohtaja kertoo, että raamin jakamisen ongelma hallintokunnille on ollut Oulussa asia, joka on pitänyt ratkaista tulosbudjetoinnin yhteydessä. Tulosjohtamisen ja tulosbudjetoinnin toteuttamiseksi muutos on ollut välttämätön.

“Tämöksen strategisen johtamisen läpiviemiseksi 40 hallintokuntaa oli ehdottomasti liikaa. Tämä määrärahan pirstoutuminen niin pieniin oli kyllä semmonen epäkohta, ett se oli poistettava.”

Oulussa tulosbudjetoinnin toteuttaminen vaati toteutuakseen hallinto rakenteen muutosta.

6.3.4 Vapaakuntakokeilu

Joillekin kunnista mukanaolo vapaakuntakokeilussa on ollut tärkein tekijä, jonka vuoksi muutos kunnassa on lähtenyt liikkeelle. Aineistossani yksi kaupungeista, Hämeenlinna, on ollut vapaakuntakokeilussa mukana heti alusta alkaen. Tämän kokeilun kaupunginjohtaja mainitsee, tulosjohtamiseen siirtymisen lisäksi, merkittävämmäksi tekijäksi muutosprosessin alkamiselle kaupungissa.

Vapaakuntakokeilulle asetettiin useammanlaisia tavoitteita. Tavoitteeksi määriteltiin kokemusten saaminen siitä, miten kunnallista itsehallintoa voidaan vahvistaa ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia lisätä. Kunnallishallintoa tulisi kehittää paikallisia oloja nykyistä paremmin vastaavaksi ja käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin. Kunnallisia palveluja tuli myös parantaa. (Suomen Säädoskokoelma

1988, 1617.) Vapaakuntalain tavoitteena oli kansalaisten tarvitsemien palvelujen parantaminen, koska asioiden käsittelyä haluttiin yksinkertaistaa sekä nopeuttaa ja antaa mahdollisuuksia nopeaan reagointiin. (Sisäasianministeriö 1990, 1).

Kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon pyrittiin lisäämään, muun muassa käyttäjädemokratiaa lisäämällä ja aloitteiden käsittelyä kehittämällä. Uusi lainsäädäntö mahdollisti lautakuntaudistuksen, jolloin kunnat pystyivät saneeraamaan lautakuntahallinnon aivan muutamaa harvaan lautakuntaan tai kokoamaan varovasti yhteen toimintoja. Lautakuntahallinnon uudistaminen ei kohdistunut vain lakisääteisiin lautakuntiin, vaan myös vapaaehtoisiin lautakuntiin. (Sisäasianministeriö 1990, 1-3.) Lautakuntien uudelleenorganisoinnit muodostuivatkin vapaakuntakokeiluun osallistuneiden kuntien yhdeksi näkyvimmistä toimenpiteistä (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 79). Kunnilla oli myös mahdollisuus poiketa jonkin verran valtiosuusia ja -avustuksia koskevista säännöksistä (Hoikka 1989, 2).

Hämeenlinnassa vapaakuntakokeilun myötä lautakuntaorganisaatiota uudistettiin voimakkaasti. Toimintoja laitettiin "reippaasti" yhteen ja lopulta kaupunki muotoutui lautakuntarakenteeltaan tutkimistani kunnista kaikkein keveimmäksi. Kaupunginjohtaja kertoo prosessista.

“ Koottiin tiettyjä toimintoja yhteen ja sitten katsottiin, että ne isot toiminnot, jolla on sekä kokoa ja käytännön toimintaa, jatkuvaa kunnossapitoa, plus sitten sen lisäksi, että niillä on myöskin suunniteltavaa tulevaisuutta, niin ne olis sellasia, joissa olisi lautakunta. Meillä päädyttiin neljään merkittävään lautakuntaan. Siellä on perusturvalautakunta, joka pitää pääasiassa sosiaalitoimen asiat sisällään. Koululautakunta, jossa on pakollinen koulutus, peruskoulu ja siihen verrattavat koulut ja lukio ja ammatillisen- ja aikuiskoulutuksen lautakunta. Siinä on ollut toisen asteen koulutus pääasiassa. Neljäs suuri on tekninen lautakunta, johon sitten koottiin kaikki, aikaisemminhan meillä oli sellaisia, kun oli palolautakuntaa ja tielautakuntaa, ne koottiin yhteen. Tällä pyrittiin siihen, että ensinnäkin olis voimaa kaikilla lautakunnilla siihen ja että siellä on tarpeeks, niitä henkilöitä, joille palkka maksetaan. Samalla tietoisesti pyrittiin muodostamaan näistä lautakunnista sellasia pieneniskaupunginhallituksia.”

Hämeenlinnassa haluttiin keskittää toiminnot isompiin yksiköihin ja antaa näille

yksiköille valtaa päättää niille kuuluvissa asioissa. Haluttiin antaa valtaa ja vastuuta yksiköille. Ne saivat itse päättää, miten rahat kyseisen yksikön sisällä käytetään ja miten toimitaan. Hämeenlinnassakin on huomattavissa, mikä on yleensäkin ollut vapaakunnissa yleistä, että lautakunnat ovat selvästi laaja-alaistuneet eli, niin sanotut puhtaat yhden hallinnonalan ja sektorin lautakunnat ovat vähentyneet (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 88). Erityisesti vapaa-aika, kulttuuri- ja sivistyssektorit ovat vähentyneet ja näistä kulttuuri- ja vapaa-aika lautakuntaa ei Hämeenlinnassa ole enää ollenkaan. Puhtaista yhden hallinnonalan lautakunnista parhaiten on säilyttänyt asemansa tekninen lautakunta, joita on edelleen lähes 90 prosentissa kunnissa (Mäki-Lohiluoma & Kurikka 1994, 89). Tekninen lautakunta on säilyttänyt asemansa Hämeenlinnassakin.

Kaupunginjohtajan mukaan vapaakuntakokeilun tuoman prosessin aikana ei henkilöstöä ole paljoa jouduttu irtisanomaan. Osa työntekijöistä on siirtynyt pois organisaatiosta luonnollisen poistuman kautta ja heidän tilalleen ei ole kovin paljon ainakaan palkattu uusia työntekijöitä. Hämeenlinnan kaupunginjohtajan mukaan hallinnollinen muutos on asettanut henkilöstölle myös uusia vaatimuksia, joihin henkilöstön on pitänyt sopeutua ja hyväksyä uudenlaiset toimintatavat.

“Kyllä tässä voi sanoa, että osittain on jouduttu asioita hoitamaan hyllyttämismenettelyllä. Joku kun ei pysty johonkin, niin hänet sivuutetaan ja jätetään. Mutt ei meillä oo ketään heitetty ulos sen takia, ett kyllä kaikille on kuitenkin löytynyt jonkinlainen työsaraka.”

Organisaatiomuutoksessa on siten vaadittu, että kuntaan työhön jäävät henkilöt tekevät työnsä tehokkaasti ja parhaalla mahdollisella tavalla. Hämeenlinnan kaupunginjohtajan kertomat toimenpiteet osoittavat tehokkuusvaatimuksen läsnäolon, joka on tullut todellisuudeksi myös kuntaorganisaatiossa. Toisaalta pohdin, onko tehtävien uudelleenjärjestely aiheuttanut, että joku henkilö on todennut asemansa huonontuneen niin roimasti, että hän on päättänyt jättää kuntaorganisaation työyhteisönä. Muutos kuntasektorilla on siis realisoanut tilanteen, että kunnan virka ei enää välttämättä olekaan virka eliniäksi.

6.4 Organisaatiomuutos kulttuuritoimen kannalta

Edeltävässä kappaleessa olen pohtinut tekijöitä, joiden vuoksi koko kunta organisaatioita on lähdetty muuttamaan. Tässä kappaleessa yritän selvittää, mitkä ovat olleet ne syyt, joiden vuoksi kulttuuritoimea on lähdetty tai ei ole lähdetty muuttamaan. Koetan myös etsiä vastausta kysymykseen, mikä on kulttuuritoimen asema kunnassa tällä hetkellä ja mikä ehkä tulevaisuudessa kaupunginjohtajien näkökulmasta. Tuleeko kulttuurin rooli muuttumaan ja millä tavalla? Tässä kappaleessa aion myös katsella yhteyttä Norjaan, onko Suomen ja Norjan välillä yhteneväisiä perusteluja sille, miksi kulttuuritoimen hallintoa on muutettu.

Kunnan kulttuuritoimessa on ollut hyvin yleistä, että toimintoja on laitettu yhteen ja kulttuurilautakunta on yhdistetty johonkin muuhun lautakuntaan. Kulttuurilautakunnan katsotaan kunnan organisaatiossa olevan erityislautakunta. Näin ollen kulttuuriasioiden järjestäminen ei kuulu kunnassa peruspalvelujen joukkoon. Se on usein sektori, jonka asiat järjestetään, jos rahaa muusta palvelutoiminnasta jää yli. Kulttuuritoimen hallintoa on järjestetty hyvin monilla tavoilla.

Suomen Kuntaliiton tutkimuksessa vuodelta 1995 on kartoitettu, millä tavalla sivistystoimen hallintoa on järjestetty kunnissa. Yleisin tapa järjestää sivistystoimen hallintoa oli kahden lautakunnan järjestelmä, joka oli 39 prosentilla tutkituista kunnista. Näistä kunnista noin puolet olivat sellaisia, joista toiselle lautakunnalle kuului peruskoulu-, lukio- ja kirjastoasiat ja toiselle lautakunnalle kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen asiat. Toinen puolisko kunnista olivat sellaisia, joista toiselle lautakunnasta kuului peruskoulu- ja lukioasiat ja toiselle lautakunnalle kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen asiat. (Suomen Kuntaliitto 1995, 8.)

Kunnista 29 prosentilla sivistystoimen hallinto hoidettiin yhdellä lautakunnalla. Asioiden esittely oli yhden lautakunnan organisaatioissa järjestetty siten, että 72 prosentilla

lautakunnista oli yksi esittelijä ja muissa oli useampia esittelijöitä. Kolme taikka useampia lautakuntia oli kolmanneksessa eli 30 prosentilla kunnista. Kolmen lautakunnan osalta yleisin ratkaisu oli sellainen, jossa yhdelle lautakunnalle kuului peruskoulu- ja lukioasiat sekä toiselle lautakunnalle liikunta- ja nuorisotoimen asiat. Kolmannessa lautakunnassa olivat sitten kulttuuritoimea ja kirjastoa koskevat asiat. (Suomen Kuntaliitto 1995, 8.) Esimerkiksi Lahdessa on ollut koko sivistystoimen alueella neljä lautakuntaa; koululautakunta, kulttuurilautakunta, liikuntalautakunta sekä nuoriso- ja vapaankulttuurityön lautakunta (Suomen Kuntaliitto 1995, 9).

Koska lautakunnissa on tapahtunut hallinnollisia yhdistämisä, niin samalla myös kulttuurialan viranhaltijoiden, kuten kulttuurisihteerien, virkojen toimialoissa on tapahtunut muutoksia. Kunnissa on yhdistelty useitakin toimialoja kunnan kulttuurisihteerien hoidettavaksi. Kulttuurisihteerin lähikuvassa- tutkimuksessa vuodelta 1992 ilmenee, että yhdistelmävirkoja oli 25 prosentilla kunnista. Yleisiä yhdistelmävirka järjestelyjä olivat kulttuuri- ja nuorisosihteerin sekä kulttuuri- ja raittiusihteerin virat. Vähemmän yleisiä yhdistelmiä olivat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisosihteerin sekä kulttuuri- ja ympäristösihteerivirat. Kulttuurisihteerien päävirkojen osuus oli tässä tutkimuksessa 60 prosenttia. (Kangas-Pohjola 1992, 34.) Viime vuosien aikana kulttuurisihteerin virkanimikkeenä on useissa kunnissa lakannut olemasta. Virkoja on kokonaan lopetettu tai kulttuurisihteerin virka on yhdistetty yhä enemmän muihin virkoihin.

Kulttuurilautakunnissa ei koskaan ole käsitelty suuria rahamääriä, vaan kulttuuritoimi on kunnan hallinnossa ollut "pieni siivu". Kulttuurilautakuntien lakisääteistämisen jälkeenkin vuonna 1987 lautakuntien alaiset valtionapuun oikeuttavat kuntakohtaiset menot vaihtelivat noin 2200 markasta yli 16 miljoonaan markkaan. Kulttuurilautakunnat jäivät kuitenkin yhä varojen käytössä paljon jälkeen muista lautakunnista, kulttuuritoiminnan edistämiseen osoitettujen varojen ollessa pieniä suhteutettuna määrärahoihin muilla sektoreilla. Lähes puolet maamme kunnista käytti kulttuuritoiminnan edistämiseen kulttuurilautakuntien kautta alle 15 markkaa asukasta kohden tänä vuonna. Kulttuuritoiminnan tukemiseen lautakuntien kautta noin 6 markkaa asukasta kohden käytettiin erilaisiin avustuksiin. Pääosalla avustuksista edistettiin

erilaisten ryhmien ja järjestöjen toimintaa, joista henkilökohtaiset apurahat olivat vähemmistönä. Kulttuurilautakuntien kautta jaettiin useita, mutta suhteessa kovin pieniä avustuksia. Taloudelliset rakennetekijät olivat harvoin vaikuttamassa kulttuuritoiminnan rahoitukseen. Eroja oli huomattavasti enemmänkin kuntien ammattirakenteissa. Kulttuuritoimintaa tukevissa kunnissa palveluammateissa toimivien osuus oli muiden kuntien vastaavaa määrää suurempi. (Kangas 1990, 31-38.)

Kunnissa kulttuuritoimen rahoituksen tilanne alkoi muuttua 1990-luvun laman myötä. Opetushallituksen teettämässä tutkimuksessa on tutkittu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenojen kehitystä vuosina 1992-1994. Kyselyyn osallistuneissa 45 kunnassa kulttuuritoimen kokonaismenot olivat laskeneet tarkastelukaudella keskimäärin 15 prosenttia. Menolajeittain tarkasteltuna palkkausmenot supistuivat suhteellisesti eniten. Kulttuuritoimen virkojen ja toimien määrä supistui merkittävästi ja hallinto keveni. Avustusten ja muiden menojen määrä on supistunut 7 prosenttia. (Opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenojen.. 1994, 27.)

Kulttuuripuolella säästöjä oli pyritty aikaansaamaan organisoimalla toimintaa uudelleen ja muuttamalla palvelurakennetta. Toimintoja oli supistettu ja pyritty keskittymään vain olennaiseen. Hallintoa oli kevennetty esimerkiksi lautakuntia yhdistämällä. Säästöjä henkilöstömenoista oli aikaansaatu muun muassa virkoja ja toimia lakkauttamalla sekä laajentamalla toimenkuvia ja lomauttamalla työntekijöitä. Avoimet virat oli jätetty täyttämättä eikä sijaisia enää palkattu lyhytaikaisia poissaoloja varten. (Opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenojen.. 1994, 45.)

Vuonna 1993 voimaan tullut valtiosuus uudistus muutti myös oleellisesti kulttuurin kunnissa saamaa rahoitusosuutta. Opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuudet lasketaan kunkin toiminnan osalta erikseen ja näin saadut valtiosuudet lasketaan yhteen ja maksetaan kunnille yhtenä kokonaisuutena. Kuntien saamat valtiosuudet eivät enää tämän uudistuksen jälkeen ole olleet käyttötarkoitussidonnaisia. (Opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuus uudistus 1996, 23.) Tämä muutos on aiheuttanut paljon huolta siitä, miten kulttuurin alueelle tulee kunnissa käymään. Esimerkiksi eurooppalainen asiantuntijaryhmä suhtautui melko varauksellisesti siihen, missä määrin

uudistus todella palvelee kulttuurisektorin erityistarpeita. Kuntien päätöksentekijät voivat nyt käyttää kunnalliseen kulttuuritoimintaan saamaansa valtiontukea myös muihin tarkoituksiin. Kuntien ja valtion kulttuuripoliittiset toimenpiteet ovat ilmeisestikin entistä selvemmin erkanemassa toisistaan ja uusi laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ei helposti lisää managerismia ja tehokasta johtamista. (Suomen kulttuuripoliittikka 1996, 160.)

Kulttuuritoimen rahoitus on siis paljon muuttunut viime vuosien aikana. Tämä on useassa kunnassa ollut vaikuttamassa myös hallinnollisiin ratkaisuihin. Miten edellä mainitut tekijät ovat olleet vaikuttamassa tutkimissani kunnissa, siitä seuraavassa.

Kaikissa tutkimissani kunnissa kulttuuritoimen asemasta ja hallintorakenteesta on käyty paljon keskusteluja. Loimaan kunnassa ja Jyväskylässä kulttuurilautakunta on muutokseen jälkeen edelleen olemassa. Oulussa kulttuurilautakunta on oma yksikkönsä, mutta se on samassa sektorissa koululautakunnan kanssa, joita hoitaa yhdessä sivistystoimen toimialajohtaja. Kulttuuritoimenjohtajan on Oulussa sivistystoimen johtajan alaisuudessa. Hämeenlinna on muutoksen jälkeen päätenyt ratkaisuun, jossa kulttuurilautakuntaa ei ole enää omana yksikkönään kaupungin hallintorakenteessa. Seuraavassa kuitenkin keskustelua ja kuvausta siitä, miten edellämainittuihin ratkaisuihin tutkituissa kunnissa on päädytty.

6.4.1 Loimaan kunta - kulttuurilautakunnan olemassaolo luottamusmiesten tahto

Aluksi yleisesti Loimaan kunnan kulttuuritoimesta. Loimaan kunnassa kulttuurilautakunta on osana sivistystoimen toimialaa. Sivistystoimen toimialan tehtävänä Loimaan kunnassa on vastata kuntalaisten lisääntyvästä koulutustarpeesta ja vapaa-ajan tuomista haasteista sekä taata opetus oppilaille asuinpaikasta riippumatta. Kulttuurilautakunnan toimialueina ovat kirjasto- ja kulttuuritoimi. Kulttuurilautakunnan esittelijänä toimii kirjastotoimen tehtäväalueella kirjastonjohtaja ja kulttuuritoimen

tehtäväalueella kulttuurisihteeri. Kulttuurisihteeri myös päättää kulttuuritilojen ja -alueiden käytöstä. (Loimaan kunnan sivistystoimen johtosääntö.)

Loimaan kunnassa muutoksen tavoite, tehokas organisaatio, on sisältänyt ajatuksen erityislautakuntien määrän vähentämisestä. Näin myös kulttuurilautakunnan asemasta on käyty tiukkaa keskustelua. Asiasta keskusteltaessa luottamusmiesten ja virkamiesten ajatukset ovat eriytyneet, kiistan ratketessa luottamusmiesten näkökannan eduksi.

“Kyllä mun täytyy sanoa sillä tavalla, että tässä hyvin pitkälle tilanne on se, että tää kulttuurilautakunnan säilyminen omalta osaltaan kuvaa tätä luottamushenkilöstön asennetta. Syystä tai toisesta luottamushenkilöstö halusi säilyttää kulttuurilautakunnan. Kyllä me virkamiesvalmistelussa lähdettiin siitä, että nimenomaan tämänkokoisessa kunnassa ei ole kysymys kulttuuritoimen väheksymisestä, vaan kysymys siitä realiteetista, että kulttuuritoimen siivu on niin onnettoman kapea ja pieni meillä, että ei ole perustetta pitää omaa kulttuurilautakuntaa.”

Loimaan kunnassa kulttuurilautakunnalla ei vuoden aikana ole yleensä paljon päätettäviä asioita. Uusimman kunnalliskertomuksen mukaisesti kulttuurilautakunta oli kokoontunut vuoden aikana neljä kertaa päättämään kuntaa koskevista kulttuuriasioista. Joten tällä tavalla katsottuna kunnanjohtajan määritelmä kulttuuritoimen "pienestä siivusta" on perusteltu. Kulttuurilautakunnan asemaa pienessä kunnassa hän pohdiskelee seuraavasti.

“Tätä voidaan niinkun kahdesta näkökulmasta lähestyä. Toiset pitää tärkeänä sitä, että on itsenäinen lautakunta, joka käsittelee pelkästään näitä. Mutta toisaalta sitten tähän liittyy se näkökohta, mitä me virkamiesvalmistelussa jossain määrin korostimme, että kun kulttuuritoimen siivu on erittäin vaatimaton, kun se käsittelee pelkästään kulttuuriasioita, niin sen merkitys kunnan organisaatiossa saattaakin jäädä aivan olemattomaksi, sitä pidetään sellaisena B- luokan lautakuntana. Että jos kulttuuri asiat on kootusti esimerkiksi sivistyslautakunnalla tai vastaavalla raskaan sarja lautakunnalla, sillä saattaa olla aivan toinen painoarvo.”

Kunnanjohtajan mukaan kulttuuriasiat saattavat omasta lautakunnasta huolimatta jäädä muiden tärkeämpien asioiden varjoon. Toisen lautakunnan sisällä kulttuuri saisi enemmän arvostusta ja ehkä asiat tulisivat paremmin hoidetuksi toisen lautakunnan

sisällä. Ajatus sivistyslautakunnasta hyvänä sijoituspaikkana kulttuuriasioille selittyi virkamieskunnan valmistelemasta ehdotuksesta, jossa kulttuuriasiat olisivat menneet koululautakunnan kanssa yhteen, josta olisi muodostunut sivistyslautakunta.

Norjalaisessa 30 000 asukkaan kaupungissa koulutoimi ja kulttuuritoimi oli yhdistetty omaksi sektorikseen. Tässä kaupungissa kaupunginjohtaja perusteli yhdistämistä kuntahallinnon kokoon ja monimutkaisuuteen liittyvillä kysymyksillä. Hänestä hyvä peruste kulttuuri- ja kouluasioiden yhdistämiselle oli myös se, että kulttuurin pitäisi saada laajemmin tilaa koulun asioissa. (Kogstad 1996, 28.) Norjalaisen kaupungin kohdalla voi myös sanoa, että yhdistämisen yhtenä perusteena oli antaa kulttuurille enemmän painoarvoa, mikä Loimaan kunnan yhdistämiskeskustelussa oli myös ollut ajatuksena.

Tutkituista norjalaisista kunnista kahdessa kunnassa koulu- ja kulttuuriasiat oli yhdistetty omaksi sektorikseen. Nämä kaksi kuntaa eivät kokoluokaltaan ole suoraan verrattavissa Loimaan kuntaan, koska toinen tutkituista kunnista on edellä mainittu 30 000 asukkaan kunta ja toinen 1600 asukkaan kunta. (Loimaan kunnan väkiluku on 6280 asukasta viimeisimmän väestölaskennan mukaan). Taloudellinen tilanne ja säästämistavoitteet olivat olleet kunnissa syitä muutokselle sekä koko organisaation kokonaisuuden ajattelu. Tehokkuus- ja kokonaisuusajattelu tavoitteet olivat myös Loimaan kunnassa olleet takana ehdotuksessa, jossa koulu- ja kulttuuri olisi liitetty yhteen. Ajatus ”raskaan sarjan lautakunnan” hyvästä vaikutuksesta kulttuuritoimelle ei ole ollut vieras Norjassakaan. Koulu- ja kulttuurijohtaja 1600 asukkaan kunnassa pitää toimintojen yhdistämistä pienessä kunnassa positiivisena asiana, koska useiden toimialojen yhteistyö on pienessä kunnassa tärkeää ja hänestä oli hyvä asia, että kulttuuri on ankkuroitu muiden, toimialaltaan painavempien sektoreiden kanssa. (Kogstad 1996, 29-36.) Norjalaisen osastorakenteen huomioiden on lisättävä, että kulttuuri- ja kouluasiat kuuluivat samaan osastoon, mutta ne kuuluivat vielä myös samaan lautakuntaan terveys- ja päivähoito asioiden kanssa (Kogstad 1996, 27).

Loimaan kunnanjohtajan mielestä kulttuurilautakunnan tilannetta tullaan tulevaisuudessa pohtimaan uudestaan.

“Kyllä mä pidän sitä erittäin todennäköisenä, että näitä asioita pohditaan luonnollisesti joka neljäs vuosi, aina kun luottamushenkilöstö kausi päättyy, että ei me missään nimessä kesken kauden lähdetä sitä pohtimaan.”

Lautakunnan yhdistäminen saattaa tulla tämän kauden jälkeen uudelleen pohdittavaksi ja tällöin pohdittavana on

“Siinä on kaks mahdollisuutta, joko se on tää sivistyspuolen lautakunta, joka hoitaa koulutointa ja näitä asioita tai sitten vapaa-aika lautakunta, joka hoitaa näitä liikunta- ja harrastusasioita. Minusta selkeästi nämä kaks mahdollisuutta on olemassa.”

Kulttuurin yhdistäminen liikuntatoimeen on ollut kunnissa hyvin yleinen ratkaisu, ainakin jos pohtii tätä ratkaisua kunnan sivistystoimen hallintoa koskeneen tutkimuksen valossa. Yleisin tapa on ollut järjestää kulttuuritoimen asiat siten, että kulttuuri on liitetty yhteen liikunta- ja nuorisotoimen kanssa ja toisella lautakunnalla on ollut koulu- ja kirjastotoimi (Suomen Kuntaliitto 1995, 8). Kulttuuri katsotaan olevan osa ihmisten vapaa-aikaa ja näin luonteva ratkaisu yhdistämiselle. Koulu- ja kulttuuriasioiden yhteen liittäminen on Norjassa ollut myös käyttämäni tutkimuksen perusteella paljon käytetty ratkaisu. Kulttuuri- ja liikunta asioiden yhdistäminen ei tämän tutkimuksen perusteella ole Norjassa ollut käytössä.

Hallinnollisesti yhdistämiskeskitys on tehty kulttuurisihteerin viran suhteen, koska kunnassa on ollut yhdistelmävirka jo pitkään. 80-luvulla virka oli yhdistetty kulttuuri- ja rahtiussihteerin virka, mutta työ oli melkein yksinomaan kulttuurityötä. Tätä järjestelmää on kuitenkin Loimaan kunnanjohtajan mukaan muutettu.

“ Meillä on vuodesta 90 ollut kulttuurisihteerin/ympäristönsuojelusihteerin, jossa tää homma on fifty-fifty eli on papereihin oikein kirjattu, että kulttuurisihteerin 50 prosenttia ja ympäristönsuojelusihteerin 50 prosenttia. Nyt mun pyödylläni on esitys, jonka mukaan on käynyt niin, että ympäristönsuojelun asiat on, jossei nyt räjähtänyt käsiin, niin kuitenkin selvästi lisääntyneet ja sillä perusteella meillä on parasta aikaa käsittelyssä esitys, en tiedä vielä, miten sen kanssa käy, että tässä virassa tämä prosenttisuhde muutettaisiin ympäristönsuojelusihteerin tehtävät 70 prosenttia, kulttuurisihteerin tehtävät 30 prosenttia.”

Kulttuurisihteeri/ympäristönsuojelusihteerin yhdistelmävirka on kulttuurin virkasuhteiden järjestämistapana uusi. Kulttuurisihteereistä tehdyssä tutkimuksesta tulee esiin, että kulttuuri/nuorisosihteeri yhdistelmävirka on ollut suosituin ja sen jälkeen suosituin on ollut kulttuuri/raittiussihteerin yhdistelmävirka, joka ratkaisu on ollut käytössä Loimaan kunnassakin. Kulttuuri/ympäristösihteeri on ollut kunnissa vähäisissä määrin käytössä, mutta kulttuuri/ympäristönsuojelusihteeri yhdistelmänä on uusi. (Kangas-Pohjola 1992, 34.)

Kunnassa on erikseen sekä ympäristölautakunta että kulttuurilautakunta, joten yhdistelmävirassa oleva henkilö on kummassakin mukana. Tämä ratkaisu on selkeästi kvaliteettikysymys, koska

“No se täytyy sanoa, tunnustaa suoraan, että me saatiin kunnan palvelukseen henkilö, joka täytti nämä molemmat ja se oli meidän osalta sillä tavalla sitten olemassa olevan henkilöstön resurssien käytön maksimointia.”

Kunnanjohtajan mukaan he ovat palkanneet henkilön, joka hallitsee sekä kulttuurin että ympäristönsuojelun tehtävät. Jos tämä henkilö jättää tehtävänsä, tilannetta joudutaan pohtimaan uudestaan. Tästä voi huomata, että pienessä kunnassa yhden henkilön mahdollinen siirtyminen muualle voi tehdä suuren aukon kunnan henkilöstörakenteeseen. Yhden henkilön siirtyminen saattaa aiheuttaa vielä enemmän tilanteen uudelleen pohdiskelua kuin isossa kunnassa. Loimaan kunnassa hallintorakennetta on haluttu tehdä tehokkaammaksi ja kunnanjohtajan mukaan kulttuurisihteerin yhdistelmävirka on hyvä näyte tämän tavoitteen onnistumisesta.

“Tää kuvaa sitä prosessia, alussa puhuttiin siitä hallinnonkehittämisestä, että tämäntapastakin innovointia on niin harrastettu ja kuvaa sitä, kuinka tiukalla seulalla tää meidän organisaatio on käyty läpi.”

Yhdistelmävirka on siis tulosta organisaatiorakenteen tiukasta rationalisoinnista ja olemassaolevan henkilöstöresurssien maksimoinnista. Kulttuuri- ja

ympäristönsuojelusihteerin viran olemassaolo herättää ajatuksen siitä, että jos kulttuurilautakunnan yhdistämisestä myöhemmin keskustellaan, olisiko kulttuuri- ja ympäristölautakunnan yhdistäminen myös yksi vaihtoehto, koska yhdistelmävirka on jo olemassa. Kunnanjohtajan kesäkuussa 1998 tehdyssä haastattelussa esittämä ehdotus viran työaikajaa ei mennyt ehdotetussa muodossa lävitse, vaan työaikajako säilyi entisellään. Ympäristölautakunta oli puoltanut uutta ehdotusta, mutta kulttuurilautakunta puolsi työaikajaa säilyttämistä entisellään. Marraskuussa 1998 kunnanhallitus puolsi työaikajaa säilyttämistä ennallaan. (Kunnanhallituksen pöytäkirja)

6.4.2 Jyväskylän kaupunki - neuvottelukuntakeskustelusta kulttuurilautakunnan säilyttämiseen

Aluksi yleisesti Jyväskylän kaupungin kulttuurihallinnosta. Jyväskylän kaupungin johtosäännössä on määritelty, että kulttuurilautakunta huolehtii kaupungin kulttuuri-, kirjasto- ja museotoimesta ja taiteen perusopetuksesta sekä osaltaan nuorisotyöstä ja luo edellytykset kulttuurin ja taiteen harjoittamiselle ja harrastamiselle sekä nuoriso- ja kansalaistoiminnalle. Lautakunta huolehtii osaltaan siitä, että kulttuuriympäristön arvot otetaan huomioon kaupunkisuunnittelussa ja rakentamisessa. Lautakunnan tehtävänä on huolehtia oman toimialansa, talouden ja organisaation kehittämisestä, asettaa tavoitteita ja seurata toiminnan tuloksia sekä ohjata ja valvoa toimialansa suunnittelu ja toteutusta. Lautakunta valmistelee toimialallaan kaupungin hallituksen käsiteltäväksi kuuluvat asiat ja huolehtia päätösten toimeenpanosta. (Jyväskylän kaupungin johtosääntö 20/1996.)

Kunnan kulttuurihallinnossa kulttuurilautakunta vastaa kulttuuritoimen ohjaamisesta, kehittämisestä, koordinoinnista ja taiteen perusopetuksesta kun taas yhteisistä hallinto-, talous- ja tiedotusasioista vastaa Kulttuuritoimen keskus. Kulttuuritoimen keskus toimii kulttuurilaitosten katto-organisaationa, koordinoivana ja tukipalveluja tarjoavana hallintoyksikkönä. Hallinto- ja talousasioiden lisäksi sille kuuluvat yhteinen tiedotus, markkinointi ja suhdetoiminta. (Jyväskylän kaupungin kulttuuritoimen keskus 1997, 9.)

Jyväskylän kaupungin kulttuuritoimen kokonaismenot olivat vuonna 1997 76,7 miljoonaa markkaa. Valtionosuudet kattoivat menoista noin 30 prosenttia ja oma tulohankinta oli noin 17 prosenttia ja loput rahoitettiin kaupungin veromarkoilla. (Jyväskylän kaupungin kulttuuritoimen keskus 1997, 3.)

Kaupunginjohtajan mukaan kulttuuritoimen sektorissa suurimmat rahat käyttää kirjastotoimi, jonka roolia kaupunginjohtajan mukaan korostetaan. Kulttuurin osuus budjetista on kaupunginjohtajan mukaan pieni, vähän reilut 60 miljoonaa. Kulttuurihallinnon sisällä ei hänen mukaansa ole tehty mitään suuria organisaatiomuutoksia. Kulttuurilautakunnan tilalle on pohdittu uudenlaista mallia, jolla kulttuuritoimen asiota voisi hoitaa. Jyväskylän kaupunginjohtaja kuvaa tilannetta.

“Meillä oli sellanen harkinta ja itse asiassa ajoin sellasta, että kulttuurilautakunta olis silläilla lopetettu, ett siinä olis tullut tällänen kulttuurinystävät, epävirallinen poliittisen koneiston ulkopuolinen neuvottelukunta, vähän niinkun Jyväskylä foorumi, jolloin me oltas voitu ottaa sinne jotain isojen yritysten toimitusjohtajia, jotka haluais sponsoroida kulttuuria, tällasia kulttuurikuluttajia ja ammattilaisia, tään poliittisen koneiston ulkopuolelle, mutta siihen ei päättäjät ollu valmiita. Se olis ollu sellanen kulttuuritoimen johdon tukielin.”

Tässä tulee esiin ajatus, joka oikeastaan leimasi koko haastattelua, miten yrityssektoria tulisi saada enemmän mukaan kunnan toiminnan rahoitukseen ja myös siis kulttuurin rahoitukseen. Neuvottelukuntaan olisi otettu mukaan kulttuurin ammattilaisia eli siis kulttuurin alueen asiantuntijoita. Kulttuurinkuluttajat olisivat olleet mukana ryhmässä eli siis ne henkilöt, jolle kulttuuripalveluja tarjotaankin. Mielestäni heidän käsityksensä kulttuuripalvelujen järjestämisestä olisikin ollut hyvä saada kuuluviin. Ajatus ei ainakaan vielä toteutunut. Kaupunginjohtaja toteaa:

“ Tällasesta neuvottelukunnasta, mitä konsultit esitti, siitä oli ollu, ne olis ollut kovan luokan ammattilaisia, siitä olis ollut hyötyä virkamiesjohdolle, se olis ollu niinku tukena tässä kaikessa uudistusprosessissa.”

Ajatus neuvottelukunnasta oli tullut neuvona kulttuuritoimea mukana kehittämässä olleilta konsulteilta. Kaupunginjohtajan sanomasta on ehkä tulkittavissa, että kaupunginjohtajalla ei olisi muutosprosessissa ollut niin suuri luottamus poliittisesti valittuun lautakuntaan, vaan hän olisi kaivannut linjausten ja muutosten tekemiseen kulttuurialan ammatilaisia ja asiantuntijoita. Keskustelu neuvottelukunnasta tulee jatkumaan, koska hän pohdiskelee lautakunnan asemasta seuraavaa.

“Lautakunnasta ei sinänsä ole hyötyä, nythän sillä on erittäin fiksu puheenjohtaja, se auttaa paljon, millane se lautakunnan koostumus on, se on niinku henkilöistä kiinni, miltä se näyttää. On huonoja esimerkkejä, onhan niitä varmaan haluja, mutta mä tiedän, missä kulttuuri- ja liikunta on pantu yhteen, niin se ei oo toiminut. Maalaiskunnissa ja ton tyyppisissä kunnissa esimerkiksi kulttuuri- ja koulutus on yhdessä, mutta täällä se on liian iso. Jos siinä lautakunta pitää olla, niin mä kannatan sitä erillistä, itsenäistä omaa kulttuurilautakuntaa. Musta tää neuvottelukunta ajatus oli hieno, parempi kuin lautakunta.”

Kaupunginjohtaja toteaaakin myöhemmin haastattelussa, että neuvottelukuntaideologia varmasti tulee myöhemmin. Kulttuuriasiat hoidetaan kuitenkin hänen mukaansa tällä hetkellä parhaiten omalla lautakunnalla. Kaupunginjohtaja ei halua yhdistää kulttuuriasioita mihinkä muuhun sektoriin, mutta se ei ole ykkösperusteluna sille asialle, että kaupungin hallintorakenteessa on edelleen olemassa kulttuurilautakunta.

6.4.3 Oulun kaupunki - kulttuurilautakunta sivistystoimen toimialajohtajan alaisuudessa

Oulussa on edelleen olemassa kulttuurilautakunta, mutta yhdessä koululautakunnan kanssa toimialajohtajan alaisuudessa. Kaupungin ylläpitämää kulttuuritointoa johtaa ja sen toiminnasta vastaa kulttuurilautakunta. Lautakunnan tehtävänä on asettaa Kulttuuriasiankeskuksen ja kulttuurilaitosten tavoitteet sekä seurata niiden toimintaa ja tavoitteiden toteutumista. Lautakunta jakaa talousarviossa lautakunnalle osoitetut määrärahat Kulttuuriasiankeskukselle ja laitoksille. Se päättää myös

kulttuuriasiainkeskuksen ja laitosten välisestä tehtävien ja toimivallan jaosta ja vastuista sekä tekee muutoksista aiheutuvat viranhaltijoiden ja työntekijöiden siirrot. Lautakunta päättää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä avustusten jaosta. (Oulun kaupungin kulttuuritoimen johtosääntö, Ouluna kaupungin kotisivut)

Kulttuurilautakunnan asioissa esittelijänä toimii kulttuurijohtaja kulttuuriasiainkeskusta ja kahta tai useampaa lautakunnan alaista laitosta koskevissa asioissa. Laitoksen johtajaa toimii esittelijänä omaa laitostaan koskevissa asioissa, ellei sivistystoimen johtaja ole ottanut asiaa esiteltäväkseen. (Oulun kaupungin kulttuuritoimen johtosääntö, Oulun kaupungin kotisivut 1996.) Oulun Kulttuuriasiainkeskus on kaupungin kulttuuripalveluiden yhdistäjä ja avustaja. Tehtäviin kuuluvat strateginen johtaminen, talousarvion ja taloussuunnitelman kokonaisuuden valmistelemine, tiedotuksen, markkinoinnin ja kansainvälisten yhteyksien koordinoiminen, yhteiskuntasuhteiden hoitaminen ja apurahojen jakamisen valmistelu. Kulttuuriasiainkeskus kanavoi ja valmistelee asioitten käsittelyä kulttuurilautakunnassa. (Kulttuuriasiainkeskus, Oulun kaupungin kotisivut.)

Oulussa on aikaisemmin kulttuuritoimessa ollut jokaisella toimella, esimerkiksi taidemuseolla ja kirjastolla, oma hallintokuntansa ja luottamushenkilölautakuntansa. Nämä toiminnot eli koko kulttuuritoimi on yhdistetty samaan lautakuntaan. Toimialajohtaja järjestelmä on tullut Ouluun vanhojen hallintorakenteiden purkamisen seurauksena. Oulun kaupunginjohtaja kertoo.

“Oulussa oli aikanaan kaupunginjohtaja ja neljä apulaiskaupunginjohtajaa ja sitten se, että täältä keskustasolta delegoitiin näille hallintokunnille, merkitsi sitä, että myöskin esiteltävien asioiden määrä väheni ja painopiste siirtyi aika pitkälle lautakuntiin, jolloin syntyi tilanne, että jouduttiin pohtimaan, että onko apulaiskaupunginjohtajajärjestelmä hyvä ja tähän sitten yhdistyi tällänen poliittispopulistinen paine siitä, että hallintoa on liikaa ja nämä tekijä johtivat siihen, että päädyttiin poistamaan apulaiskaupunginjohtajajärjestelmä ja tuli sitten sivistystoimen toimialajohtaja, joka on opetusviraston päällikkö samalla ja sitten myös hänen toimialaansa kuuluu tää kulttuuritoimi, johon kyllä myöhemmin saatiin oma erillinen kulttuuritoimen johtaja.”

Hallintorakenteen muutoksessa vanha apulaiskaupunginjohtajajärjestelmä korvautui toimialajohtaja järjestelmällä. Vanha apulaiskaupunginjohtaja nimike on hävinnyt ja näissä viroissa olleet on sijoitettu sujuvasti uusiin tehtäviin. Näin yksi entisistä apulaiskaupunginjohtajista on nyt koulutoimen johtaja ja samalla koulu- ja kulttuuritoimen toimialajohtaja.

Kulttuurilautakunnan rooli päätösteossa on suuri ja kulttuurilautakunnalla on laaja valta päättää kulttuuritoimea koskevissa asioissa. Kulttuuritoimenjohtajalla on esittelijän rooli useinmiten ja sitten toisaalta sivistystoimen toimialajohtajalla. Sivistystoimen toimialajohtajan rooli kulttuuriasioihin nähden jää minulle hieman epäselväksi. Toimialajohtaja kyllä esittelee asioita tarvittaessa lautakunnassa ja myöntää kulttuuritoimenjohtajalle virkavapauden ja hän on muutenkin ylempi päättävää elin kulttuuritoimenjohtajan virkaa (muun muassa virka- ja työmatkapäätöksiä) päätöksiä koskien. Hänen roolinsa kunnan kulttuuripoliittisia linjauksia koskevien päätösten suhteen jää epäselväksi.

Kulttuurilautakunnan yhdistämisestä oli keskusteluja ja tämä keskustelu oli rakenteellisilta ratkaisultaan noudattanut peinteisiä malleja.

“Semmonen asia oli esillä, että tulis vapaa-aikalautakunta, jolloin katsottaisiin, että kulttuuri, liikunta ja nuorisotoimi laitettas yhteen. Myös se seikka, ettei tavallaan haluttu hävittää, häivyttää kulttuuria niinko tänne muun vapaa-ajan sisälle, että koska me siitä huolimatta, ett kulttuuri ei oo nyt peruspalvelujen painopiste, niin sen merkitys tulee kohoamaan, tämmösenä yhteiskuntaa kehittävänä, yhdyskuntaa ja kaupunkia kehittävänä tämmösenä dynaamisena elementtinä, ett siihen asetettiin myöskin tämmösiä haasteita ja toiveita. Tämmönen keskustelu käytiin, mutta vakavasti ei tutkittu tätä yhdistämistä.”

Kulttuurilautakunta on säilyttänyt asemansa, koska sen katsotaan olevan osa kaupunkistrategiaa ja siksi tärkeä kaupungille. Oulussakin oli pohdittu kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen yhdistämistä, joka on ratkaisuna ollut kunnissa yleinen. Sivistystoimen hallintoa koskevassa tutkimuksessa 39 prosenttia kunnista oli päätenyt tähän ratkaisuun (Suomen Kuntaliitto 1995, 8).

Kaupunginjohtaja mukaan kulttuurilautakunnan asema ei lähiaikoina tulisi uudelleen pohdittavaksi.

“ Mä luulen, että nuorison ja liikunnan yhdistäminen voi olla pohdittavana, mutta ei koko vapaa-aikatoimen yhdistäminen. Nythän meillä kohta sitten toimialajohtaja jää eläkkeelle, jolloin tietysti joudumme toimialajohtaja järjestelmää pohtimaan.”

Toimialajärjestelmää joudutaan pohtimaan uudestaan, koska yksi toimialajohtajista jää lähiaikoina eläkkeelle. Tuleeko kulttuurilautakunnan asema muuttumaan, kun toimialajohtaja järjestelmää tulevaisuudessa muutetaan, jää nähtäväksi.

6.4.4 Hämeenlinnan kaupunki - kulttuuritoimintaa ilman omaa lautakuntaa

Hämeenlinnan kulttuuritoimea ei ole hoitamassa oma lautakuntaa. Hämeenlinnassa kulttuurikeskuksella on suuri vastuu kulttuuritoimessa, koska Kulttuurikeskus valmistelee kulttuurin avustuksia ja apurahoja koskevat asiat. Päätökset rahallisista avustuksista tekee kaupunginhallitus. Kulttuurikeskuksen tärkeimpiä tehtäviä on tuottaa taide- ja kulttuuripalveluja, antaa taiteen perusopetusta sekä myös edistää ja tukea taiteen ja kulttuuritoiminnan harjoittajien ja harrastajien toimintaa. (Hämeenlinnan kaupungin kotisivut.)

Hämeenlinnassa kulttuuritoimea on muokattu useampaan otteeseen. Ensimmäinen muutosvaihe tapahtui 1980- luvun alussa, jolloin kulttuuri tuli osaksi isompaa lautakuntaa. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja kertoo.

“Kulttuuritoimessa joskus 1980- luvun alussa, muodostettiin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta, johon kuuluu tää kulttuuritoimi hyvin laajasti ymmärrettynä, nuorisotoimi ja sitten liikunta. Eli katsottiin, että yhdistävä tekijä on se, että ne palvelee ihmisten vapaa-aikaa. “

Kulttuuri oli siis jälleen määrittelyssä osana vapaa-aikaa. Sivistystoimen hallintoa koskevassa tutkimuksessa 29 prosenttia kunnista oli päätynt hoitamaan sivistystoimea yhdellä lautakunnalla. Useimmissa kunnissa (72 prosenttia kunnista) lautakunnassa oli asioilla yksi esittelijä. (Suomen kuntaliitto 1995, 8.) Vapaa-aikatoimen yhteenliittäminen ei kuitenkaan osoittautunut kovin hyväksi ratkaisuksi. Kaupunginjohtaja jatkaa.

“Koettiin niin, että se kenttä oli niin hajanainen, että yksi lautakunta ei yksinkertaisesti pystynyt hoitamaan sitä asiaa kunnollisesti, vaan koko ajan sisäisesti riideltiin siitä, annetaanko rahaa kulttuurille, annetaanko sitä liikunnalle..”

Vapaa-aikalautakunnan toiminnan muuttuessa entistä enemmän kiistoja tuottavaksi, katsottiin että tilanteeseen piti aikaansaada jonkinlainen muutos. Kaupunginjohtajan mukaan

“Ainakin sillä tavalla nähtiin, että siitä luottamusmiesshallinnosta ei ollut mitään todellista hyötyä.”

Näin hallintorakennetta aloitettiin kehittämään suuntaan, jossa nyt tällä hetkellä ollaan eli kulttuurilautakuntaa ei ole enää ollenkaan. Perusteluna tälle oli, että eri kulttuuritoimen osa-alueet tulevat toimeen ilman lautakuntarakennettakin.

“Ja siinä muutosvaiheessa katsottiin, että ne olivat institutionaalisia eli on kauheen vaikea kuvitella, että esimerkiksi kirjastotointa tarvittais välttämättä johtamaan lautakunta ja samaa on museot, eli ne on tältä perustalta sen tyyppisiä, että ne toimii arkipäivän askareissa. Ne päätettiin, kun ne vaatii tiettyjä linjauksia, niin ne tekee kaupunginhallitus tai kaupunginhallitus nimee sitten jonkun valmistelemaan asiaa, jonkun toimikunnan, joka sitten tekee tällaisia asioita.”

Hallinnolliselta ratkaisultaan Hämeenlinnan toimikunta järjestelmä on muodoltaan joustavampi, kuin Jyväskylän kaupunginjohtajan ajatus neuvottelukunnasta. Toimikunnat kutsutaan valmistelemaan erilaisia asioita ja niiden koostumukset aina vaihtelevat käsiteltävästä asiasta riippuen. Neuvottelukunta vaihtoehto vaikuttaa ainakin

rakenteeltaan pysyvämmältä ratkaisulta, koska siinä samat henkilöt vaikuttavat pitkäänkin ja ovat muotoilemassa kulttuuripoliittisia linjauksia. Toimikuntajärjestelmässä on ainakin pyrkimystä siihen, että usampia näkökantoja asioista tulisi esiin.

Hämeenlinnassa lautakunnan eli poliittisen elimen poistuessa myöskin vallanjako kulttuuritoimessa muuttui. Lautakunnan tilalle avustusten jakajana tuli kaupunginhallitus ja muutoksessa

“Virkamiesportaalle annettiin huomattavasti itsenäisyyttä lisää, päätäntävaltaa lisää ja sitten kaupunginhallitus alkoi toimimaan kulttuurilautakuntana.”

Muutoksen jälkeen kaupunginjohtaja on kulttuuripuolen lähin virkaesimies ja kaupunginhallitus on luottamuselin. Kaupunginhallitus vastaa toimikuntia apunaan käyttäen kulttuuripolitiikan linjauksista ja päättää rahan jaosta eri toimijoille. Kulttuuripoliittisten linjausten tekeminen tämän järjestelyn avulla ei aina ole aivan ongelmatonta. Hämeenlinnan tilanteessa ei voida sanoa, että kulttuuripuoli olisi "aivan tuuliajolla", vaikka kaupungissa ei enää lautakuntaa perinteisessä mielessä olekaan. Uudistuksessa itse asiassa luotettiin kulttuurin toimijoiden, eli kulttuurialueen asiantuntijoiden omaan osaamiseen tehdä asiat niin, kuin heidän sektorillaan on hyvä tehdä. Muutoksen jälkeen voi pohtia, onko hajautetulle kulttuuritoimen alueelle jaettavien rahojen määrässä tapahtunut suuriakin muutoksia entiseen verrattuna. Onko parempi järjestelmä, että jokaisella kulttuuritoimen "siivulla" on oma edustajansa, vai järjestelmä, jossa määrärahat jaetaan kaupungin hallituksen toimesta. Tämä jää mietittäväksi.

6.5 Kulttuuritoimen nykyisestä asemasta ja tulevaisuuden näkymistä

Tässä kappaleessa yritän tarkastella sitä, millaisena kunnanjohtajat pitävät kulttuuritoimen nykyistä asemaa ja millaisia ajatuksia ja oletuksia heillä on kulttuuritoimen tulevaisuudesta. He kaikki korostavat kulttuurin merkityksen olevan suuri myös tulevaisuudessa, mutta heillä on erilaisia näkemyksiä muun muassa siitä, millä tavalla kulttuuritoimi tullee kunnan alaisuudessa tulevaisuudessa järjestämään.

Haastatteluissa tulee esiin asioita, jotka ovat olleet vaikuttamassa kunnissa kunnan kulttuuritoimen asemaan. Julkisen sektorin rooli palvelujen järjestäjänä on viimeisten vuosien aikana muuttunut ja se on myös vaikuttanut kulttuuritoimen asemaan. Kulttuuripalveluista huolehtimisen ei enää haluta olevan pelkästään kuntien ja julkisen sektorin vastuulla. Tälle alueelle kaivataan uusia toimijoita ja esille tulee muun muassa kolmas sektori kulttuuritoimen uutena toimijana. Vapaan kansalaistoiminnan osuus kulttuuripalvelujen järjestäjänä tulee tulevaisuudessa korostumaan. Kulttuuripuolen toiminnan rahoitukseen kaivataan myös apua ja tukea yrityksiltä, joiden roolia kunnissa halutaan tulevaisuudessa vahvistaa ja korostaa. Kulttuuri on saamassa kunnissa myös uuden roolin. Kulttuurilla katsotaan olevan tulevaisuudessa rooli kaupunkistrategiassa ja kulttuurin rooli tuotannontekijänä tulee myös korostumaan.

Julkisen sektorin rooli palvelujen järjestäjänä on viime vuosina muuttunut. Haastatteluissa tulee kuitenkin esiin, että kunnallisten peruspalvelujen järjestämistä pidetään edelleen tärkeänä ja muut toimialat hoidetaan sen mukaan, kun niiden käyttöön jää rahaa. Mitä sitten tarkoitetaan kunnallisilla peruspalveluilla? Ne ovat yhteiskunnan peruspalvelut, joiden järjestämisen toteuttavat kunnat. Kunnallishallinnon peruspalvelujen runko muodostuu niistä kunnallishallinnon järjestämistä palveluista, joihin kunnalla on lakisääteinen järjestämisvelvollisuus. Laajassa mielessä palvelujen järjestämisvelvollisuuden alaisia tehtäviä on käytännöllisesti katsoen kaikilla kunnan toimialoilla. Peruspalveluiksi katsotaan erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutoimen palvelut. (Myllymäki-Outi 1995, 50.)

Peruspalvelut ovat palvelujen ryhmä, jonka ytimen toteuttamista voidaan luonnehtia ehdottomaksi, mutta joiden toteuttamistavassa sallitaan harkinta ja jousto. Kunnallisten ja muun yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta kaikkein heikommassa asemassa olevien väestöryhmien edut tulee asettaa tärkeysjärjestyksessä ensimmäiselle sijalle. Palveluryhmittelyssä tämä tarkoittaa niille suunnattujen palvelujen määrittelemistä peruspalveluiksi. (Myllymäki-Outi 1995, 50.)

Kunnissa on viime vuosina pyritty kuitenkin etsimään uusia ratkaisuja peruspalvelujen järjestämisessä. Kunta valintatilanteessa tutkimuksessa todetaan, että julkistalouden supistuminen on pakottanut kunnat miettimään entistä tarkemmin omaa rooliaan hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Jatkuvasti verotuloja nostamalla ei voida paikata edelleenkin supistuvaa kunnallistaloutta. Kuntien talouden tasapainottaminen on osittain tapahtunut lainanottoa kasvattamalla ja investointeja supistamalla, joihin keinoihin ei voida turvautua pysyvästi. Näin kunnilla on koko ajan vallitsevana kysymys, kuinka priorisoida kunnan toimintoja, jotta rahat riittäisivät. Useat kunnat ovat laatineetkin erilaisia ja eritasoisia palvelujensa tärkeysjärjestyksiä. Vuoden 1993 valtioneuvoston uudistus lisäsi kuntien itsenäistä päätösvaltaa ja osaltaan mahdollisti priorisointiratkaisut kunkin kunnan omista lähtökohdista. Kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavat jatkossa entistäkin enemmän kunnan priorisointiratkaisut ja niiden taustalla olevat tekijät. (Kunnallisan kehittämissäätiö 1995, 11.)

Kunnissa yleisinä toimintalinjoina on ollut uudenlaisen palvelurakenteen muodostaminen tai jo olemassa olevan palvelurakenteen toiminnan parantaminen. Palvelurakenteen muutoksella on tähdätty laadukkaiden palvelujen tuottamiseen ja järjestämisen uudenlaisin menetelmin ja tällä tavoin entistä taloudellisemmin. Toisena mahdollisena strategiana supistuvassa taloudessa on ollut olemassa olevien rakenteiden sisällä tapahtuva toimintojen rationalisointi. (Kunnallisan kehittämissäätiö 1995, 11.)

Kunnan palvelujen järjestämisessä onkin etsitty paljon uusia tapoja toimia. Kunnan toimintoja on yhtiöitetty, esimerkiksi siivouspalvelujen ja energiatoiminnan osalta. Tällaisissa tapauksissa toimintaa harjoittavien yhtiöitten tehtäväksi jää poliittisen päätöksentekijöiden ilmaisemien tavoitteiden täyttäminen parhaaksi katsomallaan tavalla

(Kunnallisan kehittämissäätiö 1995, 15). Kunnat ovat myös paljon järjestäneet palveluja ostopalveluna eli kunta on tilannut ja valinnut palvelun tuottajan. Näin kunta on toteuttanut tilaaja-tuottajamallia palvelujen järjestämisessä. (Kunnallisan kehittämissäätiö 1995, 18.) Kumpikin toimenpiteistä on aiheuttanut kunnissa paljon keskustelua, sekä puolesta että vastaan. Jotkut ovat olleet sitä mieltä, että kunnan palvelujen saatavuus ja laatu vaihtelee nykyään liiaksikin kuntien välillä näiden järjestelyjen myötä. He ovat sitä mieltä, että kuntien palvelujen taso ei ole enää koko maan tasolla tasa-arvoista, vaan että niissä on liiaksi kuntakohtaista vaihtelua.

Kulttuurin kaivataan uusia toimijoita ja haastatteluissa tuodaan esiin kolmas sektori. Mitä sitten tarkoitetaan kolmannella sektorilla? Jo 1970-luvulla julkisen sektorin ja markkinoiden toimintamallien rinnalle nousi kansainvälisessä keskustelussa "toisin toimimisen alue", joka sai nimekseen kolmas (epävirallinen, harmaa) sektori eli siis eräänlainen ei-valtiollinen tai yleishyödyllinen organisaatio. Kolmatta sektoria pidetään demokratiaan kuuluvana valtion ja markkinoiden tasapainona. Kolmannen sektorin potentiaalinen katsotaan olevan olennainen osa ajankohtaista hyvinvoinnin (welfare mix) toteuttamista. Käytännössä tämä tarkoittaa kansalaisjärjestöjen, omaisten, vapaaehtoistyön, säätiöiden, kirkkojen ja yksittäisten yrittäjien panosten lisäämistä sellaisten palvelujen tuottamisessa, joista tähän asti on vastannut julkinen sektori. (Matthies 1996, 11-12.) Kolmannen sektorin ja vapaan kansalaistoiminnan roolin toivotaan kunnissa korostuvan ja sen toivotaan ottavan lisää vastuuta kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisestä.

Kunnanjohtajan tuovat esiin myös ajatuksen siitä, että yritysten rahoitusosuutta olisi lisättävä. Millaista kulttuuritoimintaa yritykset sitten ovat tukeneet? Pekka Oesch on kartoittanut tätä asiaa 1990-luvun alkupuolen vuosista. Vuonna 1990 tehtyyn kyselyyn vastanneista 328:sta yrityksestä 56 prosenttia oli tukenut taiteita. Innokkaimmin taiteita olivat tukeneet vakuutusyritykset, 73 prosenttia kyselyyn vastanneista yrityksistä sekä teollisuusyritykset, 59 prosenttia vastanneista yrityksistä. (Oesch 1993, 10.) Yritykset tukivat tutkimuksen mukaan yleisemmin kuvataiteita (48 prosenttia yrityksistä). Seuraavaksi suosituinta oli tukea säveltaiteita (30 prosenttia yrityksistä) ja sitten näyttämötaidetta (20 prosenttia yrityksistä). (Oesch 1993, 11.)

Vuonna 1993 kaikilla toimialoilla taidetta tukeneiden yritysten osuus väheni vuoteen 1990 verrattuna. Yleisintä taiteen tukeminen oli edelleen vakuutusyhtiöissä. Taiteenaloista tuettavat alueet olivat edelleen kuva- ja säveltaide, jotka saivat yhteensä yli puolet taiteen tuesta. (Oesch 1995, 18-19.) Yleisin taiteen tukimuoto tämän ja aikaisemmankin tutkimuksen perusteella oli taidehankintojen tekeminen omiin kokoelmiin tai yritys- ja henkilökuntalahjoiksi (Oesch 1993, 41). Yritykset sponsoroivat taidetta vuonna 1993 kaikkiaan 5,9 miljoonalla markalla, joista tuen pääasiallisena kohteena oli säveltaide (Oesch 1993, 51-53).

Näin yritykset tukivat taidetta 1990- luvun alkupuolella. Kuntien kannalta katsottuna erilaiset tapahtumat ovat yritysten kannalta "potentiaalisimpia" tuki- ja sponsorointikohteita. Miten saada yrityksiä tukemaan myös muuta kulttuuritoimintaa, siinä on kunnille tulevaisuudessa paljon pohdittavaa.

Kulttuurin katsotaan haastattelujenkin perusteella olevan yhä enemmän eräs tuotannontekijöistä kaupungeissa. Sanastossamme kulttuurista on tullut abstrakti käsite melkein mille vaan taloudelliselle aktiviteetille, joka ei tuota materiaalisia tuotteita, kuten terästä autoja tai tietokoneita. Kulttuurin venyttäminen näihin merkityksiin on perintöä varhaisen 1900- luvun mainosvallankumouksesta ja viimeaikoina myös vielä enemmän käsitteen laajenemisesta poliittisen imagon tekemisessä. Kulttuurin ollessa järjestelmä symbolien tuottamiseksi, jokainen yritys saada ihmiset ostamaan tuotetta tulee kulttuuriteollisuudeksi. Kulttuuri on kietoutunut yhteen pääoman ja identiteetin kanssa kaupungin tuotantojärjestelmässä. Eräältä katsottuna näkökannalta kulttuuriset instituutiot saavat aikaan edun muihin kaupunkeihin nähden houkuttelemalla uusia liikeyrityksiä ja osakeyhtiöeliittejä. Kulttuuri tuo yhteneväisyyttä ja jatkuvuutta tavaramerkki tuotteelle. (Zukin 1995, 12.)

Kulttuurilla on laaja taloudellinen rooli. Kulttuuriteollisuus syöttää sekä tuotteita että innovatiivisia ideoita läpi talouden. Yritysten sijoittaessa innovaatio keskuksia ja markkinointitoimistoja samaan kaupunkiin, kuten Los Angelesiin ja Lontooseen, sillä on energiaa antava vaikutus koko kaupungin taloudelle. Kulttuuri auttaa korkeateknologiaa ja hienostuneita liike-eliittejä tarjoamalla sosiaalisen kontekstin tapaamisille kasvokkain

ja helpottaa kommunikaatiota eri sukupolvien keskuudessa. Taidemuseot, merkkivaatekaupat, ravintolat ja muut erityiset kulutuksen alueet luovat sosiaalisen tilan ideoiden vaihdolle, joita liike-elämä tarvitsee. (Zukin 1995,13.)

Haastattelujen perusteella kulttuurille annetaan myös roolia osana kaupungin strategiaa. Zukinin mukaan taloudellisella kehityksellä on erilaisia kulttuurisia strategioita. Jotkut niistä keskittyvät museoihin ja muihin laajoihin kulttuuri instituutteihin tai arkkitehtuurisesti arvokkaiden maamerkkien säilyttämiseen kaupungin tai alueen keskustassa. Jotkut niistä pyrkivät herättämään huomiota esimerkiksi taiteilijoiden ja näyttelijöiden työhön ja jopa johtajiin, jotka antavat luottamusta sille väitteelle, että alue on kulttuurisen tuotannon keskus. Itse kulttuuriset strategiat saattavat kuitenkin usein olla taloudellisen kehityksen pahin skenaario. Kun kaupungilla on vain muutamia "kortteja pelattavanaan", kulttuuristrategiat vastaavat elämänlaadun parantamisen vaatimukseen samalla rohkaisten pakoa uudemmille alueille. Kulttuuristrategiat tuovat esiin asean työpaikkojen hajautusta vastaan pois vakiintuneista teollisuuskeskittymistä. Kulttuuristrategiat ehdottavat täydellistä uusien teollisten kasvustrategioiden poissaoloa. Tässä tilanteessa vaivaa paikallisten strategioiden puute, joiden vuoksi alueille on tuskin mahdollista houkutella tuotannollista aktiviteettiä. (Zukin 1995, 273-274.)

Franco Bianchinin ja Michael Parkinsonin mukaan Euroopassa hallinnonhajauttamispyrkimykset keskustasolta paikallistasolle ja taloudellisen tilanteen muutos 1970- ja 1980- luvulla olivat vaikuttamassa kaupunkien kulttuuristrategioiden syntymiseen ja niihin pyrkimiseen. Taloudellinen muutos vaikutti eri kaupunkeihin ja eri alueisiin eri tavalla. Monet päätöksentekijät näkivät kulttuuripolitiikan kehittämisen arvokkaana työkaluna laajentaa ja erilaistaa paikallista taloudellista pohjaa ja saavuttaa suurempaa taloudellista yhtenäisyyttä. He kiinnittivät uutta huomiota taloudellisiin sektoreihin kuten vapaa-aika, turismi, median ja muut kulttuuriset teollisuuden alat, muoti ja suunnittelu mukaan lukien näin yrittäen kompensoida työpaikkojen menetystä perinteisillä teollisuuden sektoreilla. Elävä, kosmopoliittinen kulttuurielämä nähtiin olennaisena osana kaupungin markkinointi ja kansanvälistämisstrategioita. Kulttuurielämää suunniteltiin houkuttelemaan liikkuvaa kansainvälistä pääomaa ja erityiskoulutettua henkilökuntaa, erityisesti kehittyneen palvelusektorin ja high tech-

teollisuuden alueelta. Kulttuurielämään osallistuminen muotoiltiin myös tavaksi yhdistää ja integroida työttömät nuoret ihmiset, uudet asukkaat, maahanmuuttajat ja taloudellisen uudelleenmuotoilun syrjäyttämät sosiaaliset ryhmät paikalliseen alueeseen. (Bianchini & Parkinson 1993, 1-2.)

1980- luvulla kulttuuripolitiikan alueella tapahtui muutos, koska muuttuva kansallinen poliittinen ilmasto ja paineet vähentää paikallisen hallinnon kustannuksia johti strategiseen muutokseen sosiaalisista näkökannoista taloudellisiin näkökantoihin. Tämä oli kirjaimellisesti puolustusstrategia, jonka tarkoituksena oli säilyttää kulttuurin tukemisen olemassa oleva taso. Tähän sisältyi pyrkimykset rohkaista yksityisen sektorin sponsorointia kulttuuritapahtumiin ja aktiviteetteihin sekä jakaa vielä tehokkaammin paikalliset kulttuuriresurssit. Kulttuuripalvelujen hallintoa, johtoa, jakelua ja markkinointia oli myös tarkoitus parantaa. Myöhemmin jotkut kaupungit alkoivat ymmärtää, että kaupungin taloudellisen rakenteen uudelleenmuotoilu yhdessä 1970-luvun alun ja lopun laman kanssa tarjosivat mahdollisuuden tuoda enemmän positiivisia näkökulmia sille, että kulttuuriin voitiin sijoittaa enemmän rahaa. (Bianchini & Parkinson 1993, 12.)

Kulttuuri kaupunkistrategioiden osana saa luultavasti uusia piirteitä 1990- luvulla. Kaupunkistrategioiden osalta tullaan käymään tulevaisuuskeskustelua, jossa kaksi osapuolta on edustettuna, toisaalta väittely kaupungin tulevaisuudesta fyysisinä ja taloudellisina kokonaisuuksina ja toisaalta pohdiskelu kaupunkilaisuuden ja paikallisen demokratian tulevaisuudesta. Nämä ovat 1990- luvun kaikkein tärkeimpiä kriittisiä tehtäviä ratkaistavaksi. Kulttuuripolitiikka on yksi instrumenteista, jolla yhteys näiden välillä voidaan luoda. Yritykset saada kaupunkilaisia enemmän mukaan päätöksentekoprosesseihin sekä keskusteluun ja väittelyyn kaupungin tulevaisuudesta tulisi Bianchinin mukaan laajentaa ja syventää. Poliittisen yhteisön ja siviili yhteisön välillä tulisi luoda vahvempia kytköksiä. (Bianchini & Parkinson 1993, 205-206.) Onko näihin tavoitteisiin pyrkimisessä onnistuttu, sitä voidaan tämän vuosikymmenen jälkeen pohdiskella. Haastattelemissani kaupungeissa tulee esiin, että ajatus kulttuurista osana kaupunkistrategiaa on ollut vasta vähän aikaa suomalaisissa kunnissa keskusteluissa ja ehkä enemmän vasta tulossa. Muualla Euroopassa kulttuurin merkitys

kaupunkistrategiana on ilmeisesti ollut keskusteluissa ja kaupunkien asioissa paljon kauemman aikaa mukana.

Seuraavaksi kuitenkin niistä skenaarioista, mitä haastattelemillani kunnanjohtajilla oli kulttuuritoimen tulevaisuudesta kunnassa.

6.5.1 Loimaan kunta - kolmas sektori astuu esiin

Vaikka kulttuuritoimen asioita on hoitamassa oma lautakunta, Loimaan kunnanjohtaja ei katso, että kulttuurilla olisi kunnassa vahva asema. Itse asiassa hänen sanomastaan on tulkittavissa täysin päinvastaisia mietteitä.

“Tää kulttuuritoimi..täytyy sanoa, että mä olen henkilökohtaisesti ehdottomasti huolestunut siitä. Lähestyn tätä asiaa sillä tavalla, että henkilökohtaisesti mä pidän itseäni kulttuuriystävänä, niin suhtaudun tähän tilanteeseen huolestuneesti. Kunnallishallinnon rautaista ydintä on kuitenkin nämä suuret sektorit, sivistystoimi, sosiaalitoimi, terveydenhuolto ja ne ovat kuitenkin luonteestaan johtuen aina ne päällimmäiset, jotka kuitenkin on aina hoidettava, olet sitten kuinka kulttuuriystävällinen tahansa. Tää on yksi niistä asioista, joissa virkamies joutuu tavallaan tätä paasikiviläistä perustotuutta noudattamaan, että kaiken lähtökohtana on realiteettien tunnustaminen.”

Kunnanjohtaja pitää kulttuuritoimen aseman tärkeänä, mutta taloudelliset realiteetit on hänen mielestään myös otettava huomioon. Raskaammat sektorit, siis peruspalvelut, on hoidettava ja kulttuurin on tultava toimeen niillä resursseilla, mitkä jäävät yli. Kulttuuritoimen palvelut eivät ole niiden peruspalvelujen joukossa, jotka tulisi ensisijaisesti hoitaa. Kunnallishallinnon peruspalvelujen runkohan muodostuu niistä kunnallishallinnon järjestämistä palveluista, joihin kunnalla on lakisääteinen järjestämisvelvollisuus ja näinä peruspalveluina pidetään juuri sosiaali-, terveys- ja koulutoimen palveluja (Myllymäki & Outi 1995, 50). Kunnanjohtaja näkeekin kunnan kulttuuritoimen järjestämiselle toisenlaisen tulevaisuuden ja siinä on keskeinen rooli

uudella toimijalla. Kunnanjohtaja kuvaa uutta tilannetta näin.

“Nämä ulkoiset realiteetit jyrää tämän kuvion sellaiseksi, että minun on esimerkiksi hyvin vaikea nähdä kulttuuritoimelle tällä tavalla julkisen hallinnon hoitamana valoisaa tulevaisuutta. Mä näen tämän kulttuuritoimen tulevaisuuden sillä tavalla, että lisääntyvässä määrin mennään siihen suuntaan, että ehkä tää niin kutsuttu kolmas sektori, etenevässä määrin hoitaa sitä ja kunta on vaan se, joka pyrkii luomaan näitä puitteita ja se toiminta on entistä enemmän vapaitten kansalaisjärjestöjen ja asioiden harrastajien varassa ja entistä vähemmän on sitä, että systeemiä vetää niinku suoraan kunnan palkolliset, että se on suoraan kunnan järjestämää.”

Kunnan resurssit ylläpitää ja rahoittaa kulttuuri vähenevät ja näin kolmatta sektoria pyydetään apuun järjestämään näitä toimintoja. Kolmanteen sektoriin lukeutuu Aila-Leena Matthieksen mukaan muun muassa kansalaisjärjestöt, vapaaehtoistyö ja säätiöt (Matthies 1996, 12).

Kolmannelle sektorille Loimaan kunnanjohtaja antaisi vastuun kulttuuritoimen järjestämisestä. Kunnan rooli kulttuuritoimen järjestämisessä tulisi hänen mukaansa suuresti muuttumaan.

“Aika pitkälle asiat hoidetaan joidenkin muiden organisaatioiden kautta, kunta on siinä mukana, a) luomalla yleisiä puitteita ja luovuttamalla tiloja ja niin edelleen ja kohtuullisella osalla osallistumalla, mutta jatkossa sekä kulttuurin tekijöiden panos sekä varmaan myöskin näitten palvelujen käyttäjien eli asiakkaitten (panos) tulee lisääntymään. Joudutaan kuitenkin panemaan maksullisiksi ja tämmöistä.”

Kulttuuripalvelujen käyttäjien odotetaan yhä enemmän osallistuvan kustannuksiin pääsymaksujen muodossa. Kunta luo kulttuuritoiminnalle puitteet, mutta ei ole enää itse niin aktiivinen toimija, lähinnä sivustaseuraaja. Kunnan roolia kulttuurin rahoittajana kunnanjohtaja kuvaa seuraavasti.

“Jossain määrin me olemme hiljalleen olleet luopumassa tälläisistä tapahtumista

ja toiminnoista, joissa kunta on ollut maksajana tai sitten kunnan taloudellinen osuus on ollut erittäin merkittävä, on menty siihen suuntaan, vain näille järjestöille avustuksia ja lähdetään siitä, että he aika pitkälti hoitaa sitten.”

Loimaan kunta on yhdessä kaupungin kanssa ollut viime ja tänä vuonna järjestämässä Loimaa- viikkoa, jossa kunnan taloudellinen panos on ollut merkittävä. Loimaa-viikkoon

“ aika runsaasti panostetaan suoraan, mutta siinäkin pyritään muita samaan hyvin paljon mukaan.”

Kunnanjohtajan mukaan kolmannelle sektorille annettaisiin tulevaisuudessa päärooli järjestää ennen kunnan kulttuuritoimelle kuuluneet tehtävät. Kunnan rooli kulttuurin puitteiden luojana tulisi edelleen olemaan merkittävä, koska se edelleen myöntäisi rahat ja antaisi esimerkiksi tilat käyttöön. Kunta siis kuitenkin pitkälti päättää siitä, mitä kulttuuria tarjotaan, koska sillä edelleen on kulttuuritoimessa rahan jakajan ja sitten myös resurssien antajan rooli. Pienessä kunnassa ei muu rahoitus välttämättä nouse kovinkaan suureksi.

Kunnanjohtaja pitää kulttuuritoimen olemassaoloa edelleen tärkeänä asiana, koska

“Minulle henkilökohtaisesti olisi jonkinlainen kauhukuva se, että kulttuurin merkitys, menis aivan olemattomaksi. Ja minun on erittäin vastenmielistä kuunnella sellaisia näkökantoja, joita kuitenkin tässäkin organisaatiossa kuulee, jotka lähtee suurin piirtein siitä, että koko kulttuuritoimi pitäis lopettaa kokonaan tai lähentelee kuitenkin sitä.”

Kunnanjohtaja näkee, että työajan edelleen vähentyessä

“missään nimessä vapaa-ajan harrastustoiminnan palvelujen tarve ja kysyntä ei tule vähenemään, vaan se tulee lisääntymään.”

Hänen mukaansa henkisten arvojen merkityksen korostuessa kulttuurin rooli tulee myös korostumaan.

Loimaan kunnanjohtajan perusteluissa ja tulevaisuuden näkemyksissä on havaittavissa selvä ristiriita, koska hän toisaalta korostaa kulttuurin roolin merkityksen tulevaa kohoamista ihmisten vapaa-ajassa tulevaisuudessa ja toisaalta hän on sysäämässä vastuun sen järjestämisestä kolmannen sektorin hoidettavaksi.

Kansalaismielipide ja kunnat tutkimuksessa vuodelta 1997 oli kuntalaisilta ja kunnan- ja kaupunginjohtajilta kysytty, mikä olisi kolmannen sektorin rooli palvelutaakan keventäjänä. Vastaajilta oli kysytty, millä tehtäväalueilla kansalaisjärjestöjen tulisi heidän mielestään vastaisuudessa aktivoitua, ottaa vastuuta nykyistä enemmän ja yrittää työllistää ihmisiä. Kuntalaiset näkivät järjestöjen avun soveliaimmaksi liikunnan (47 %) ja kulttuurin (44 %) alueella. Kunnalliset vaikuttajat sijoittivat kärkeen samat alueet ja vielä samassa järjestyksessä, mutta arvioinneissa oli havaittavissa selvä tasoero. Kunnan- ja kaupunginjohtajista 83 prosenttia oli sysäämässä kulttuurin kolmannen sektorin järjestettäväksi ja kunnanhallitusten johtajista 76 prosenttia. Kuntalaisten mielestä terveys- ja koulutuspalvelut olivat ne tehtävät, jotka ehdottomasti kuuluvat kunnalle. Niistä ei voi luopua ja niissä ei ulkopuolisella toimeliaisuudella katsota olevan sijaa. Kulttuuripalvelut eivät olleet ensiarvoisia, joista kunta ei voisi luopua ja joita se ei voisi tuottaa muilla voimin. (Kunnallisalan kehittämissäätiö 1997, 57.)

Näin voidaan sanoa, että Loimaan kunnanjohtajan mielipide kolmannen sektorin vastuun lisäämisessä kunnan kulttuuritoimen järjestämisessä noudattelee paljolti yleisiä linjoja muiden kunnanjohtajien kanssa. Huomioitavaa on, että kuntalaisten mielipide oli myös kallistumassa siihen suuntaan. Nähtäväksi jää, miten tämä ajatus käytännössä toteutuu, koska kysyttäessä kuntalaisilta heidän halukkuuttaan osallistua erilaisten järjestöjen ja yhteisöjen toimintaan, kulttuurijärjestöihin osallistumista piti kiinnostavana 35 prosenttia tutkituista kuntalaisista (Kunnallisalan kehittämissäätiö 1997, 128).

6.5.2 Jyväskylän kaupunki - kulttuuritoimen tulevaisuudessa huiput vastaan tasa-arvo

Jyväskylän kaupunginjohtajan haastattelussa korostuu selkeästi, että tulokselliseen toimintaan on pyrittävä myös kulttuuripuolella ja yritysten rahoituksellista osuutta kulttuuritoimen rahoituksessa on lisättävä. Kaupunginjohtaja pitää kulttuuritoimen tilannetta muutosprosessin jälkeen kaupungissa hyvänä, vaikka siihen kohdistuukin vielä muutospainetta.

“ Se on vahvistunut ja vähän parantunut. Arvostus on noussut. Meillä on kuitenkin vielä isoja ongelmia edessä, mutta selvästi kulttuuritoimen johto on saanut uutta potkua. Ja on tarkoituskin korostaa kulttuuria, kulttuurin roolia korostetaan meidän kaupunkistrategiassa. Tottakai siinä niitten johtavien viranhaltijoiden rooli korostuu. Kulttuurilautakunnan arvostus on vähän noussu, kun siinä vaihtu vähän niitä henkilöitä. “

Kulttuurilautakunnan arvostus on siis paljon tekemisessä sen kanssa, millaiset henkilöt siellä ovat vaikuttamassa kulttuurista tehtäviin päätöksiin ja nyt siellä on kaupunginjohtajan mukaan “hyvät tyypit”. Tuloksellisuuden ja yrityssektorin rooli tulee yhä enemmän korostumaan. Kaupunginjohtaja jatkaa:

“Tietyllä tavalla meidän omasta kulttuuritoimesta, että siitä tulee jonkin verran enemmän sellanen osto-organisaatio, että se ostaa proggiksia erilaisilta järjestöiltä ja muilta. Avustuspolitiikka on muuttunut, ei sellaset vuosiavustukset enää, vaan katotaan toiminta ja arvioidaan sen laatua ja sitä myöten annetaan rahaa, vähän niinkun tulosten perusteella.”

Kulttuuripuolella voi myös sanoa, että kolmannen sektorin eli erilaisten järjestöjen rooli tulee kaupunginjohtajan mukaan korostumaan ja kaupunki tulee ostamaan palveluja valmiina erilaisilta tahoilta. Tässä tulee myös esiin se, miten kunnissa on pyritty etsimään uusia tapoja järjestää kunnan toimintoja. Kunnat ovat viime aikoina järjestäneet paljon palveluja ostopalveluna eli kunta on tilannut ja valinnut palvelun tuottajan, kunnissa on toteutettu tilaaja-tuottajamallia palvelujen järjestämisessä (Kunnallisalan kehittämissäätiö 1995, 18). Kulttuurin tukemisessa ammattimaisuus tulee painottumaan harrastuksen

asemesta, jos laatua ja tuloksellisuutta aloitetaan korostamaan tuen perusteena. Kulttuuri kaupunkistrategian osana vaikuttaa olevan enemmän ammattimaisen kulttuuritoiminnan arvostusta kuin kulttuuritoiminnan arvostuksena osana vapaa-aikaa ja “pelkkänä” harrastuksena. Kaupunginjohtajan mukaan julkisen sektorin rooli kulttuuritoimen rahoituksessa tulee myös muuttumaan.

“Mä näkisin, ett festivaaliyhdistykseen tai sitten ihan kaupungin organisaatioon tulee tällänen kulttuuri/talous ihminen, joka olis asiantuntija hankkimaan sponsorointia erilaisiin tapahtumiin. Tällänen kumppanuusajattelu on nyt voimakasta. Julkinen sektori ei yksin pysty toteuttamaan vaan käytetään hyödyksi tällästä sponsorointi yhteistyötä.”

Kaupungin kulttuuritoimen rahallisten resurssien avuksi olisi yhä enemmän haettava tukea yksityiseltä sektorilta ja yrityksiltä. Julkisen sektorin mahdollisuudet kulttuuritoimen rahoittamiseen yksinään olisivat tämän mukaisesti rajalliset, myös tulevaisuudessa. Voisi taas sanoa tausta-ajatuksena olevan sen, että kaupungilla on paljon myös muita sektoreita hoidettavanaan ja otettavanaan huomioon. Tämä oletamus saa perusteluja seuraavasta.

“Kulttuurin saama osuus valtion budjeteista ja kuntien budjeteista on ollut liian pieni, voi olla tässä tilanteessa vaikeeta, kun sosiaali- ja terveystoimi on supistusten kohteena, lähtee lisäämään kulttuurin rahoja.”

Julkisen sektorin taloudellisten realiteettien vuoksi vaaditaan yhä enemmän ulkopuolista panostusta. Peruspalvelut on hoidettava ensin kulttuuria eli sosiaali- ja terveystoimi. Nämähän ovat olleet sektorit, jotka kuntalaisetkin haluavat pitää kunnan järjestämänä (Kunnallisalan kehittämissäätiö 1997, 57). Ulkopuolisten panostusten lisääminen on perusteltua, koska

“Tällä hetkellä sponsoroinnin osuus koko kulttuurin budjetista on vaan prosentti, ett sitä voi kyllä kasvattaa.”

Jyväskylän kaupunginjohtaja asettaa seudullisuuden yhdeksi asiaksi, jota

tulevaisuudessa tulisi tavoitella kulttuurin alueella. Seudullisuus ei hänen mielestään ole nyt toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Jyväskylän kaupunginjohtaja jatkaa.

“Yks asia on tää seudullisuus, se on hävettävää, miten vähän noi pikkukunnat kantaa huolta kulttuurista ja laitoskulttuurista ennen kaikkea, ne ei maksa mitään. Se jää aina tän maakunnan pääkaupungin vastuulle.”

Kaupungin johto pyrkii siis määrittelemään rahoitusvastuita uudelleen. Kulttuurin rahoitusvastuu ei pitäisi olla yksinään vain maakunnan pääkaupungilla, vaan vastuun pitäisi jakautua tasaisemmin myös maaseutukunnille.

Jyväskylän kaupunginjohtaja haluaa etsiä kulttuuritoiminnan vetämiseen tiettyjä kärkiä, jotka vetää muuta kulttuuritoimintaa täällä ylöspäin. Tällaisiksi kärjiksi kaupunginjohtaja mainitsee esimerkiksi Seminaarimäen Mieslaulajat, Isot ja Syrjähyppyn. Hänen kulttuuripolitiikan terävämmät linjauksensa on kaadettu sillä ajatuksella, että kulttuuri kuuluu kaikille ja kärkiä ei saisi suosia liikaa. Jyväskylän kaupunginjohtajan voi sanoa kannattavan enemmän ammattimaisen kulttuuritoiminnan tukemista, kuin harrastustoiminnan tukemista. Yritysten saaminen mukaan kunnan kulttuuritoimen rahoitukseen on myös tärkeää, koska kaikkea ei enää julkisen sektorin turvin voida hoitaa. Kaupunginjohtaja ottaa esimerkkinä kulttuuri- ja taidekeskuksen, jonne olisi haasteena löytää jonkinlainen sekarahoitusmalli.

Pekka Oeschin tutkimuksen mukaan yritykset ovat kaikkein eniten sponsorineet säveltaidetta ja kaikkein yleisin taiteen tukemisen muoto on ollut yritys- tai henkilökuntalahjojen ostaminen (Oesch 1993, 41 ja 51). Miten saada yrityksiä mukaan kulttuuritoimen rahoitukseen, siinä on tulevaisuudessa mietittävää. Oeshin tutkimuksen mukaan yritykset ovat halukkaimpia tulemaan säveltaidetta, joten esimerkiksi erilaiset musiikkitapahtumat ovat potentiaalisia tukikohteita. Muun kulttuuritoimen tukeminen on sitten toinen asia. Liikuntapuolella yritysten tuki on ollut yleisempää, ajatellen esimerkiksi Helsingin Hartwall- jääkiekkoareenaa tai Turun Elysee- areenaa.

Jyväskylän kaupunginjohtaja toivookin, että esimerkiksi kaupungin organisaation sisälle

tulisi henkilö, joka olisi asiantuntija hankkimaan sponsorointia. Olisi mielenkiintoista nähdä, edesauttaisiko tämä järjestely rahoituksen saamista kunnan kulttuuritoimeen. Kaupunginjohtaja haluaa myös korostaa kulttuurin roolia kaupunkistrategiassa. Kaupunginjohtaja myös ilmeisesti pyrkii muokkaamaan kulttuurista eräänlaista vetovoimatekijää Jyväskylän alueelle. Tämä ajatus on ollut muualla Euroopassa jo pitkään voimassa oleva. Franco Bianchinin ja Michael Parkinsonin mukaan elävä, kosmopoliittinen kulttuurielämä on muualla Euroopassa nähty jo 1970- ja 1980- luvuilla olennaisena osana kaupungin markkinointi- ja kansainvälistymisstrategioita (Buanchini & Parkinson 1993, 2).

6.5.3 Hämeenlinna - kulttuuritoimen linjanvetäjä etsinnässä

Kaupunginjohtaja pitää kulttuuritoimen asemaa suhteellisen hyvänä muutosprosessin jälkeenkin. Suurelta osin kulttuuripuolen toiminta sujuu varsin hyvin ilman lautakuntaakin.

“Sieltä voi erotella pois joitakin aloja, joista voi sanoa, ettei sillä ole mitään merkitystä. Ensinnäkin kirjasto, jolla mun mielestä, niin sen toiminta ja oikeutus, niin se tulee suoraan kansalaisilta ja se välittyy aika pitkälle varmaan valtuuston ja kaupunginhallituksen kautta, että sen asema on joka tapauksessa vahva ja sitä ei tarvi millään lautakunnalla pönkittää. Sama tilanne on tavallaan näitten museoitien kohdalla, samanlailla kuin kirjastollakin, kun sillä on oma valtiosuuslaki ja kaikki muu, niin ett ne jyrää sitä omaa tahtiaan. “

Tässä tulee edelleen esiin ajatus, että parhaiten asiat hoitavat museon tai kirjaston henkilökunta ja virkamiehet, tähän ei ulkopuolisia tarvita neuvomaan ja ohjaamaan. Kyseisen sektorin hoitavat parhaiten sen alueen asiantuntijat, eivätkä ulkopuoliset henkilöt. On myös eräs sektori, jolle organisaatiomuutos ei kaupunginjohtajan mukaan ole aiheuttanut mitään haittaa. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja jatkaa.

“Mä palaan sinne harmaaseen vyöhykkeeseen, sinne toiselle puolelle, kun meillä on sitten kuoroja ja avustettavia kaupunginorkestereita, tällainen vapaa kansalaistoiminta. Niin mä luulen, ett se ei koskaan halajanut loppujen lopuksi minkäänlaista sellaista byrokratiaa päällensä.”

Kaupunginjohtaja mukaan aina on keskusteluja siitä, jakautuisiko raha paremmin omalle sektorille, jos olisi oma lautakunta ja kaikilla tahoilla omat edustajansa siinä. Hänen mielestään tällä tavalla toimimalla on kuitenkin onnistuttu aivan hyvin. Ainoa menetys, mikä hänen mukaansa voidaan mainita, on se, että kukaan ei ole luomassa kulttuuritoiminnalle linjoja.

“Kaupunginhallitus on niin paljon ylikuormitettu, meillä ei ole kulttuuritoimenjohtajaa. Ei oikein oo sitä valmistelua, eikä oo sitä päättäjää siinä suhteessa. Ett luotaisiin osittain poliittisia linjoja, mutta osittain kulttuuripoliittisia linjoja, millä tavalla kulttuuritointa hoidetaan. Sen mukaisesti koordinoitais niitä toimintoja, joka tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kylmästi sanottas jollekin, että sun systeemilles ei anneta rahaa, vaan tänä vuonna painotetaan tohon hommaan. Ei ole olemassa mulla mitään sellasta työkalua, jolla tää homma vois hoitua. Kulttuuritoimisto on liian heikkovoimainen koordinoimaan sitten sen jälkeen näitä toimintoja.”

Kukaan ei siis ole luomassa linjauksia siitä, mikä olisi esimerkiksi tänä vuonna tukitoiminnalle painopistealue, vaan ilmeisesti on annettava rahaa tasapuolisesti kaikille, koska kukaan ei ole määräämässä ja antamassa linjoja siitä, mitä kulttuuritoimen puolta tuetaan enemmän. Kulttuuritoimisto tai enemmänkin Kulttuurikeskus valmistelee asiat ja päätökset rahallisista avustuksista, joista päätökset tekee siis kaupunginhallitus. Kulttuurikeskus myös edistää ja tukee taiteen ja kulttuuritoiminnan harjoittajien ja harrastajien toimintaa. (Hämeenlinna kotisivut.) Kaupunginjohtaja ei siis halua tässä suhteessa enää korostaa Kulttuurikeskuksen roolia. Hänestä asioiden valmistelu ja kunnallinen demokratia ovat tärkeitä edelleen. Kaupunginhallituksen päätöksenteon avuksi on luotu erilaisia tahoja. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja kuvailee edelleen.

“Meillä on kokeiltu tätä, että meillä on tälläisiä erilaisia toimikuntia, neuvoo antavia, jotka on tuota kulttuuritoimiston apuna, just näissä asioissa. Johon sitten sellaset kansalaisalan foorumit valitsee henkilöt. Ett sinne tullaan harrastuksesta, sinne tulee ne, jotka on siitä asiasta kiinnostuneita. “

Hämeenlinnassa on toteutettu toimikunta ideaa, mutta tämä kokoontuu käsittelemään aina vaihtuvia asioita, eikä sillä myös ole mitään vakituista muotoa. Verrattuna Jyväskylän neuvottelukunta ideaan, tämä ei ole kiinteämuotoinen järjestelmä, mutta tähän pyritään saamaan mukaan myös eri osapuolia. Hämeenlinnan kaupunginjohtajan mukaan kulloisenkin toimikunnan poliittinen vinoutuminen ei ole ongelma, koska toinen toimikunta voi taas olla toisella lailla vinoutunut.

Kulttuuritoiminnan järjestäminen tulee tulevaisuudessa kaupunginjohtajan mukaan jälleen mietittäväksi.

“Tätä nyt koko ajan edelleenkin tälläkin hetkellä tunnustellaan, kun meidän tarvis taas sitä mielestämme pikkasen uudelleen organisoida, että mikä olis se oikee tapa saavuttaa just sen tyyppisiä asioita. Tyypillisesti kulttuuri ei oo sellanen, että siihen vois tehdä sellasen pitkän tähtäyksen suunnitelman, jossa olis, että tätä uraa me ajetaan, kyllä siinä koko ajan joudutaan valintoja tekeen. Ne on puoliks taas elinkeinopoliittisiakin, että joudutaan tarttumaan sellaseenkin, joka ei välttämättä olis sen linjan mukainen.”

Kulttuuritoimen nykyinen rakenne on tulevaisuudessa tulossa uudelleen harkintaan. Mikä tämä uusi rakenne olisi, jää mietittäväksi. Palataanko lautakuntajärjestelmään vai etsitäänkö täysin uudenlainen ratkaisu. Kaupunginjohtajan kommentissa tulee esiin ajatus, että kulttuuripoliittisilla valinnoilla voi olla myös elinkeinopoliittisia vaikutuksia. Tämä on ajatus, joka on tullut esiin myös norjalaisissa kunnissa. Norjassa 4000 asukkaan kunnassa kulttuuri muodostaa oman osastonsa ja kulttuuritoimi kuuluu lautakuntaan, jossa ovat mukana myös ympäristö ja elinkeino (Kogstad 1996, 37). Viittauksellaan elinkeinopoliitiikkaan Hämeenlinnan kaupunginjohtaja kuitenkin viittaa Hämeenlinnassa nousseeseen Iskelmäkaupunki -ideaan, jolla on varmasti myös kaupungille elinkeinollisesti annettavaa.

Tulevaisuudesta kaupunginjohtaja toteaa myös, että nyt kaupungissa olevat instituutiot pidetään, kuten kaupunginteatteri. On eräs asia, jota kaupunginjohtaja haluaa vielä korostaa tulevaisuudessa.

“Meiän pitäs pystyä tarjoamaan niitä mahdollisuuksia harrasmuotoselle hommalle. Meillähän on erittäin hyviä esimerkkejä, jossa muutama, ykskin tulisieluinainen henkilö voi vetää jonkun harrastajajoukonkin erittäin korkeelle tasolle. Jos ajattelis suuntautumista, niin melkein vois sanoo, ett meiän pitäs niinkun kannustaa sellasta kansalaisaktiivisuutta. Siitä me saadaan tähän kaupunkiin eniten luultavasti.”

Sekä Hämeenlinnassa että Jyväskylässä etsitään kulttuuritoimintaan kärkiä, jotka voisivat nostaa kaupungin kulttuuritoimintaa ylöspäin. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja tuo esiin, että tämä kulttuuritoimen “ylösnostaja” voisi tulla hyvästä ja laajasta harrastajajoukosta. Jyväskylän kaupunginjohtajan mielestä tämä “nostava kärki” löytyisi jo nyt ammattimaisemmin ja haasteellisemmin toimivista ryhmistä. Kärkiä etsitään, toisen uskoessa harrastajien voimaan ja toisen ammattimaisemman toiminnan voimaan.

6.5.4 Oulu - kulttuuri kaupunkistrategiana

Oulussa on erilaisista hallintokunnista koottu yksi yhteinen lautakunta ja tämä on kaupunginjohtajan mukaan ollut kulttuuritoimen kannalta hyvä asia.

“Kyllä mä luulen, että verrattuna siihen, että kulttuuritoimi oli hajautettu eri hallintokuntiin, ett se on koottu, ett sen asema on kyllä sillä tavalla vahvistunut.”

Oulun kaupunginjohtaja korostaa kuitenkin myös taloudellisten realiteettien vaikutusta siihen, mikä asema kulttuurilla tällä hetkellä on.

“Toki on myönnettävä, että kunnissa kulttuuritoimi, varsinkin nyt laman aikana, kun on jouduttu priorisoimaan, niin ei kuulu peruspalveluihin. Jos meillä on tällä hetkellä määritelty, ett meillä on lakisääteiset sosiaali- ja terveystoimi, opetustoimi sekä kirjasto- ja lainaustoiminta, joka korkean työttömyyden aikana kulttuurista siellä oikeastaan on ainoastaan mukana.”

Peruspalvelut on taloudellisen tilanteen ollessa se, mikä on, hoidettava ja kulttuuri kirjastotoimea lukuun ottamatta hoidetaan, miten tässä tilanteessa pystytään. Kunnan muutoksissa on todettu, että kunnan priorisointiratkaisut ja niiden taustalla olevat tekijät vaikuttavat tulevaisuudessa yhä enemmän kuntalaisten hyvinvointiin (Kunnallissalan kehittämissäätiö 1995, 11). Kulttuuri ei ole ollut priorisoinnissa ensimmäisenä. Kaupunginjohtajan mielestä kuitenkin

“Mutta eihän kulttuuristakaan voi määrättömästi ottaa, kun liikunnasta ja kulttuurista laman aikana leikattiin vähän enemmän kuin näistä peruspalveluista ja nyt on todettu, ett ei voida mennä pidemmälle.”

Kulttuuritoimi on ollut säästöjen kohteena, mutta nyt kulttuurin asema kaupunkistrategiassa on korostumassa. Elinkeinopuolelta tulee rahaa ja etsitään uusia tapoja hyödyntää kulttuuripalveluja. Kaupunginjohtaja jatkaa.

“Henkiset arvot nousevat, Oulu on tällainen hightech- kaupunki, yliopistokaupunki, meillä korkeatasoinen tieto ja osaaminen on meidän strategian kulmakivi ja siihen sisältyy, ett pitää olla tämmösiä elementtejä, jolla järjestellään asioita uudelleen, otetaan uusia näkökulmia. Myöskin ihmisten elämänkatsomusten rakennusainetta, annetaan heille lisää näitä, annetaan elämyksiä, kokemuksia, dynamiikka ja näitä kaikkia on kulttuurissa.”

Tässä tulee esiin sama näkökulma kuin Loimaan kunnanjohtajalla, eli ajatus siitä, että henkisten arvojen merkitys ja samalla kulttuurin merkitys tulee kasvamaan. Kulttuurilla on tässä muutoksessa paljon annettavaa. Kaupunginjohtaja tuo esiin, miten nykyään hightech-yritykset käyttävät sisäisessä johtamisessaankin kulttuuria ja perinteisemmin tarjoavat palkkioina kulttuuritarjontaa. Hän toteaa:

“Siis kaikki nämä, näillä on merkitystä ja itse juuri uskoisin tähän, ett kulttuurin rooli kaupunkipolitiikassa on tuloillansa. Sillä ois annettavaa enemmän ja henkilökohtaisesti olen kiinnostunut etsimään sitä tapaa, millä se voisi tulla, tulla siihen.”

Oulussa kuten Jyväskylässäkin kulttuurin katsotaan olevan osa kaupunkipolitiikkaa.

Kulttuurilla on katsotaan nykyään olevankin laaja taloudellinen rooli. Kulttuuriteollisuus syöttää sekä tuotteita että innovatiivisia ideoita läpi talouden. Yritysten sijoittaessa innovaatiokeskuksia ja markkinointitoimistoja samaan kaupunkiin, sillä on energiaa antava vaikutus koko kaupungin taloudelle. Kulttuuri auttaa korkeateknologiaa ja hienostuneita liike-eliittejä tarjoamalla sosiaalisen kontekstin tapaamisille kasvokkain. (Zukin 1995, 13.) Oulun kaupunginjohtajakin tuo esiin, miten kulttuurilla on jotain lisää tuotavana kaupunkiin, koska kaupunkiin on sijoittunut jo paljon high tech- teollisuutta. Kulttuuri tuo yrityksillekin toisenlaisia elämyksiä. Kulttuuri on paikkakunnan henkistä tasoa nostava elementti. Kaupunginjohtajan mukaan kaupungin perustarjonta kulttuurin puolesta on kunnossa, koska on esimerkiksi monipuolinen teatteri ja nousussa oleva orkesteri. Toinen asia, joka on yhteistä Jyväskylän kaupunginjohtajan ajatusten kanssa, on se, että yritysten rahoituksellinen panostus kulttuuriin olisi toivottavaa. Julkinen sektori ei tulevaisuudessa yksin hoitaisi kulttuuritoimen rahoitusta.

“Ja sitten tälläsen hallinnon ja muun yhteiskunnan raja hämärtyy, luulisimme, että meidän pitäis saada toisaalta tällasia kulttuuritapahtuma piikkejä ja sitten se, että yrityksillä on halu lähestyä kulttuuria, ei niinkään laituskulttuuria, vaan tähän hakee uudenlaista lähestymistä kulttuuriin, niin, että ne voisivat soveltaa sitä omaan toimintaansa ja heillä olis jopa halu panostaa taloudellisesti ja tämä on nyt tulossa tälläsenä uutena, uutena tekijänä.”

Oulun kaupunginjohtaja etsii myöskin kulttuuritoiminnalle myös eräänlaisia ‘keihäänkärkiä’ ja ‘piikkejä’, jotka voisivat lisätä yritysten kiinnostusta kulttuuriin. Kulttuurista tulisi jopa osa yrityksen toimintastrategiaa ja kaupunginjohtaja laittaa toivonsa tässä suhteessa erityisesti hightech- yrityksiin. Kansainvälisyys on eräs tekijä, joka on tulossa erityisesti EU:n myötä. Oulun kaupunginjohtaja tuo esiin erään uuden ajatuksen kulttuurin merkityksestä.

“Kyllä mulla on sellanen intuitiivinen kuva, että sen (kulttuurin) rooli ihan tämmösenä tuotannon tekijänä kasvaa, siis otetaan mediaosaaminen, mediamuotoilu, kaikki tämmönen niin myöskin busineksenä kasvaa. Sehän on oikeastaan kulttuuria sekin.”

Kulttuurin rooli tästä näkökulmasta katsoen ei ole mikään vähäpätöinen, joten Oulun kaupunginjohtajalla on suunnitelmia, miten kulttuuria voidaan hyödyntää. Kaupunginjohtajan kulttuurin käsite on laaja, koska hän toteaa:

“Kaikki, mikä ei ole biologialla, on kulttuuria.”

Tämä kulttuurin käsitys kuvaa hyvin sitä ajatusta, joka Zukinin mukaan on alkanut olla viime aikoina vallitseva. Sanastossamme kulttuurista on hänen mukaansa tullut abstrakti käsite melkein mille vaan taloudelliselle aktiviteetille, joka ei tuota materiaalisia tuotteita, kuten terästä, autoja tai tietokoneita. Kulttuurin venyttäminen näihin merkityksiin on perintöä varhaisen 1900-luvun mainosvallankumouksesta ja viimeaikoina myös vielä enemmän käsitteen laajenemisesta poliittisen imagon tekemisessä. Kulttuurin ollessa järjestelmä symbolien tuottamiseksi, jokainen yritys saada ihmiset ostamaan tuotetta, tulee kulttuuriteollisuudeksi. Kulttuuri on kietoutunut yhteen pääoman ja identiteetin kanssa kaupungin tuotantojärjestelmässä. (Zukin 1995, 12.)

Oulun kaupunginjohtajan haastattelusta tulee myös ilmi seikka, joka on ollut yleisenä trendinä kaupunkistrategiaa suunniteltaessa. Monet päätöksentekijät ovat nähneet kulttuuripolitiikan kehittämisen arvokkaana työkaluna laajentaa ja erilaistaa paikallista taloudellista pohjaa ja saavuttaa suurempaa taloudellista yhtenäisyyttä. He ovat kiinnittäneet uutta huomiota taloudellisiin sektoreihin kuten vapaa-aika, turismi, media ja muut kulttuuriteollisuuden alat, muoti ja suunnittelu mukaan lukien, näin yrittäen kompensoida työpaikkojen menetyksiä perinteisillä teollisuuden sektoreilla. Elävä, kosmopoliittinen kulttuurielämä on nähty olennaisena osana kaupungin markkinointi ja kansainvälistämisstrategioita. Kulttuurielämää on suunniteltu houkuttelemaan liikkuvaa kansainvälistä pääomaa ja erityiskoulutettua henkilökuntaa, erityisesti kehittyneen palvelusektorin ja high tech-teollisuuden alueelta. (Bianchini & Parkinson 1993, 1-2.)

Johtopäätökset

Kunta organisaationa on viime vuosina joutunut muuttumaan paljon. Valtionhallinnon taholta on kohdistunut kuntaan asioita, jotka ovat pakottaneet kuntaorganisaationkin muuttumaan. Valtion taholta on vaadittu tulosjohtamisen tavoitteiden toteuttamista myös kuntasektorilla. Vapaakuntauudistus on ollut yksi tärkeä uudistus kuntien kehityksessä. Kuntien tuli tämän periaatteiden mukaisesti palvella paremmin kansalaisiaan, tehdä hallintoaan tehokkaammaksi ja antaa vastuuta hallinnosta enemmän oman toimialan virkamiehille. Muutostekijänä ei sovi myöskään unohtaa valtionosuusuudistusta, jolla oli suuri vaikutus kuntaorganisaatioon.

Kunta organisaatioon oli aikaisemmin hyvin sisäänrakennettuna byrokraattinen toimintaperinne. Työntekijän tullessa virkaansa, hän saattoi olettaa voivansa olla tässä toimessaan eläkeikään asti, ja myös vähitellen olettaa nousevan urallaan eteenpäin. Kuntaorganisaatioissa on tässä suhteessa tapahtunut paljon muutosta viime vuosina. Virka ei enää välttämättä ole olemassa eläkeikään asti. Kunnan työntekijältä vaaditaan myös koko ajan uuden oppimista ja kehittymistä. Hänen on oltava valmis huolehtimaan myös useammista kuin yhdestä työtehtävästä. Aikaisemmin työntekijät saattoivat olla urautuneet tekemään vain yhtä ainoaa työsarkaa ja niin tehtiin, vaikka toinen olisi ollut nääntymässä työtaakkansa alle. Nykyään työntekijän on osattava useampia työtehtäviä; hänen on hoidettava muita tehtäviä, jos joku sairastuu tai jonkun eläkkeelle lähteneen työntekijä tilalle ei palkatakaan enää uutta työntekijää.

Kuntaorganisaatioissa on pyritty pois sektorikohtaisesta ajattelusta kohti kokonaisvaltaisempaa ajattelua. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan sektorit eivät enää pohtisi vain omaa parastaan ja tulostaan, vaan näkisivät asiat enemmän kunnan kokonaisuuden ja hyvän kannalta. Organisaation muutosprosessissa on kuitenkin hyväksyttävä, että kaikki sektorit eivät ole yhtä valmiita muutokseen ja kokonaisvaltaiseen ajatteluun. Prosessi menee eteenpäin vähitellen. Muutosta ovat etujoukossa toteuttamassa ne sektorit, jotka ovat siihen valmiimpia. Muutos saattaa kuitenkin olla henkilöstön kannalta hankala, koska kaikki eivät välttämättä ole niin

sisässä prosessissa ja he eivät välttämättä ole edes kiinnostuneita yleisestä muutosprosessista.

Norjassa organisaatiomuutosten yhtenä tavoitteena on myös ollut lisätä kokonaisvaltaisempaa ajattelua ja antaa vähemmän tilaa sektorikohtaisille intresseille. Sektoreiden välistä yhteistyötä on haluttu tehdä paremmaksi ja yksinkertaistaa hallintokoneistoa. Organisaation tehokkuutta ja palveluja on haluttu parantaa. Yhteistä kuitenkin on, että Norjassakin on haluttu lisätä kunnan eri sektoreiden tietämystä siitä, mikä on kunnan yhteinen tavoite. Kunnan sektorit eivät enää tee vaan omina yksikköinään hyvää tulosta, vaan pyrkivät koko organisaation kannalta hyvään tulokseen.

Suomessa kunnan muutosprosesseissa on käytetty apuna konsultteja. He ovat olleet antamassa neuvoja ja tukemassa prosesseja, mutta lopulliset ratkaisut, ainakin tutkimieni kuntien mukaisesti, ovat tehneet kunnat itse. Muutosprosesseissa on usein luotettu sektoreiden omien asiantuntijoiden kykyyn tehdä muutosta. Keskusorganisaatio, eli kuntaorganisaatio, on antanut ne ajatukset, joihin pyritään ja sektorit ovat toteuttaneet muutoksen yksikkönsä sisällä.

Mitkä ovat olleet sitten tekijöitä, jotka ovat aiheuttaneet kunnissa muutostarpeen? Yleinen yhteiskunnallinen muutos on ollut hyvin ratkaiseva tekijä. Lamakausi ja työttömyyden lisääntyminen ovat olleet tekijöitä, joiden vuoksi kunnat ovat olleet pakotettuja etsimään säästökohteita. Yleisiä säästökohteita ovat olleet säästöt henkilöstömenoista sekä säästöt lautakuntarakenteita purkamalla. Säästöjä henkilöstömenoista on toteutettu muun muassa luonnollisen poistuman avulla sekä myös irtisanomalla ja henkilöitä varhaiseläkkeelle siirtämällä. Lautakuntarakenteita purkamalla on pyritty organisaatiota saamaan tehokkaammaksi. Lautakuntien määrä onkin vähentynyt kunnissa runsaasti.

Säästöjen aikaansaaminen on ollut myös norjalaisissa kunnissa tärkeä peruste kuntaorganisaation muutokselle. Menoja oli saatava pienemmäksi ja näin säästöjä oli saatava aikaan. Oman lautakunnan olemassaolo joka kunnan sektorille katsottiin

kuuluvan voimakkaan kasvun aikaan, eikä nykyiseen tilanteeseen. Monien lautakuntien olemassaolo loi sektorikohtaista painetta kokonaisbudjettiin. Näin ollen Norjassakin eräs lääke säästöjen aikaansaamiseen on ollut lautakuntarakenteen muuttaminen. Henkilöstörakenteen muuttamista tutkituissa kunnissa ei tuoda niin paljon esiin. Eräässä pienessä kunnassa kaikki kunnan työntekijät oli irtisanottu ja kehoitettu heitä hakemaan paikkaansa uudestaan. Tällä tavalla pyrittiin löytämään ne henkilöt, jotka haluavat olla muutosprosessissa mukana.

Suomalaisissa kunnissa valtionosuusuudistus on ollut myös ratkaiseva tekijä, jonka vuoksi muutoksia kunnassa on lähdetty tekemään. Valtionosuuksien määrä kunnille on laskenut ja tämä on pakottanut kuntia etsimään uusia ratkaisuja. Kunnissa on kautta linjan pyritty säästämään ja taloudellisuus ja tehokkuus ovat olleet tärkeitä muutosargumentteja. Tulosohtamisen tavoitteet ja tulosbudjettiin siirtyminen ovat olleet myös merkittäviä tekijöitä. Kunnissa on ainakin ollut pyrkimys siihen, että kunnanvaltuustosta tulisi enemmän suuntaviivojen laatija ja viranhaltijat olisivat päätösten toteuttaja sektori. Tulosbudjetoinnin mukaisesti määrärahat on jaettu tulosityksiköille ja näiden määrärahojen puitteissa tarkemmat tulostavoitteet on asetettu. Tulosbudjetoinnin tullessa kuntiin on tapahtunut hallintokuntien määrän vähenemistä. Valtionhallinnon ohjaama vapaakuntakokeilu on myös monessa kunnassa ollut eräs muutoksen liikkeelle paneva voima.

Millaisia muutoksia kuntaorganisaation muutos on sitten aiheuttanut kunnan kulttuuritoimen asemaan? Tutkimissani paikkakunnissa Loimaan kunnassa ja Jyväskylässä on edelleen olemassa kulttuurilautakunta. Oulussa kulttuurilautakunta on samassa sektorissa koululautakunnan kanssa, toimia-alajohtajan alaisuudessa. Hämeenlinnassa on päädytty ratkaisuun, jossa kulttuurilautakunta on kokonaan lakkautettu. Kaikissa näissä kunnissa oli käyty keskusteluja kulttuuritoimen asemasta. Loimaan kunnassa kulttuuria oli pohdiskeltu yhdistettäväksi koulutoimen kanssa. Jyväskylässä ei keskustelua oltu käyty kulttuurin yhdistämisestä toiseen sektoriin, vaan oli keskusteltu uuden toimijan, neuvottelukunnan perustamisesta, johon olisi tullut isojen yritysten johtajia, kulttuurikuluttajia ja kulttuuriammattilaisia. Oulussa oli pohdittavana ollut kulttuuri-, liikunta ja nuorisotoimen yhteen liittäminen. Hämeenlinnassa oli ollut

aikaisemmin lautakunta, johon olivat kuuluneet yhteen kulttuuri-, nuoriso ja liikuntatoimi. Näiden toimialojen yhteen liittäminen ei ollut onnistunut ratkaisu, jonka jälkeen tämä lautakunta oli lakkautettu. Näin kulttuuritoimea alkoivat hoitamaan tämän alan viranhaltijat ja kaupunginhallitus alkoi toimimaan kulttuurilautakuntana.

Tutkimissani kunnissa oli siis ollut pohdittavana koulu- ja kulttuuritoimen yhdistäminen ja kulttuurin yhdistäminen vapaa-aikatoimeen, mikä yhdessä tutkistani kunnista oli aikaisemmin tehtykin. Kulttuuri- ja kouluasioiden yhdistäminen oli Norjassakin ollut kulttuuritoimen osalta yleinen ratkaisu. Norjassa kuntarakenne on hieman erilainen, koska eri lautakuntien alaisuudessa voi olla vielä eri osastoja. Näissä osastoratkaisuissa koulu- ja kulttuuri olivat olleet usein miten yhdistettävät sektorit ja näistä on myös muodostettu yhdistelmälautakuntia. Norjassa on kuitenkin päädytty lautakuntaratkaisuihin hieman erilaisiin ratkaisuihin kuin Suomessa. Norjassa esimerkiksi erään kunnan lautakunnista yhdessä lautakunnassa oli samaan lautakuntaan yhdistettynä koulu-, kulttuuri-, terveys- ja sosiaaliasiat. Toisen kunnan ratkaisu oli yhdistää kulttuuri-, ympäristö- ja elinkeinoasiat samaan lautakuntaan. Norjassa on siis tehty lautakuntien suhteen yhdistämisä, jotka eivät Suomessa ole olleet edes keskusteltavana. Koulu- ja kulttuuriasioiden yhdistämien on kyllä ollut pohdittavana, mutta ei esimerkiksi yhdistäminen sosiaalitoimen kanssa.

Loimaan kunnassa keskustelua lautakunnan yhdistämisestä tullaan kunnanjohtajan mukaan vielä käymään. Jyväskylässä neuvottelukuntakeskustelu tulee todennäköisesti jatkumaan. Oulussa yksi toimialajohtajista on jäämässä eläkkeelle ja näin ollen nykyistä organisaatiomallia tullaan pohtimaan. Vaikuttaako se kulttuuritoimen asemaan, jää nähtäväksi.

Kulttuuritoimen tulevaisuudesta kunnanjohtajat ovat yllättävän yksimielisiä. He kaikki ovat sitä mieltä, että kulttuurin rooli tulee kunnassa ja kaupungeissa muuttumaan. Jyväskylän, Oulun ja Hämeenlinnan kaupunkienjohtajien mielestä kulttuurin asema kaupungissa on vahvistunut. Oulun ja Jyväskylän kaupunginjohtajat antavat kulttuurille vahvan roolin myös kaupungin kaupunkistrategiassa. Oulun kaupunginjohtaja asettaa kulttuurille myös uutta roolia, koska hän uskoo kulttuurin roolin tuotannontekijänä

kasvavan.

Oulun, Jyväskylän ja Hämeenlinnan kaupunginjohtajat kaipaavat kulttuurin roolin esiin nostamiseen tiettyjä kärkiä, jotka voisivat tuoda sitä esiin. Jyväskylän kaupunginjohtaja uskoo näiden “kärkien” löytyvän kaupungin ammattimaisesti toimivien kulttuurintekijöiden ja ryhmien joukosta, Hämeenlinnan kaupunginjohtajan taas uskoessa tämän kulttuuria vetävän kärjen löytyvän aktiivisen harrastajajoukon keskuudesta. Oulun kaupunginjohtaja taas etsii tiettyjä keihäänkärkiä ja piikkejä, jotka voisivat nostaa yritysten kiinnostusta kulttuuriin.

Yritysten tai joidenkin muiden tahojen ulkopuolista rahoitusta kaivataan kulttuuritoimen rahoitukseen. Kaikissa haastatteluissa tulee esiin, että kunnalla on tietyt peruspalvelut, jotka on hoidettava tulevaisuudessakin. Kunnan toimintoja pitää priorisoida ja tällöin kulttuuri ei ole näiden peruspalvelujen joukossa. Selvästi tulee esiin, että kulttuuritoimen järjestäminen ei tulevaisuudessa voi olla pelkästään julkisen sektorin vastuulla, vaan kulttuuritoimen rahoittamiseen tarvitaan myös muita tahoja.

Vapaata kansalaistoimintaa, erilaisia järjestöjä eli niin sanottua kolmatta sektoria kaivataan myös avuksi kulttuuritoimen hoitamisessa. Loimaan kunnanjohtaja tuo esiin, että tulevaisuudessa kunnalla olisi enää yleisten puitteiden tarjoajan rooli ja osittainen rahoittajan rooli (avustukset järjestöille) ja kulttuuritoimesta huolehtisi kolmas sektori. Jyväskylässä kolmannen sektorin rooli liittyy siihen ajatukseen, että kunnasta tulisi kulttuuritoimen osalta enemmän osto-organisaatio ja se ostaisi palveluja erilaisilta järjestöiltä. Hämeenlinnan kaupunginjohtajakin luottaa vapaan kansalaistoiminnan voimaan kulttuuritoimen hoitamisessa.

Hämeenlinnassa ja Jyväskylässä on yhteisenä ajatus, että kunnan kulttuuritoimen päätöksentekoon tarvitaan myös muita voimia. Hämeenlinnassa erilaiset, koostumukseltaan vaihtelevat toimikunnat ovat kaupunginhallituksen apuna kulttuuriin liittyvien asioiden valmistelussa. Jyväskylän neuvottelukunnan ajatuksena oli koota myös erilaisia toimijoita, mutta tässä tämä elin olisi ollut rakenteeltaan pysyvä, eräänlainen vaihtoehto kulttuurilautakunnalle. Hämeenlinnan toimikunnissa vaihtuvuus on

suurempaa ja useampien henkilöiden mielipiteet tulevat esiin. Jyväskylän neuvottelukunnan toimivuus ehkä nähdään tulevaisuudessa, koska keskustelu neuvottelukunnasta tulee Jyväskylässä jatkumaan.

Jyväskylän kaupunginjohtaja tuo esiin, että kulttuuritoimen osalta olisi myös toteutettava tuloksellisuuden vaatimuksia. Hän kaipaa avustuspolitiikkaan muutosta, koska hän haluaisi luopua vuosiavustuksista. Hänestä pitäisi katsoa eri toimijoiden toiminnan laatua ja antaa rahoitusta sen perusteella. Jälleen ammattimaisuus ja tuloksellisuus korostuvat harrastuksen asemasta.

Haastattelujen perusteella kunnan kulttuurilautakunnan asemasta tullaan vielä käymään keskusteluja. Hämeenlinnassa, jossa ei tällä hetkellä ei ole lautakuntaa olleenkaan, on tullut esiin toisenlainen ongelma. Lautakunnan poissa ollessa kukaan ei ole luomassa kulttuuripolitiikalle linjauksia. Tuleeko tämä ongelma tuomaan uusia ratkaisuja kulttuuritoimen hallinnolliseen järjestämiseen, nähdään tulevaisuudessa.

Voinko sitten näiden tietojen perusteella vastata alussa esittämäni kysymykseen, kuinka käy kulttuuritoimella? Tässä tapauksessa voin ehkä käyttää kulunutta sanontaa, että aika näyttää kulttuuritoimen tulevaisuuden. Kunnissa aivan selkeästi kaivataan kunnan kulttuuritoimen rahoitukseen uusia toimijoita, erityisesti yrityksiä. Julkinen sektori ei voi yksin olla rahoittamassa kunnan kulttuuritoimea. Toisaalta kaupungeissa korostetaan kulttuurin merkitystä kaupunkistrategiassa. Tässä kulttuuri ehkä nähdään tekijänä, joka luo hyvää kuvaa kaupungista sekä sen vireydestä ja näin samalla houkuttelee uusia työntekijöitä ja yrityksiä alueelle. Kulttuuri nähdään myös uutena tuotannon tekijänä. Kulttuuri on ehkä myös tekijä, joka luo uusia työpaikkoja, vanhojen, perinteisten ja menetettyjen työpaikkojen tilalle. Siksi ehkä kulttuurille pyritään kaupungeissa niin kuumeisesti luomaan kulttuurille kärkiä, jotta tässä onnistuttaisiin. Kuitenkin on nähtävissä ristiriitaa siinä, että kulttuurin asemaa korostetaan ja toisaalta ollaan siirtämässä vastuuta sen järjestämisestä muualle.

Kunnan kulttuuritoimen järjestämisen avuksi etsitään uusia toimijoita, yrityksiä rahoittamaan ja kolmatta sektoria eli erilaisia järjestöjä huolehtimaan kunnan

kulttuuritoimesta. Asioiden valmisteluun kaivataan myös muita toimijoita, kulttuuriharrastajia ja taiteen tekijöitä. Asioiden valmistelussa näiden henkilöiden mukana olo olisi aivan hyvä, koska olisi useampia henkilöitä pohtimassa kulttuurin tulevaisuutta koskevia toimenpiteitä.

Yritysten mukaan saaminen kunnan kulttuuritoiminnan rahoittamiseen ei varmaankaan tule olemaan helppo tehtävä. Liikuntatoimen puolella, yrityksiä on ollut rahoittamassa esimerkiksi jäähalleja. Jääkiekko on kuitenkin siinä mielessä yrityksille hyvä rahoitettava, koska tiedetään sen olevan "suurien massojen hupia". Miten tämä ajatus käy kulttuuritoimen sisällä, koska se ei todellakaan aina ole suuria massoja liikkeelle paneva voima. Erilaiset musiikkijuhlat voisivat olla tällaisia rahoitettavia kohteita, mutta ne ovat luonteeltaan kausiluonteista toimintaa. Toisaalta voi miettiä, että jos yritysten tuki kunnan kulttuuritoimelle lisääntyy, miten käy tarjottavalle kulttuurille. Rahoitetaanko vain kulttuuria, josta katsotaan olevan taloudellista hyötyä? Marginaalisempi ja pienempiä yleisöjä houkutteleva kulttuuri voi jäädä tässä tappiolle.

Kunnan kulttuuritoimessa on luultavimmin vielä nähtävissä muutoksia ja miten käy tulevaisuudessa, jää nähtäväksi. Kunnan kulttuuritoimi on kunnan muutoksista huolimatta "sinnitellyt" mukana. Tässä on kuitenkin otettava huomioon, että tutkimuksessani kolmessa kunnassa on edelleen olemassa kulttuurilautakunta ja yhdessä kunnassa, missä lautakuntaa ei ole, ratkaisua on pidetty suhteellisen toimivana. Muissa kunnissa tilanne saattaa olla paljon huonompi. Kuitenkaan lopullista vastausta kunnan kulttuuritoimen tulevaisuuteen en voi antaa. Uusi vuosituhat ja tulevaisuus näyttää, kuinka tulee käymään.

Lähdeluettelo

Ahonen, P. 1988. Tavoitejohtaminen julkisessa hallinnossa. Teoksessa M. Virtanen & I. Rahunen & P. Pajunen (toim.) Tutkimus kehityksen tukena- seminaariesitelmiä. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja M- 34. Mikkeli: Helsingin kauppakorkeakoulun kuvalaitos.

Ahvenainen, T. & Heikkilä, J. & Pirhonen, E. 1992. Valtionosuusjärjestelmän uudistus. Helsinki: Kirjapainon Aa - osakeyhtiö.

Alasuutari, P. 1993. Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Alkula, T. & Pöntinen, S. & Ylöstalo, P. 1994. Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva: Werner Söderström Oy.

Bianchini, F. & Parkinson, M. 1993. Cultural policy and urban regeneration. The West European experience. Manchester: Manchester University Press.

Eräsaari, L. 1995. Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Gronow, P. 1976. Kulttuuripolitiikan käsikirja. Keuruu: Otava.

Hallinnon hajauttaminen. Komiteamietintö 1986: 12. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Hiironniemi, S. 1992. Tuloksellisuuden arviointi- käsikirja kunnallisille työpaikoille. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, S & Hurme, H. 1983. Teemahaastattelu. 3. painos. Helsinki: Kyriiri Oy.

Hoikka, P. 1989. Vapaakuntakokeilun seuranta- lähtötilanteen analyysi vuoden 1989 alkupuolella. Tampereen Yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1989. Tampere: Jäljennepalvelu.

Hoikka, P. 1991. Uudistuvan kunnalliskulttuurin muutoksesta ja sen arvoperustasta. Teoksessa R. Harisalo & P. Hoikka & T. Rajala (toim.) Kunnat tienhaarassa. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Holme, I.M. & Solvang, B.K. 1991. Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder. Lund: Studentlitteratur.

Huttunen, P. 1990. Tulosbudjetoinnin ja johtamisen kehittäminen patentti- ja rekisterihallituksessa. Teoksessa T. Pesola & H. Summa & A. Temmes (toim.). Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa - puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Hämeenlinnan kaupungin kotisivut 1999. Saatavilla www- muodossa < <http://www.htk.fi:80/hml/kulttuurikeskus/> avustus. Htm.

Ikonen, R. 1984. Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessin operationaalistaminen julkisessa hallinnossa. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol:182. Tampereen yliopisto. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Jyväskylän kaupungin kulttuuritoimen johtosääntö Nro: 20. 1996. Jyväskylän kaupunki.

Jyväskylän kaupungin kulttuuritoimen keskus. Kulttuuritoimen vuosi 1997. 1998. Jyväskylän kaupunki

Kangas, A. 1990. Kunta, taide ja markat. Helsinki: VAPK - kustannus.

Kangas, A. & Pohjola, K. 1992. Kulttuurisihteeri lähikuvassa. Helsinki: VAPK - kustannus.

Karila, A. 1990. Tujo ja talouden suunnittelu- hyviä mahdollisuuksia ja käyttämättömiä mahdollisuuksia. Teoksessa (toim.) R. Asikainen & J.H. Nissinen. Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Kogstad, R. 1996. Mål og modeller i kommunal kulturforvaltning- kulturpolitiske argumenters gjennomslagskraft i kommuneforvaltningen. KULT/ Telemarksforskning-Bo/Høgskolen i Telemark.

Kommunenes kulturstyre og kulturadministrasjon. Kommunal rapport. 1984. Norske Kommuners Sentral Förbund. Oslo: Kommunal Förlaget.

Koski, H. (toim.) 1996. Valtion ja kuntien tehtäväjako ja valtiosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu: 6/1996. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

Kukkasmäki, T. 1982. Kulttuuritoiminnan käsikirja. Juva: Werner Söderström Oy.

Kuljukka, P.& Lappalainen, V. & Nissinen, M. (Toim.) 1996. Valtiosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen vaikutuksia - kysely ns. Pienten valtiosuuksien tehtävistä ja uudistuksen yleisistä vaikutuksista. Sisäasiainministeriö. Kuntaosasto. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

Kulttuuritoimintakomitean mietintö. Komiteamietintö 1974. Helsinki: Valtion Painatuskeskus.

Kunnallisan kehittämissäätö. Ilmapuntari 1993. Kansalaismielipide ja kunnat. Jyväskylä: Gummerus Oy.

Kunnallisan kehittämissäätö. 1995. Kunta valintatilanteessa. Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut ?. Toim. J. Laurinkari , P. Niemelä, O. Pusa & S. Kainulainen. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kunnallisalan kehittämissäätiö. Ilmapuntari 1997. Kansalaismielipide ja kunnat. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Kuntien itsehallintokomitean mietintö. Komiteamietintö 1983:3. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Laamanen, R. & Häppölä, A. & Brommels, M. 1996. "Alas uuninpankolta"- Sosiaali- ja terveyslautakuntien puheenjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden näkemykset valtiosuus uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1996. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy, 261-271.

Loimaan kunnanhallitus pöytäkirja, 30.11.1998. KH 297. §.

Loimaan kunnan sivistystoimen johtosääntö, hyväksytty 12.10.1998. Tullut voimaan 1.11.1998.

Lumijärvi, I. 1991. Tulostarvioinnin kehittämisen tutkimisesta - näkökulmia viitekehyksen ja tutkimusmetodiikan täsmentämiseksi liittyen kunnallisten palveluorganisaatioiden työelämän laadun tutkimushankkeeseen. Tampere: Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Työelämän tutkimuskeskus. Työraportteja. 22/1991.

Mangset, P. 1984. Kultursekretaeren - mellom byråkrati og profesjon. Stavanger: Universitetsforlaget.

Mangset, P. 1992. Kulturliv og forvaltning. Oslo: Universitetsforlag.

Mangset, P. & Kogstad, R. 1994. Omorganisering i kommunal kultursektor. Finns de gode løsningene ? Om hvem legger premissene ?. Universitet i Telemark.

Mangset, P. 1994. Stakkars kulturbyrokrat ? Endringer og utfordringer i situasjonen til de kommunale kulturlederne. Teoksessa (toim.) A. Kangas. Tre esseär on kommunal

kulturpolitik i Norden. Jyväskylä: Yhteiskuntapolitiikan laitos. JYY n:o 83.

Mangset, P. 1995. Risks and benefits of desentralisation: The development of local cultural administration in Norway. *Cultural Policy*, Vol 2, No:1, 67-86.

Manninen, H. 1992. Tulosjohtaminen kunnassa. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Martikainen, M. 1995. Kuntia huijattu tietoisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusuudistuksessa. *Kuntalehti* 19/1995, 44.

Matthies, A-L. 1996. Hyvinvoinnin sekatalous ja suomalaiset välittävät organisaatiot. Teoksessa A-L. Matthies, U. Kotakari & M. Nylund (toim.) *Välittävät verkostot*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Martikainen, M. & Luoma, K. 1997. Hallinnonuudistukset julkisella sektorilla. Taloudellisten vaikutusten arviointia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki: J -Paino Oy.

Mikkola, V. & Thure, L. 1994. Hämeenlinna. Teoksessa (toim.) K-P. Mäki-Lohiluoma. *Murroksen valomerkki- arviointia vapaakuntakokeilun vaikutuksista kuntatasolla*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mitä-Missä-Milloin 1995. 1994. Keuruu: Kustannusyhtiö Otavan painolaitokset.

Mitä-Missä-Milloin 1998. 1997. Keuruu: Otavan Kirjapaino.

Morgan, G. 1986. *Images of organisation*. USA: Sage Publications.

Myllymäki, A. & Uoti, A. 1995. Leikkaukset kuntien uhkana- Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen ?. *Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut*. Nro:9. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mäki-Lohiluoma, K-P & Hartikainen, J. 1993. Vallanvaihto- tutkimus päätösvallasta 11 vapaakunnassa vuosina 1988-1993. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Mäki-Lohiluoma, K. & Kurikka, P. 1994. Lautakuntarakenteet murtuvat. Teoksessa (toim.) Suomen Kuntaliitto. Vapauden aika- tutkimus 11 vapaakunnan kehityksestä vuosina 1988- 93. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Möttönen, S. 1998. Tulosjohtamisen tavoitteet ja niiden toteutuminen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1998, 155-174.

Naschold, F. 1995. The Mode of the Public Sector in Europe. Helsinki: Hakapaino oy.

Nousiainen, J. 1992. Suomen poliittinen järjestelmä. 9. painos. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Oesch, P. (toim.) 1993. Yritysten tuki taiteelle 1990. Taiteen keskustoimikunta. Tilastotietoa taiteesta Nro:8. Helsinki: Yliopistopaino.

Oesch, P. (toim.) 1995. Yritysten tuki taiteille ja taiteen tuen vaihtelut vuosina 1984-1993. Taiteen keskustoimikunta. Tilastotietoa taiteesta Nro: 11. Helsinki: Yliopistopaino.

Opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenojen kehitys ja säästöt vuosina 1992-1994. 1994. Opetushallitus. Opetushallituksen julkaisusarjat 69/1994. Helsinki: Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusuudistus. 1996. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 1/96. Helsinki: Oy Edita Ab.

Oulun kaupungin kulttuuriasiainkeskus. Oulun kaupungin kotisivut 1999. Saatavilla www- muodossa <[http:// www.ouka.fi/kulttuuriasiainkeskus/kulttuuriasiankeskus.html](http://www.ouka.fi/kulttuuriasiainkeskus/kulttuuriasiankeskus.html).

Oulun kulttuuritoimen johtosääntö, hyväksytty Kv 19.12.1996 §138. Oulun kaupungin kotisivut 1999. Saatavilla www-muodossa <<http://www.ouka.fi/johtos/kul.html>..

Partanen, S. 1992. Tuloksellisuuden arviointi kunnissa. Tampere: Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos.

Ryynänen, A. 1996. Kunnan uusi toimintamalli. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Ryypö, V. 1989. Kunnan kulttuuritoiminta. Jyväskylä; Gummerus Oy.

Sisäasiainministeriö. 1990. Vapaakuntakokeilu. Itsehallintoprojekti. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Suomen kulttuuripolitiikka. Eurooppalaisen asiantuntijaryhmän raportti laatinut Jaques Renard. Kansallisen kulttuuripolitiikan eurooppalainen arviointiohjelma. 1996. Käännös englannin- ja ranskankielisestä laitoksesta. Kulttuuriyhteistyön neuvosto. Helsinki: Nykypaino Oy.

Suomen kunnallisliitto & Suomen Kaupunkiliitto. 1984. Kunnallishallinnon perusteet. Tampere: Satapaino Ky.

Suomen Kuntaliitto. 1993. Laatuhaaste. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Suomen Kuntaliitto. 1995. Kuntien sivistystoimen hallinto 1995. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Suomen Kuntaliitto. 1998. Julkisten palvelujen laatustrategia. Julkisten palvelujen laatustrategiaprojekti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Erikoispaino Oy.

Sormunen, A. 1993. Säästöhankeet kunnissa. Selvitys kuntien säästötoimenpiteistä 1.5.1991 - 31.7.1992. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.

Suomen säädöskokoelma. 1988. Osa II no:718. Laki vapaakuntakokeilusta.

Taipale, P. 1990. Tuloksellisuuden arviointi tulosohjauksen perustana. Teoksessa T. Pesola & H. Summa & A. Temmes (toim.) Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa - puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Temmes, A. 1990. Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokratiasta tuloskulttuuriin. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Temmes, M. 1994. Hallinto puntarissa - Hallinnonuudistuksen arvioinnon mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki. Painatuskeskus Oy.

Valtiovarainministeriö. 1990. Tulosbudjetointi ja tulosohjaus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Valtiovarainministeriö. 1993a. Laadunhallinta yrityksissä ja julkisessa hallinnossa. Helsinki: Painatuskeskus oy.

Valtiovarainministeriö 1993b. Maailman paras julkinen sektori. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Helsinki: Painatuskeskus Oy

Valtiovarainministeriö. 1994. Laatupolitiikkaa julkiselle sektorille ?. Peruspalvelujen laadunhallinnan tarve ja keinot. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Weber, M. 1978. Economy and Society. California: The Regents of the University of California.

Wuori, O. & Ylönen, A. 1995. Kuinka kunnissa säästetään ? Vaasan yliopisto. Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos.

Zukin, S. 1995. The Cultures of Cities. Cornvall: Hartnolls Limited.

Liitteet

Liite 1 : Haastattelurunko

1. Kuvailkaa kaupungissa tapahtunutta hallinnollista muutosprosessia (Miksi tapahtunut, miten rakennetaan)
2. Mitkä olivat perusteet sille, että muutos kulttuuritoimessa katsottiin aiheelliseksi ?
3. Onko muutosprosessiin lähtemiseen vaikuttaneet kunnan sisäiset vai ulkoiset muutospaineet ? Onko joku henkilö/ henkilöt olleet prosessissa aloitteentekijänä ?
4. Mikä tekijä/ mitkä tekijät saattoivat muutoksen liikkeelle ?
5. Kuka tai ketkä ovat olleet viemässä muutosta eteenpäin ? (joku kunnan sisältä, onko käytetty ulkopuolista apua, jos on, niin mitä ja miksi ? Kuinka monen ihmisen työpanos, kuinka monta työryhmää ?)
6. Miten muutosprosessi on edennyt päätöksentekojärjestelmässä ? (kaupunginjohtajan rooli, mahdollisten muiden henkilöiden roolit)
7. Mitä voidaan pitää muutosprosessin tavoitteena. Mitä epäkohtia on lähdetty korjaamaan- prosessin strategia ja henkilöiden väliset liittoutumat
8. Onko tavoitteena ollut saada muutosprosessi laaja-alaisesti vai heti käyntiin vai pyrkiä vähitääisiin muutoksiin ?
9. Onko muutosprosessi ollut yleisesti hyväksytty; jos vastarintaa on ollut, millaista ja kenen taholta tätä on esitetty ? Yhteistyön taso, onko muutoksen tarpeesta oltu samaa mieltä hierarkian kaikilla tasoilla ?

10. Onko muutosprosessissa tapahtunut henkilöstön uudelleen järjestelyä- miten asiaan liittyneet mahdolliset konfliktit on ratkaistu ? (olisiko ollut terve muuttaa, mutta ei ole pystytty ?)

11. Saavutettiin muutosprosessissa ollenkaan niitä tavoitteita, joita muutosprosessin kautta haluttiin tavoitella- kannattiko muutosprosessi toteuttaa ajatellen esimerkiksi kaupunkistrategiaa ?

12. Jos arvioitte muutosprosessia- oletteko prosessiin erittäin tyytyväinen, tyytyväinen, ei ollenkaan tyytyväinen ? Oletteko mahdollisesti pettynyt jonkin osa-alueen kohdalta nykyiseen tilanteeseen ?

13. Jos teidän tulisi yhdistää kulttuuri johonkin muuhun toimialaan, mikä teistä olisi lähinnä sopiva toimiala ?

14. Miten koette muutosprosessin vaikuttaneen kaupungin kulttuuritoimen asemaan ? Millaisena näette sen tämänhetkisen aseman ?

15. Millä tavalla kunnan kulttuurielämää tulisi tulevaisuudessa kehittää ?

16. Onko muutos vaatinut vähän vai paljon resursseja- helppo vai vaikea prosessi ?

Tutkimuksessa haastatellut henkilöt:

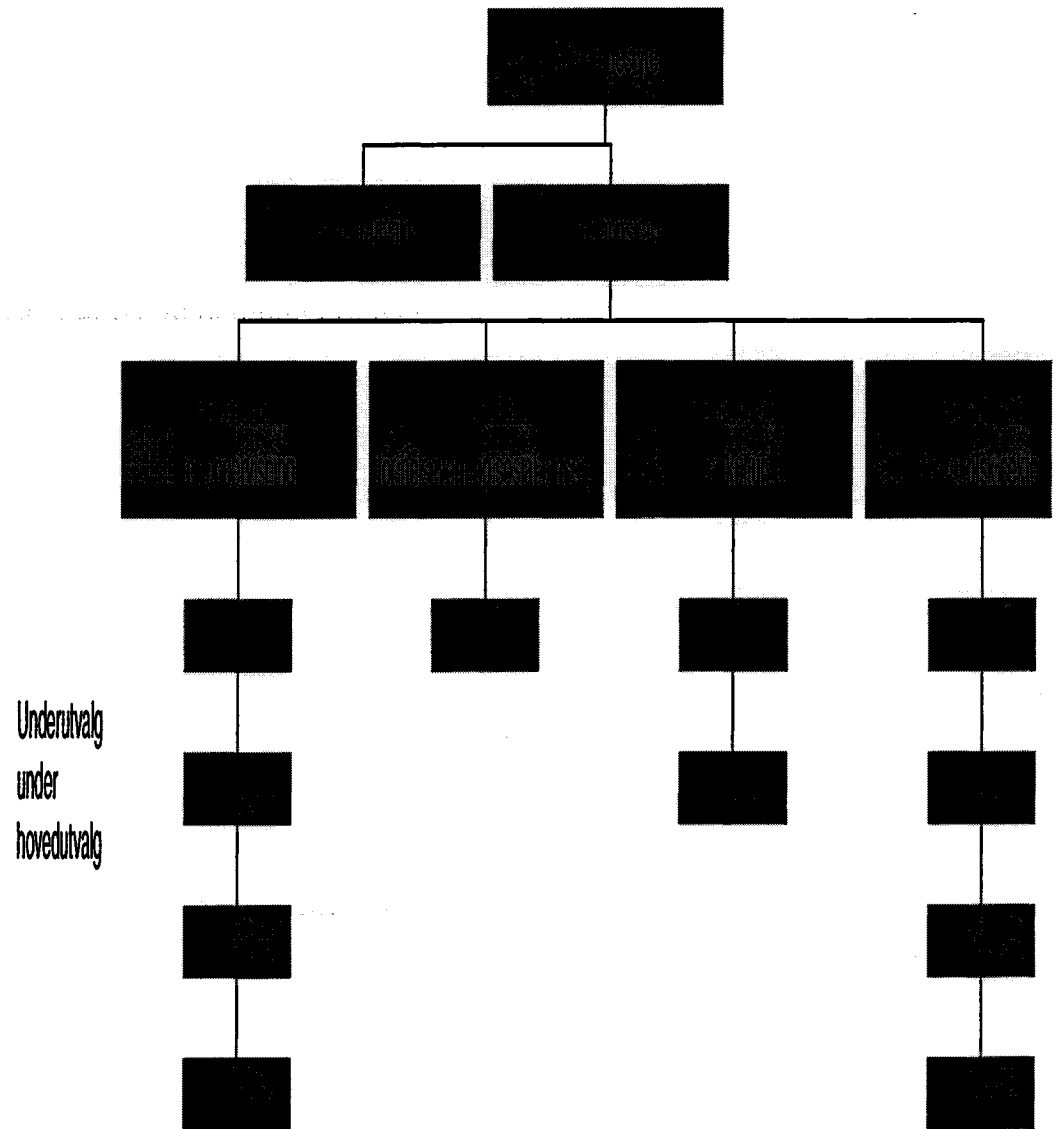
Hämeenlinnan kaupunginjohtaja Veikko Syyrakki

Loimaan kunnanjohtaja Jorma Kopu

Jyväskylän kaupunginjohtaja Pekka Kettunen

Oulun kaupunginjohtaja Risto Parjanne

Liite 2: Kuntahallinnon rakenne Norjassa



Lähde: Mangset, Per: Kulturliv og forvaltning (167, 1992).