

UUDENLAISTA YHTEISTYÖTÄ TOISEN ASTEEN KOULUTUKSESSA

Kainuun hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamat muutokset

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma

Maaliskuu 2008
Kristiina Arffman

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

ARFFMAN, KRISTIINA: Uudenlaista yhteistyötä toisen asteen koulutuksessa. Kainuun hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamat muutokset.

Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma, 125 sivua, 3 liitesivua

Maaliskuu 2008

Tämä tutkimus käsittelee Kainuun hallintokokeilun myötä Kainuussa koulutustoimialalla tapahtuneita muutoksia ja niiden onnistumista hallintokokeilulle asetettujen tavoitteiden valossa.

Muun muassa palvelutuotannon ongelmien vuoksi kehitetty Kainuun hallintokokeilu pohjaa Kainuun kuntien perustamaan maakuntakuntayhtymään, jonka vastuulla on muun muassa toisen asteen koulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus.

Hallinta-ajattelun mukaiset joustavat toimintatavat ja verkostomainen yhteistyö ovat viimeaikaisten hallintouudistusten perusta. 1990-luvulta lähtien hallintouudistuksissa on tehokkuuden lisäksi korostettu koko organisaation muutosta niin, että on tavoiteltu myös palvelujen ja hallintokulttuurin parantamista. Lisäksi välitason hallinto on noussut viime aikoina merkittäväksi uudistusten kohteeksi, koska ylikunnallisesta yhteistyöstä on toivottu ratkaisua kuntien palvelutuotannon ongelmiin. Kunnat tuottavat jo yhdessä palveluja seudullisesti etenkin aikaansaadakseen kustannussäästöjä, mutta myös kehittääkseen työnjakoa ja parantaakseen palvelujen laatua. Yhteistyöllä voidaan samanaikaisesti parantaa koko alueen kilpailukykyä ja säilyttää palvelut omassa kunnassa. Nämä edut pätevät myös koulutuspalveluissa.

Kainuussa kuntien välinen yhteistyö on tavallista seutuyhteistyötä tiiviimpää kuntien sitouduttua siihen sopimuksin ja erikoislain määritettyä yhteistyön puitteet. Siitä huolimatta koulutustoimialalle hallintokokeilun myötä asetettuja tavoitteita oli vaikea löytää. Eri lähteistä kootut tavoitteet koskevat taloudellisuutta, väestön kysyntää

ja elinkeinoelämän tarpeita vastaavan koulutusrakenteen luomista, yhteistyötä eri muodoissaan sekä opetuksen laatua.

Tutkimuksen empiria kerättiin verkkokyselyllä, johon vastasivat kainuulaiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Kyselyä täydentämään kerätyn dokumenttiaineiston perusteella Kainuun hallintokokeilu on tähän mennessä jo lisännyt yhteistyötä eri tavoin. Monimuoto-opetuksen lisääntyminen on parantanut toimintaedellytyksiä ja kyselyn perusteella Kainuussa ollaan melko tyytyväisiä koulutustoimialan tuloksiin tähän mennessä. Taloudellisuus, tehokkuus ja yhteistyö eri muodoissaan ovat parantuneet ja koulutusrakenne vastaa eri toimijoiden tarpeisiin. Sen sijaan koulutustoimialan johtaminen ja päätöksenteon demokraattisuus koettiin huonoksi. Erityisen huolestuneita vastaajat olivat koulutuspalveluiden turvaamisesta eri puolilla maakuntaa. Tutkimuksen perusteella Kainuun hallintokokeilu on koulutustoimialan osalta lähtenyt tehokkaasti liikkeelle ja asetettujen tavoitteiden osalta tulokset ovat hyviä, mutta parannettavaa on vielä hallintokulttuuria koskevissa asioissa sekä maakunnan asukkaiden asenteiden kohentamisessa.

Lyhenteet

HE

Hallituksen esitys

Koltk:n PK

Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan pöytäkirja

Sisällysluettelo

1. Tutkimuksen lähtökohdat	6
1.1. Tutkimuksen tausta.....	6
1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	7
1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineisto	9
1.3.1. Arviointitutkimuksen erityispiirteet.....	9
1.3.2. Tutkimusmenetelmät	12
1.3.3. Aineisto	13
1.4. Tutkimuksen rakenne	14
2. Hallintouudistukset Suomessa	16
2.1. Hallinnan käsite.....	16
2.2. Paikallinen hallintatapa.....	18
2.3. Hallintouudistusten taustaa	20
2.4. Hallintouudistuksiin johtaneet syyt ja tavoitteet.....	23
2.5. Hallintouudistusten yleismalli.....	25
2.6. Hallintouudistusten toteuttaminen.....	27
2.7. Hallintouudistusten ongelmat	29
3. Alue- ja seututason vahvistuminen	31
3.1. Aluehallinnon vahvistuminen	31
3.2. Maakunnat aluehallinnossa	32
3.3. Aluehallinnon uudistukset	33
3.4. Aluehallintouudistukset tulevaisuudessa	35
4. Kuntien välinen yhteistyö	38
4.1. Yhteistyömallit	39
4.2. Yhteistyöhön johtaneet syyt.....	40
4.3. Yhteistyön mahdollisuudet ja ongelmat	42
4.4. Yhteistyö tulevaisuudessa.....	45
5. Seudullinen yhteistyö koulutustoimialalla	47
5.1. Suomen koulutusjärjestelmä	47
5.2. Syyt yhteistyöhön koulutustoimialalla	49
5.3 Alueellinen yhteistyö koulutustoimialalla tällä hetkellä	51
6. Kainuun hallintokokeilu	54
6.1. Kainuun hallintokokeilun tausta	54
6.2. Hallintokokeilun perustelut.....	55
6.3. Maakuntahallinnon rakenteet.....	57
6.4. Koulutustoimiala hallintokokeilussa	58
6.4.1. Toisen asteen koulutuksen siirtyminen maakuntatasolle.....	58
6.4.2. Syyt toisen asteen koulutuksen keskittämiseen.....	60
6.4.3. Koulutustoimialalle asetetut tavoitteet.....	61
6.4.4. Hallintokokeilun tähänastiset vaikutukset koulutustoimialalla.....	63
7. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset koulutustoimialalla.....	69
7.1. Kyselyn toteuttaminen.....	69

7.2. Taustakysymykset	71
7.3. Vastaajien suhtautuminen Kainuun hallintokokeiluun.....	72
7.4. Muutokset ja tavoitteet	79
7.5. Toiminnan tehostuminen ja hyödyt.....	91
7.5.1. Koulutustoimialan tehokkuus ja taloudellisuus.....	91
7.5.2. Keskitetyn järjestelmän hyödyt	93
7.5.3. Tarpeisiin vastaaminen	97
7.6. Hallintokokeilun kehittäminen ja jatkaminen koulutustoimialan osalta	102
7.7. Tulosten yhteenveto.....	109
8. Päätelmiä	114
Lähteet.....	119
Liite: Kysely Kainuun hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamista muutoksista	

1. Tutkimuksen lähtökohdat

1.1. Tutkimuksen tausta

Kainuussa on 1.1.2005 lähtien toimittu hallintokokeilun puitteissa, jonka tarkoituksena on lisätä kuntien yhteistoimintaa, saada aikaan säästöjä sekä mahdollistaa palvelujen säilyminen tulevaisuudessa. Kokeilu jatkuu näillä näkymin vuoden 2012 loppuun. Syinä hallintokokeilun käynnistymiseen olivat muun muassa asukasluvun lasku, väestön ikääntyminen ja kuntatalouden heikkeneminen.

Kainuun kunnat ovat asukasmäärältään pieniä, mutta pinta-alaltaan suuria. Kainuun hallintokokeilussa kuntien voimavaroja ja palveluja on pyritty yhdistämään järkevästi niin, että tärkeimmät peruspalvelut löytyvät edelleen joka kunnasta, mutta hallintoa ja muutamia palveluita on siirretty maakuntahallinnon hoidettaviksi. Maakunnan asukasluku pienenee, minkä vuoksi muu kuin peruskoulutuksen järjestäminen katsottiin voitavan turvata parhaiten tulevaisuudessa hoitamalla se maakunnan tasoisena. Hallintokokeilun myötä koulutustoimialaa on pyritty kehittämään niin, että tulevaisuudessa pieneville ikäluokille kyetään tarjoamaan vähintään toisen asteen koulutusta ainakin omassa maakunnassa, jos ei enää omassa kotikunnassa. Hallintokokeilun taustalla on ollut ajatus, että yhteistyöllä muun muassa koulutusasiat voidaan järjestää edullisemmin ja tehokkaammin kuin yksin ja esimerkiksi lukiokoulutuksen saavutettavuuden pitäminen koko maakunnan alueella hyvänä on koko maakunnan etu. Suuremmista yksiköistä toivotaan olevan hyötyä myös oppilaille, sillä oppilasmäärien kasvaessa kurssitarjonta yleensä paranee. Kuntayhteistyö koulutuksen järjestämisessä on yleistä jo muuallakin Suomessa. Volasen (2005: 11 – 12) mukaan seutuyhteistyöllä pyritään takaamaan yhdenvertaiset palvelut kansalaisille maan eri osissa ja opetusministeriö onkin vuosien 2003 – 2008 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassaan asettanut laadukkaat ja mahdollisimman monipuoliset toisen asteen koulutuspalvelut tavoitteeksi maan kaikissa osissa. Tähän pyritään nimenomaan koulutuksen järjestäjien yhteistyöllä (Volanen 2005: 11 – 12).

Kainuun maakuntahallinnon tehtävänä on muun muassa järjestää toisen asteen ammatillinen ja lukiokoulutus sekä ammatillinen aikuiskoulutus. Kuntien lukiot ja ammatillinen koulutus ovat siis siirtyneet maakuntahallinnon vastuulle hallintokokeilun alusta. Koulutuspalveluiden vaikutukset

ulottuvat usein yksittäistä kuntaa laajemmalle alueelle ja etenkin toisen asteen koulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus palvelevat tyypillisesti koko maakuntaa. Kainuussakin koulutustoimialan osittainen kokoaminen maakuntahallinnon alle on tehty sitä silmällä pitäen, että koulutuksen avulla voidaan parantaa alueellista kilpailukykyä ja saada strategisia etuja muun muassa kouluttamalla alueen vahvistumista edistävää työvoimaa.

Kainuun hallintokokeilun vaikutusten arviointi on tärkeää, koska hallintokokeilu on pilottihanke, jonka onnistumista ja tulevia soveltamismahdollisuuksia tulee arvioida muun muassa siinä valossa miten toimintaa voisi kehittää, kannattaako hallintokokeilua laajentaa uusille toimialoille ja voisiko mallia levittää muuallekin maahan. Arvioinnilla voi siis olla laajaakin merkitystä, vaikka Laamanen (2005: 69) kirjassaan muistuttaa, että vaikka muiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä kannattaa hyödyntää, oman alueen tuntemus ja seutukunnan vahvuuksien ja tarpeiden tiedostaminen ovat kuitenkin perusta onnistuneelle toiminnalle. Samoin Ahonen (1994: 8) muistuttaa arvioinnin tarkastelusta kulttuuri- ja kontekstisidonnaisena eli tuloksia ei tule soveltaa muualla tarkastelemalla asioita irrallaan yhteyksistä. Tutkimuksessa painottuu joka tapauksessa yhteiskunnallinen relevanssi siinä missä tieteellinenkin, koska tarkoituksena on tuottaa tietoa, josta olisi hyötyä hallintokokeilun kehittämisessä ja mallin soveltamisessa muualla.

1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa arvioidaan koulutustoimialalla Kainuussa tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia. Tutkimus on osa sisäasiainministeriön Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitokselle antamaa Kainuun hallintokokeilun arviointiprojektia (laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003, 45 §). Tämän tutkimuksen tekijä on kuitenkin riippumaton Kainuun hallintokokeilusta. Tutkimuksen tarkoituksena on keskustelun lisääminen hallintokokeilusta, sen hyvistä ja huonoista puolista sekä vaihtoehtoisten näkökulmien etsiminen. Pyrkimyksenä on, että tämän tutkimuksen avulla hallintokokeilua voidaan koulutustoimialan osalta kehittää ja sen soveltamismahdollisuuksia muualla maassa lähteä kartoittamaan. Vaikka tutkimuksessa tullaan ensisijaisesti arvioimaan tehtyjä muutoksia ja toimenpiteitä sekä niiden vaikutuksia, sen avulla saadaan myös kuva siitä, miten hallintokokeilun on koettu onnistuneen ja miten sitä haluttaisiin parantaa. Pelkistetysti sanoen tutkimuksessa kuvataan tilanne Kainuussa sekä ennen hallintokokeilua että tällä hetkellä hallintokokeilun ollessa käynnissä, mitä muutoksia on tehty ja minkä takia niitä on tehty sekä muutosten vaikutukset oppilaitosten, organisaation ja toimintaympäristön kannalta.

Tutkimuksen pääkohteena ovat Kainuussa hallintokokeilun vuoksi koulutustoimialalla tapahtuneet muutokset ja niiden vaikutukset. Tutkimuskysymyksenä on, mitkä hallintokokeilun tavoitteet koulutustoimialalla olivat ja onko ne onnistuttu saavuttamaan eli vastaavatko hallintokokeilun tähänastiset vaikutukset asetettuja tavoitteita.

Tutkimuskysymys jaetaan alakysymyksiin etsimällä ensin vastauksia siihen, millainen tilanne koulutustoimialalla oli Kainuussa ennen hallintokokeilua. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä, miten Kainuun malli on muuttanut koulutustoimialan rakennetta ja itse toimintaa eli mitä muutoksia hallintokokeilu toi toimialalle. Lopuksi tutkitaan, miten uusi rakenne koulutustoimialalla koetaan eri ryhmissä, onko se toimiva ja vastaako se palvelujen käyttäjien tarpeita.

Tutkimus rajataan käsittelemään yksinomaan koulutustoimialaa, joka Kainuun hallintokokeilun osalta viittaa toisen asteen opetus- ja koulutoimeen. Muita hallintokokeilun aiheuttamia muutoksia ei voida käsitellä. Koulutustoimialalla toteutettuja uudistuksia ei kuitenkaan luonnollisesti voida käsitellä täysin irrallaan hallintokokeilun alaisista muista toimialoista, sillä osa muutoksista on laajempia kuin pelkästään koulutustoimialaa koskevia. Arviointia tehdään sisäisesti analysoimalla hallintokokeilua hallinnon kannalta sekä ulkoisesti tarkastelemalla hankkeen ulkoisia vaikutuksia. Myös hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamat muutokset tulee rajata. Numminen ja Stenvall (2004: 118 – 119) korostavat, että kuntien vetovoimaisuuden kannalta maakunnan koulutustarjonta on tärkeä tekijä. Heidän mukaansa Kainuun hallintokokeilun koulutustoimialan muutos on tapahtunut monella tasolla. Ensinnäkin seudullisella, kuntien välisellä tasolla strategisena kysymyksenä, sillä seudullisessa yhteistoiminnassa on pidettävä mielessä seudun eri alueiden tasapainoinen kehitys. Toiseksi oppilaitosten välisellä tasolla, sitten koulumuotojen välisellä tasolla ja lopuksi henkilöiden välisenä verkostona. (Numminen & Stenvall 2004: 118 – 119). Näiden erilaisten tasojen hahmottelu on mielenkiintoista ja palvelee myös tätä työtä. On rajattava, tutkitaanko abstraktimpaa strategista muutosta vai oppilaitosten, koulumuotojen ja henkilöiden kokemaa muutosta. Ylin maakunnallinen, strateginen taso on määrittänyt hallintokokeilun rakenteen ja toiminnan. Koska ihmiset kuitenkin toteuttavat muutoksia verkostoissa päivittäin, ei inhimillistä tasoa voida unohtaa. Voidaankin sanoa, että tutkimuksessa tutkitaan ylemmillä tasoilla tapahtuneita muutoksia inhimilliseltä, ihmisten väliseltä tasolta käsin haastatteleamalla kainuulaisia toimijoita siitä, miten hallintokokeilu ja sen aiheuttamat muutokset on koettu. Tutkimuksessa arvioidaan kuitenkin ensisijaisesti hallinnollisia, organisaatioiden, rakenteiden ja olosuhteiden muutoksia, ei niinkään muutoksia ihmisten välisissä suhteissa ja verkostoissa.

Laajemmin voidaan katsoa, että kyseessä on tutkimus kuntayhteistyöstä koulutustoimialalla. Kuntien toimintaympäristön muutos ja rahoitusvaikeudet ovat viime vuosina lisänneet kiinnostusta kuntien yhteistyötä kohtaan ja tällä tutkimuksella pyritään arvioimaan hallintokokeilun kehittämismahdollisuuksia Kainuussa ja mahdollisia laajempia soveltamismahdollisuuksia muualla. Kainuun hallintomalli voisi olosuhteisiin sovellettuna olla yksi malli kuntien yhteistyön lisäämiseksi, sillä Haverin ja Majoisen (2000: 7) mukaan kunnat hakevat yhteistyöstä muutoksia rakenteisiin, toimintaan, resurssien uudelleen kohdentamiseen ja organisaatiokulttuuriin. Tietotekniikka ja liikenneyhteyksien parantuminen ovat laajentaneet kansalaisten elinpiiriä ja palveluja voitaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti järjestää suuremmissa keskuksissa. Palvelut siis edelleen turvattaisiin, mutta ne järjestettäisiin entistä tehokkaammin ja taloudellisemmin.

1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tämä tutkimus on tyypillinen policy-orientoitunut arviointitutkimus, sillä tällä tutkimuksella pyritään luomaan tietoa, joka auttaa hallintokokeilun kehittämisessä, sekä arvioimaan hallintokokeilun taustalla olevan uudistuspolitiikan toimivuutta ja toimeenpanoa, eikä luomaan uutta teorian tietoa. Policy-tutkimus tämä tutkimus on myös siinä mielessä, että tiedonhankintamenetelmiä on useampia kuin yksi. (Haveri 1997: 1 – 2).

Temmeksen (1994: 11) mukaan hallintouudistusten arviointi policy-tutkimuksena on oma alansa, joka eroaa perinteisestä, yhteiskuntapolitiikan eri aloihin ja päätöksentekoon kohdistuvasta policy-tutkimuksesta siinä, että arvioinnin keskeisenä teoriaperustana ovat hallinto- ja organisaatio-teorioiden ne sovellutukset, jotka liittyvät poliittis-hallinnollisen järjestelmän muutoksiin. Hallintouudistusten arviointi perustuu hallinnon rakenteiden, järjestelmien ja hallintokulttuurin analyysiin.

1.3.1. Arviointitutkimuksen erityispiirteet

Ohjelmallisia, poliittisten päättäjien käynnistämiä hallintouudistuksia on ollut Suomessa jo useamman vuosikymmenen ajan. Näiden uudistusten ja niille tyypillisen hallinnon hajauttamisen myötä virisi 1990-luvulla keskustelu uudistusten arvioinnista. Huomattiin, että uudistusten tueksi ja

kehittämiseksi tarvitaan toteutettujen uudistusten tavoitteiden, sisällön, toimeenpanon ja vaikutusten systemaattista ja kriittistä arviointia. Samoin lisääntyneet vaatimukset tuloksellisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä edellyttivät arvioinnin lisäämistä. Tämänkin tutkimuksen taustalla voidaan nähdä olevan valtioneuvoston vuonna 1998 hyväksymä periaatepäätös, jonka mukaan jokaista hallintouudistusta täytyy arvioida erikseen (Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998). Tämä on tarpeen, jotta uudistusten vaikutuksiin voidaan ajoissa reagoida ja tulevaa uudistuspolitiikkaa suunnata tehokkaasti. Muutosten ja uudistusten arviointi pitäisikin nykypäivänä nähdä normaalina osana hallinnon arkea, ei vain osana uudistuksia. Esimerkiksi 1998 voimaan tulleiden uusien koululakien myötä koulutuksen järjestäjän tulee arvioida tarjoamansa opetuksen laatua ja vaikuttavuutta toiminnan kehittämiseksi ja päätöksenteon tueksi (Valtioneuvoston asetus 150/2003).

Arviointitutkimus eroaa muista tutkimuksista läheisellä yhteydellään käytäntöön, sillä arvioinnilla pyritään saamaan selville hankkeen tai uudistuksen hyödyllisyys tai eteneminen (Kosecoff & Fink 1987: 9). Temmeksen (1994: 74 – 75) mukaan arvioinnin tarkoituksena on antaa arvio hankkeen, uudistuksen tai strategian onnistumisesta sekä etsiä uudistustyön yhteydessä ilmenneitä ongelmia, onnistumisia ja epäkohtia. Arviointi tukee myös päätöksentekoa sekä tuottaa tietoa resurssien kohdentamisen avuksi. Julkisessa hallinnossa arvioinnilla pyritään lisäksi saamaan selville toiminnan yhteiskunnallisten tulosten arvo (Kauppi 2004: 73).

Arviointia voidaan tehdä kahdella tavalla suhteessa kriteereihin: ehdottomasti, jolloin tarkastellaan sitä, onko uudistus täyttänyt täsmällisesti uudistukselle asetetut tavoitteet tai prosessimaisesti, jolloin arvioidaan ovatko uudistuksen vaikutukset tavoitteiden mukaisia (Stenvall & Harisalo 2000: 31). Jälkimmäinen lienee paikallaan käytännönläheisissä tutkimuksissa, kuten tässä, jossa empiirisen aineiston muodostaa kysely, johon ovat vastanneet hallintokokeilun kanssa käytännössä tekemisissä olevat ihmiset. Lisäksi kokonaisuuksien arvioinnissa, kuten tässä tutkimuksessa, tarkastelu joudutaan rajaamaan siten, että uudistusten vaikutukset heijastetaan asetettuihin tavoitteisiin ja sen lisäksi otetaan huomioon mahdolliset suunnittelemattomat vaikutukset. Kun arviointi perustetaan arvioitavalle kohteelle, tässä tutkimuksessa Kainuun hallintokokeilulle, asetettuihin tavoitteisiin, arviointi on normatiivista eli arviointia, jossa arviointikriteerit muodostetaan suoraan erilaisista tavoitteista (Haveri 1997: 4 – 5). Temmeksen (2004: 91) mukaan hallintouudistusten vaikutusten arviointi on kuitenkin yleensä vaikeaa.

Haveri (1997: 4) esittää, että uudistushankkeiden arvioinnin kohteena voisivat olla uudistushankkeiden virallisten tavoitteiden saavuttaminen, virallisten tavoitteiden suuntainen kehitys, muut kuin tavoitellut huomionarvoiset vaikutukset sekä olosuhteiden muutoksista kenties aiheutuva muutostarve. Uudistuksen onnistumisen arvioinnissa on otettava huomioon, että onnistuminen on subjektiivisesti arvioitava asia. Yleensä kuitenkin hanketta pidetään onnistuneena, jos se vastaa tavoitteita ja hankkeen odottamattomakin vaikutukset ovat positiivisia (Kosecoff & Fink 1987: 65 – 66). Valovirran (2000: 62 – 64) mukaan arviointia suunniteltaessa on valittava juuri kyseiseen hankkeeseen sopivimmat kysymykset. Kysymykset voidaan jakaa strategisiin kysymyksiin, joilla arvioidaan organisaation asemaa ja toimintaympäristöä, organisaatiota, hallintoa, johtamista ja resursseja koskeviin kysymyksiin, joilla arvioidaan ovatko uudistukset olleet tehokkaita ja rationaalisia, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja laatua koskeviin kysymyksiin sekä yksityiskohtaisempiin erityiskysymyksiin. Suunniteltaessa arviointia on otettava huomioon myös arvioinnin keskeiset intressiryhmät eli tehdäänkö arviointi palvelemaan johtamista ja päätöksentekoa vai kansalaisten yleistä tiedonsaantivelvollisuutta (Haveri 2000: 14). Viimeisimpien hallintouudistusten taustalla vaikuttava NPM -ajattelu ja halu arvioida julkisten palveluiden laatua ja toimivuutta lisäävät kansalais- ja henkilöstönäkökulman merkitystä arviointeja tehtäessä (Haveri 2000: 16 – 17).

Hallintouudistuksia arvioitaessa hankaluuksia aiheuttavat muun muassa toimijoiden ja materiaalin runsaus sekä hallinnon monimutkaisuus. Uudistuksille tyypillistä on myös varsinaisten vaikutusten näkyminen vasta pitkällä aikavälillä – lyhyellä aikavälillä arviointi tuottaa lähinnä kuvan arvioitavan organisaation tilasta. (Temmes 2004: 92). Arviointitutkimuksessa esiin nousevat aina tietyt yleiset arviointia koskevat ongelmat, jotka koskevat myös tätä tutkimusta. Esimerkiksi miten erottaa toisistaan toimenpiteiden vaikutukset muista samaan aikaan vaikuttaneista tapahtumista? Olisivatko toteutetut muutokset tapahtuneet joka tapauksessa? Näihin kysymyksiin ei käytössä olevilla tutkimusmenetelmillä pystytä antamaan varmoja vastauksia. Ne lähinnä muistuttavat arvioinnin rajallisuudesta ja edellyttävät tarkastelijalta varovaisuutta tutkimuksen tuloksia tulkitessa. Lisäksi ne muistuttavat asettamasta liian suurta painoa yksittäisten toimenpiteiden ansioksi, vaan näkemään ne ainoastaan yhtenä, tosin parhaimmillaan tärkeänä, osatekijänä hallinnollisten prosessien kokonaisuudessa (Valovirta 2000: 11). Ulkoista arvioijaa hankkeissa kannattaa käyttää, kun uudistuspolitiikan toimivuudesta halutaan saada uusia näkökulmia. Ulkoisen arvioijan heikkoutena on kuitenkin olosuhteiden ja organisaatiokulttuurin heikompi tuntemus. (OECD 1998). Näitä ulkoisen arvioijan heikkouksia on tässä tutkimuksessa pyritty häivyttämään rakentamalla tutkimuksen aineisto asiantuntijoiden vastausten varaan. Lisäksi käytetyn aineiston ja

faktatiedon tarkka kuvaaminen on tärkeää, koska kuvaus arvioidun kohteen toimintaympäristöstä, tehtävistä, rakenteista ja toiminnasta antaa ulkopuolisille mahdollisuuden arvioida miltä tietoperustalta arvioija on päätelmänsä tehnyt (Valovirta 2000: 66 – 68).

1.3.2. Tutkimusmenetelmät

Tässä tutkimuksessa on ollut pyrkimyksenä löytää tutkittavan aiheen kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaiset menetelmät, mutta samanaikaisesti on täytynyt ottaa huomioon myös saatavilla olevan tiedon määrä. Tutkimuksessa on voitu soveltaa jo olemassa olevaa tutkimusmenetelmää, kyselytutkimusta, jota tukee kirjallinen dokumenttiaineisto.

Kyselytutkimus on yhteiskuntatieteissä laajasti käytetty tiedonhankintamenetelmä, jota hyödynnetään etenkin tutkittaessa jotakin ilmiötä ensimmäistä kertaa. Tällöin tiedon hankinnan ja tilastollisen analysoinnin avulla pyritään saamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin ja sitä kautta tulkitsemaan ilmiötä ja tekemään yleistyksiä (Tykkyläinen 2001). Nämä kriteerit pätevät tässäkin tutkimuksessa, sillä tietävästi kainuulaisten viranhoitajien ja luottamushenkilöiden mielipiteitä koulutustoimialan muutoksista Kainuun hallintokokeilun aikana ei ole aiemmin näin laajasti kartoitettu. Koska tutkimustietoa Kainuun hallintokokeilusta on muutenkin vielä varsin vähän saatavilla, oli tarkoituksenmukaista tehdä pioneeriluonteista tutkimusta kyselyn avulla. Myös henkilökohtaiset haastattelut, esimerkiksi teemahaastattelut, olisivat voineet tulla kysymykseen, mutta kyselytutkimuksella tavoitettiin suurempi joukko ja kysymyksiä voi olla useampia. Tämän vuoksi kysely oli tutkimuskysymysten valossa tarkoituksenmukaisempi. Kyselytutkimuksen etuna on myös se, että tulokset ovat yleistettävissä ja ne ovat tilastollisesti luotettavia. Tosin kysyttäessä ihmisten mielipiteitä ja näkemyksiä eivät tulokset koskaan ole yhtä luotettavia ja toistettavissa olevia kuin luonnontieteiden menetelmillä kerätyt objektiiviset tulokset. Valovirran (2000: 12) mukaan kyselyiden ja haastattelujen heikkoutena onkin niiden avulla saadun tiedon voimakas subjektiivisuus. Haastattelujen kommentit saattavat olla värittyneitä, muistikuvat valikoituneita ja tapahtumista saatetaan jopa tietoisesti antaa tietynlainen kuva. Haastattelujen subjektiivisuutta pyrittiinkin tässä tutkimuksessa kontrolloimaan ja tasapainottamaan dokumentoituun materiaaliin perustuvalla, objektiivisemmalla aineistolla, esimerkiksi muistioilla, talous- ja toimintasuunnitelmilla sekä vuosi- ja toimintakertomuksilla.

Tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä ei voi pitää puhtaasti kvantitatiivisina, sillä tutkimuksessa on sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia piirteitä. Kvantitatiiviseksi tutkimuksen tekee se, että se perustuu valmiisiin teorioihin, tietoa kerätään laajasti rajatusta kohteesta ja tutkimusaineisto on kerätty standardoidusti, mikä mahdollistaa sen tilastollisen analysoinnin. Kvalitatiivista tutkimuksessa on puolestaan se, että tutkimuksen vastaajat on valittu harkinnanvaraisesti ja se, että tutkimuksella on pyritty tuottamaan syvällistä ja kokonaisvaltaista tietoa. (Huttunen 2007). Lähinnä kyseessä on kuitenkin kvantitatiivinen, analyttinen tutkimus rajatusta kohteesta.

1.3.3. Aineisto

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu sekä objektiivisista että subjektiivisista aineksista: kirjallisesta materiaalista, suoritetuista haastatteluista sekä empirian varsinaisena ytimenä olevasta kyselyaineistosta.

Dokumenttiaineistot ovat olleet lähtökohtana hallintokokeiluun, sen tavoitteisiin ja vaikutuksiin perehdyttäessä sekä haastatteluihin ryhdyttäessä. Tutkimuksen lähtökohta on näin ollen ollut varsin dokumentti-intensiivinen. Kainuun hallintokokeilu itsessään on kuitenkin vielä niin uusi asia, ettei siitä löydy paljoakaan tieteellistä lähdeaineistoa, mutta dokumentoitua asiakirja-aineistoa on löydettävissä. Se, että Kainuun hallintokokeilu on vasta alkuvaiheessa, on aiheuttanut myös sen, että varsinaista vertailua entisen ja nykyisen hallintomallin välillä oli dokumenttiaineiston osalta vaikea tehdä. Vertailu tehtiinkin kyselylomakkeessa pyytämällä vastaajia arvioimaan muun muassa nykyisen hallintomallin tehokkuutta ja taloudellisuutta aiempaan verrattuna. Varsinainen olemassa oleva kirjallinen tutkimusmateriaali kerättiin ministeriöiden, maakuntahallinnon ja erilaisten työryhmien suunnitelmista ja raporteista sekä käymällä läpi pöytäkirjoja, toimintakertomuksia ja muuta arviointimateriaalia.

Tutkimuksen ytimen muodostaa kuitenkin empiirinen kyselyaineisto. Kuten Valovirta (2000: 66 – 68) muistuttaa, arvioinnit perustuvat yleensä pääasiassa arvioitavan kohteen tuottamaan materiaaliin ja koska arvioijan ei ole hyvä olla riippuvainen kohteen toimittamasta aineistosta, on tärkeää täydentää ja tasapainottaa sitä haastatteluin ja kyselyin. Kyselytutkimusta taustoitettiin aluksi muutamalla puhelinhaastattelulla. Tutkittavan toimialan viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat usein parhaita sanomaan, mitä kannattaa arvioida ja kysyä, kunhan tutkija ei lähde liikaa myötäilemään heidän näkemyksiään. Varsinainen kyselytutkimus lähetettiin kainuulaisille

maakuntavaltuutetuille, Kainuun maakuntayhtymän koulutuslautakunnan ja Kainuun ammattiopiston johtokunnan jäsenille sekä koulutustoimialalla työskenteleville viranhaltijoille ja kuntien johtaville viranhaltijoille. Kyselyllä selvitettiin koulutustoimialaa eri näkökulmista tarkkailevien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemuksia ja näkemyksiä hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamista muutoksista sekä hallintokokeilun vaikutuksista ja onnistumisesta koulutustoimialan uudistusten osalta. Vastaajat valittiin harkinnanvaraisesti, sillä kysymysten vaatimaa tietoa oli vain tietyllä ihmisjoukolla.

Koska arviointi tulee tehdä koko uudistusta eli Kainuun hallintokokeilua ja sen taustaa vasten, arviointi tarvitsee tuekseen viitekehysten. Tutkimuksen perustana oleva teoreettinen viitekehys rakennetaan teoreettisen lähdemateriaalin pohjalta. Empiirisen viitekehysten muodostaa Kainuun hallintokokeilun kuvaus.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne on tyypillinen tieteellisen tutkimuksen rakenne. Se etenee loogisesti tutkimuskysymysten ja teorian kautta haastatteluihin ja niiden tulosten purkamiseen.

Tutkimuksessa on kahdeksan lukua, joista ensimmäisessä kuvataan tutkimuksen tausta, tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset, tutkimusmenetelmät sekä tutkimuksen rakenne. Ensimmäisessä luvussa tarkastellaan myös hallintouudistusten arvioinnin lähtökohtia ja problematiikkaa.

Toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tausta tarkastelemalla hallintaa, hallinnon uudistamista, aluehallinnon kehitystä sekä kuntien välistä yhteistyötä erityisesti koulutustoimialalla aiemman tutkimuksen pohjalta. Hallintouudistuksia, niiden lähtökohtia, etenemistä ja niiden toteutumista etenkin alue- ja paikallishallintotasolla tarkastellaan laajasti. Tässä osiossa käsitellään myös paikallisen hallintatavan käsitettä ja tarkastellaan teorioiden vaikutusta Kainuun hallintokokeilun syntymiseen sekä muotoutumiseen. Kuntien välinen yhteistyö etenkin koulutustoimialalla taustoittaa seuraavassa luvussa esiteltävää, Kainuun hallintokokeiluun johtanutta prosessia.

Kuudennessa luvussa käsitellään tutkimuksen empiiristä viitekehystä eli Kainuun hallintokokeilua. Tutkimusongelmien taustoittamiseksi on tärkeää selvittää toimintaympäristön luonne. Ensin kuvataan hallintokokeiluun johtanut prosessi, sillä nykytilan ymmärtäminen vaatii kehitysprosessin

tuntemista. Luvussa kerrotaan myös koulutustoimialan tilasta Kainuussa ennen hallintokokeilua. Sen jälkeen selvitetään mistä hallintokokeilussa on kyse, mikä on sen organisaatio ja rakenne ja mihin sillä on pyritty koulutustoimialalla eli mitä tavoitteita hallintokokeilulla pyrittiin saavuttamaan koulutustoimialalla. Tässä yhteydessä käydään läpi myös eri yhteyksissä koulutustoimialalle asetetut tavoitteet. Tämän jälkeen pyritään kuvaamaan hallintokokeilun aiheuttamia rakenteellisia ja hallinnollisia muutoksia eli kuvataan hallintokokeilun tämänhetkinen tilanne Kainuussa.

Seitsemäs luku koostuu empiirisen aineiston kuvauksesta ja analysoinnista. Aluksi selvitetään miten empiirinen aineisto kerättiin ja analysoitiin tilastollisesti. Tämän jälkeen raportoidaan tutkimustulokset ja esitellään luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden arvioita hallintokokeilusta ja sen vaikutuksista koulutustoimialalle siinä järjestyksessä miten niitä on kyselyssä kysytty. Lopuksi tuloksista tehdään yhteenveto.

Kahdeksas luku koostuu loppupäätelmistä. Siinä tutkimuskysymykset, teoria ja empiria kohtaavat. Luvussa arvioidaan ovatko vaikutukset olleet asetettujen tavoitteiden mukaisia. Myös hallintokokeilun tuomia hyötyjä ja haittoja koulutustoimialalle tarkastellaan. Toisin sanoen pohditaan koulutustoimialan toimivuutta Kainuussa hallintokokeilun aiheuttamien muutosten jälkeen ja arvioidaan kokeilun onnistumista koulutustoimialan osalta. Luvussa pohditaan myös hallintokokeilun kehittämismahdollisuuksia Kainuussa sekä hallintokokeilun soveltamismahdollisuuksia muualla Suomessa.

2. Hallintouudistukset Suomessa

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii hallinnon uudistaminen etenkin paikallis- ja aluetasolla. Hallinnon toimintaympäristö on viime aikoina muuttunut nopeasti, minkä vuoksi hallintoa on ryhdytty uudistamaan hallinta-ajatteluun perustuen, jotta uusiin vaatimuksiin kyettäisiin vastaamaan paremmin. Viimeaikaisissa hallintouudistuksissa näkyy vahvasti hallinta-ajattelu, joka on nykyisin keskeisellä sijalla hallintoon liittyvässä keskustelussa.

2.1. Hallinnan käsite

Hallinta (governance) toimii tämän tutkimuksen teoreettisena yläkäsitteenä, koska hallintouudistuksia toteutetaan nykyään käytännössä aina hallinta-ajattelun mukaisia teorioita soveltaen. Hallinta on viime aikoina noussut pinnalle, kun perinteiset tavat toimia eivät ole enää riittäneet nopeasti muuttuvassa maailmassa. Tiihosen (2004a: 21) mukaan puhuttaessa hallinnasta perinteisen hallinnon sijasta tarkoitetaan tavallisesti tietoista ja pitkäaikaista muutosta, joka kehittyneissä länsimaissa on käynnissä. Muuttuvat arvot ja ideologiat, individualismi, globalisaatio, rajojen merkityksen väheneminen sekä uusien teknologioiden esiinnousu rapauttavat perinteiset johtamismallit ja auktoriteetit ja mahdollistavat uusien auktoriteettirakenteiden synnyn (Tiihonen 2004a: 221). Hallinnalla korostetaan uusia organisointi- ja toimintatapoja sekä verkostomaisuutta. Julkisella sektorilla hallintaan liitetään myös vaatimus demokraattisuudesta, osallisuudesta ja läpinäkyvyydestä.

Hallintaa käytetään kuvaamaan niin uusia toimintatapoja kuin rakenteiden ja järjestelmien muutosta. Käsitteenä hallinta onkin perinteistä hallintoa dynaamisempi ja kattavampi. Hallinta-ajattelussa yhdistyvät niin vanha byrokratia, markkinapohjaiset mallit kuin uudenlainen, verkostomainen yhteistyö. Tämä on toisaalta johtanut siihen, että hallinnan käsitteen ydin voi vaikuttaa hämärällä, sillä hallinnalla viitataan niin erilaisiin ilmiöihin. Wallis (2004: 226 – 227) korostaa monien muiden tavoin hallinnan käsitteen moni-ilmeisyyttä, sillä käsitteen käytöstä ollaan maailmanlaajuisesti tutkijoiden ja poliitikoiden kesken monta mieltä, toiset puoltaen sen käyttöä laajemmassa, toiset suppeammassa merkityksessä. John (2001: 172) onkin sitä mieltä, että hallinta on käsitteenä epämääräinen, epätasallinen ja loputtoman joustava ja sellaisena sillä voidaan viitata kaikkiin viimeaikaisiin hallintouudistuksiin, mikä tekee käsitteestä helposti käyttökelvottoman.

Toisaalta on muistettava, että olisi suorastaan outoa, jos hallinta näyttäytyisi kaikkialla samanlaisena, kun se kerran kuvaa laajoja ja monimutkaisia rakenteita ja muutosta hallinnosta kohti verkostomaista toimintaa.

Tiihosen (2004a: 24 – 28) mukaankaan hallinta ei ole yksiselitteinen käsite, mutta tavallisesti hallinta nähdään kuitenkin prosessina, jossa perustoimijana on julkinen sektori. Tämän lisäksi Virkkalan (2002: 10) mukaan hallintaa käytetään, kun halutaan korostaa perinteisen hallinnon kykenemättömyyttä vastata uusiin ongelmiin ja haasteisiin. Pierre (1998: 4) näkeekin yhteisenä kaikelle hallintaan liittyvälle tutkimukselle sopeutumisen ympäristöön sekä keskittymisen uusien toimintamallien institutionalisointiin, valtion ja yhteiskunnan suhteeseen sekä valtion interventioihin. Näihin hallinta-ajattelu tuo uutta näkökulmaa. Samoin uuteen hallinta-ajatteluun liitetään kiinteästi vuorovaikutus, verkostot ja julkisen sektorin yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa, lyhyesti sanoen hallinnassa on kyse hallinnollisten ja ei-hallinnollisten toimijoiden yhteistyöstä (Stoker 1998: 34). Kaikki nämä ajatukset osoittavat miten radikaalisti hallinta muuttaa julkisen sektorin toimintaa ja kannustaa hallinnon uudistamiseen. Julkisen sektorin on omaksuttava uudenlaisia ja joustavampia toimintatapoja ja toimittava yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, jotta sen tehtävät olisi mahdollista hoitaa tehokkaasti ja laadukkaasti myös tulevaisuudessa. Viinamäki (2005: 92) korostaakin hallinnan ja julkisen sektorin hallintouudistusten läheistä yhteyttä ja pitää viimeaikaisten hallintouudistusten perustana ja hallinta-ajatteluun kuuluvina liikkeenjohdollisia oppeja, yhteistyötä, asiakaslähtöisyyttä sekä verkostoja. Viinamäen (2005: 92) mukaan hallinnassa on pohjimmiltaan kyse eri hallintotasojen välisistä suhteista eli hallinta johtaa hallintotasojen uudistamiseen ja niiden merkityksen ja tehtävien muutoksiin. John (2001: 15) pitääkin hallinnalle tyypillisenä juuri uusien hallintotasojen syntymistä alue- ja paikallistasolle sekä uusien, tavallisesti uuden julkisjohtamisen tyyppisten toimintatapojen käyttöönottoa palvelujen järjestämisessä, aiempaa vahvempia alueellisia ja paikallisia verkostoja sekä innovatiivisuuden ja vastuunoton lisääntymistä paikallistasolla. Kaikki edellä mainitut ovat tekijöitä, jotka ovat keskenään yhteydessä ja vahvistavat toinen toistaan. Mikäli Johnin kuvaamia piirteitä pitää hallinnalle tyypillisenä, voidaan Kainuun hallintokokeiluakin pitää hallinta-ajattelun vahvana ilmentymänä, niin selvästi siinä näkyvät kaikki edellä mainitut piirteet.

Hirstin (2000: 14 – 19) mukaan hallinta käsitteenä viittaa erilaisiin ilmiöihin ja sillä on useita merkityksiä: muun muassa hallinta verkostoina ja kumppanuuksina, hyvä hallinta, kansainvälinen hallinta, uusi julkisjohtaminen sekä yrityksen hallinta. Julkishallinnon yhteydessä hallintaa käytetään erityisen usein kuvaamaan verkostoja ja kumppanuutta (esimerkiksi Anttiroiko & Haveri

2003: 142 – 143). Hallinnalla pyritäänkin helpottamaan eri sektoreiden ja tasojen välistä yhteistyötä ja varmistamaan yhteiskunnallinen tehokkuus (Tiihonen 2004a: 24). Verkostojen etuna nähdään usein etenkin se, että organisaatio voi keskittyä kehittämään omaa ydinosaamistaan ja panostaa siihen mahdollisesti suhteessa enemmän resursseja kuin siinä tapauksessa, että organisaatio tekee kaiken itse. Näin voidaan aikaansaada huomattavia kilpailuetuja. Kainuun hallintokokeilussakin voidaan katsoa hyödynnettävän verkostojen etuja siinä, että pitkäaikaisella yhteistyöllä saadaan enemmän aikaan tai sillä voidaan jopa mahdollistaa esimerkiksi pienten oppilaitosten jatkaminen uuden tekniikan ja erikoistumisen avulla. Kainuun hallintokokeilu ei kuitenkaan täytä tyypillisen alueellisen yhteistyöverkoston tunnusmerkkejä, sillä yhteistyö on edelleen lähinnä julkisen sektorin sisäistä, valtiolla on ollut vahva rooli hallintokokeilun kehittämisessä, eikä osallistuminen ole ollut täysin vapaaehtoista. Tässä yhteydessä tarkastellaankin seuraavaksi lähemmin vain paikallista hallintatapaa taustoittamassa myöhempiä välitason hallintouudistuksia.

2.2. Paikallinen hallintatapa

Paikallishallinnon ympäristössä on viime vuosina tapahtunut muutoksia niin paikallisella kuin makrotasollakin. Paikallistasollakin on nykyään huomioitava kansainvälinen kilpailu, yksityisen sektorin intressit, ylikansalliset instituutiot sekä suhteet muihin paikallistason toimijoihin. Paikallishallinnon sisäinen tutkiminen ei tässä tilanteessa enää riitä, vaan on tarkasteltava koko paikallistason valtasuhteita ja rakenteita, joita hallinta ja paikallinen hallintatapa kuvaavat hallintoa paremmin. (John 2001: xii). Kuntien toiminta ei olekaan enää perinteisessä mielessä hallintoa, vaan hallintaa, jolloin kunnan oman hallinto-organisaation rinnalla merkittävässä asemassa ovat ulkoiset suhteet ja sidosryhmät. Näin erilaiset tapauskohtaiset yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötoimijoiden kanssa korostuvat perinteisen kunnan suoran normi- ja resurssiohjauksen sijasta ja muodostavat uuden paikallisen hallintatavan. (Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004: 21 – 22, 24; Anttiroiko & Haveri 2003: 137). Hallinnan merkityksen kasvuun paikallistasolla ovat vaikuttaneet ainakin kuntalain uudistaminen, valtiosuusjärjestelmän uudistus, uusien toimintamallien ja johtamiskäytäntöjen omaksuminen sekä paikallisen taloudellisen näkökulman vahvistuminen (Anttiroiko & Haveri 2003:137). Goldsmith (2005: 228) pitää vaatimuksia suuremmasta tehokkuudesta tärkeimpänä syynä siihen, että paikallinen hallintatapa on nousut esiin.

Anttiroiko ja Haveri (2003: 149) näkevät uuden paikallisen hallintatavan toimintatapoina tapauskohtaisen ad hoc -yhteistoiminnan, sopimus pohjaisen yhteistoiminnan, verkostot sekä kumppanuuden. Keskeistä on siirtyminen hallinnosta hallintaan, joka näkyy etenkin verkostosuhteiden ja ulkoisten suhteiden lisääntymisenä, toimintaympäristön laajentumisena sekä kansalaislähtöisenä demokratiana. Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen ovat olennainen osa paikallista hallintaa.

Paikallistasolla kuntien on toimittava enenevässä määrin yhteistyössä eri toimijoiden kanssa hyötyäkseen osaamisesta ja muista resursseista. Hallintasuhteiden kenttä muodostuu:

- kuntaorganisaation sisäisistä hallintasuhteista.
- paikallisista hallintasuhteista eli yhteistyösuhteista paikallisten yritysten, järjestöjen asukkaiden ja julkisyhteisöjen kanssa.
- ylipaikallisista hallintasuhteista valtion ja ylikansallisten toimijoiden kanssa. (Anttiroiko & Haveri 2003: 145).

Näitä hallintasuhteita ja uutta paikallista hallintatapaa kuvaa Anttiroikon ja Haverin (2003: 148) mukaan toimijakentän laajuus ja monipuolisuus, monitasoisuus, monitoimialaisuus, verkostomaisuus sekä katalyyttisyys. Kolme ensimmäistä viittaavat hallintasuhteiden kenttään, jolle tyypillistä on se, että yhteistyökumppaneita on monilta hallinnonaloilta, hallintotasoilta, eri sektoreilta ja toimialoilta. Julkisten toimijoiden ei ole enää mahdollista toimia erillään muusta yhteiskunnasta, vaan yhteistyökumppaneiden kanssa toimitaan verkostoissa hyödyntäen resursseja monipuolisesti.

Rosen ja Ståhlbergin (2005: 83 – 84) mukaan Pohjoismaita pidetään usein paikallisen hallintatavan edelläkävijöinä, koska täällä paikallishallinnolla on vahvat perinteet, vahva asema ja hyvät toimintaedellytykset johtuen laajoista palvelutehtävistä. Heidän mukaansa Pohjoismaatkin ovat kuitenkin todellisuudessa vasta siirtymässä paikalliseen hallintatapaan, sillä vanhaa byrokraattista hallintoperinnettä on toiminnassa vielä paljon (Rose & Ståhlberg 2005: 83 – 84). Aluetasolla hallinta-ajattelu onkin ollut vahvimmin esillä hallintouudistusten myötä (Rose & Ståhlberg 2005: 98). Perinteisesti hallintoa on Suomessa uudistettu ylhäältäpäin keskushallintojohtoisesti (Haveri 2002: 1) ja näin on tapahtunut Kainuun hallintokokeilua kehitettäessäkin, vaikka Kainuussakin uudistusten tarve oli toki tiedostettu. Se näkyy Kauppisen (2003: 178 – 179) kokoamassa aineistossa, josta käy ilmi, että kainuulaiset päättäjät ovat hyvin tietoisia ennakoituista väestörakenteen muutoksista ja pitävät tehtävien kokoamista maakuntahallinnolle välttämättömänä.

Hallintokokeilun tavoitteena on kuitenkin lisätä maakunnan päätösvaltaa suhteessa valtionhallintoon ja järjestää uudelleen maakunnan ja kuntien välinen työnjako (Laamanen 2005: 11). Näin ollen Kainuun hallintokokeilu on oivallinen esimerkki uudesta paikallisesta hallintatavasta, jossa kunnat pyrkivät yhteistyöhön ja kumppanuussuhteisiin toistensa ja muiden toimijoiden kanssa, olkoonkin, että hanke on syntynyt keskushallintojohtoisesti.

Kainuun hallintokokeilu on lähinnä sopimus pohjaista yhteistoimintaa, sillä maakuntayhtymä perustuu muodollisiin sopimuksiin alueen kuntien sekä kuntien ja valtion kesken. Kunnat ovat sitoutuneet toimimaan maakuntayhtymän puitteissa ainakin vuoteen 2012. Hallintokokeilussa voidaan kuitenkin nähdä myös verkostomaisia piirteitä, sillä toimijat ovat riippuvaisia toisistaan ja yhteistoiminnalla pyritään resurssien tehokkaampaan hyödyntämiseen niin, että yhteistyö olisi kaikille hyödyllistä. Yhteistyöhön ei voida kuitenkaan osallistua tapauskohtaisesti, vaan siihen on sitouduttu. Hallintokokeilussa on kuitenkin myös muita uuden paikallisen hallintatavan piirteitä, kuten toimintaympäristön laajuus ja monipuolisuus, monitasoisuus, monitoimialaisuus sekä katalyyttisyys. Myös kansalaisten osallistuminen ja hallintokokeilun demokraattisuus ovat olleet esillä alusta asti. Koska teoriamallit eivät voikaan todellisuudessa koskaan esiintyä niin puhtaina kuin oppikirjoissa, voidaan Kainuun hallintomallia pitää yhtenä esimerkkinä suomalaisesta paikallisesta hallintatavasta.

2.3. Hallintouudistusten taustaa

Uudet johtamis- ja toimintamallit ovat 1980-luvulta lähtien haastaneet julkisen sektorin perinteisiä toimintatapoja. Tekninen kehitys ja globalisaatio sekä niiden aiheuttamat monimutkaiset ja dynaamiset poliittiset ja taloudelliset haasteet pakottavat perinteiset organisaatiot uudistumaan ja sopeutumaan. Jatkuva muutostarve on nykypäivää niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Talouden kiristyminen ja toiminnan tehostamisen vaatimukset ovat ohjanneet etsimään uusia, edullisempia toimintamalleja. Suomen taloudellisen menestyksen 1990-luvun puolestavälistä lähtien voidaan katsoa osaltaan johtuvan onnistuneista hallintouudistuksista.

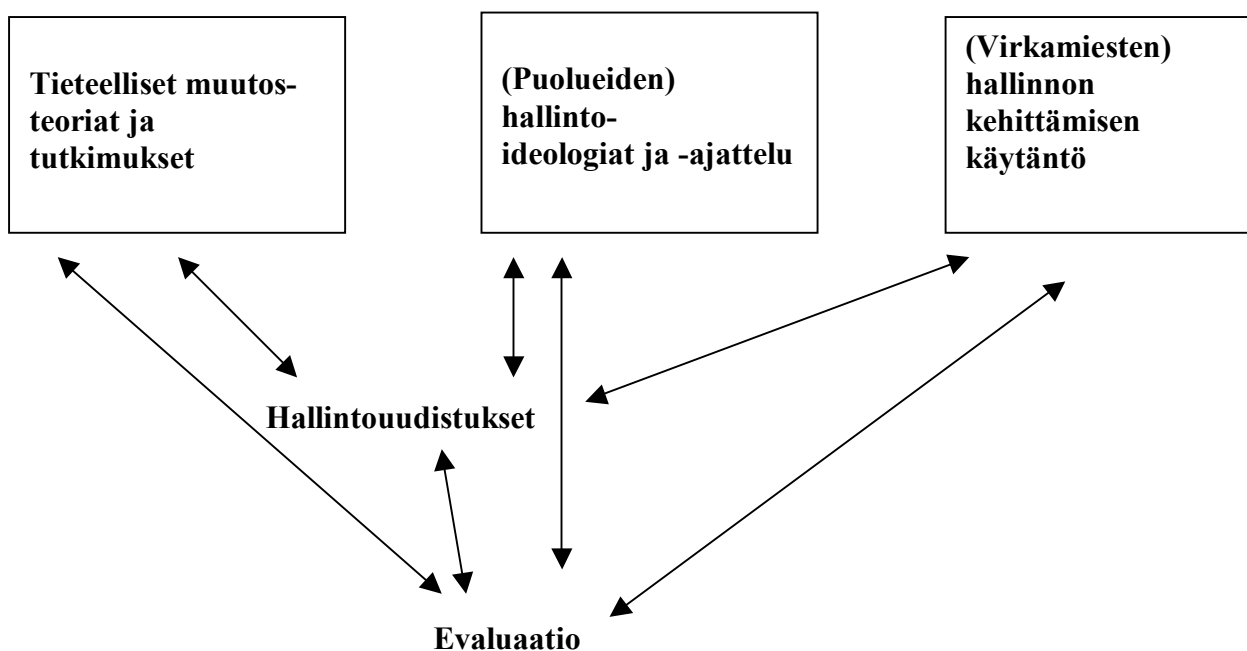
Hallintouudistuksiin ovat vaikuttaneet voimakkaasti kansainvälinen keskustelu sekä kansainväliset esikuvat. Vartolan (2000: 320) mukaan Suomen julkisen hallinnon uudistaminen on pitkälti tehty muiden maiden kokemuksia ja esimerkkejä sekä OECD:n ohjeita silmälläpitäen. Ensimmäisen

kerran 1960-luvun lopulla USA:ssa esille noussut uusi julkisjohtaminen sekä hallinta-ajattelu ovat muuttaneet Suomessakin vähitellen käsityksiä julkishallinnon luonteesta (Temmes 1994: 23). Haverin (2000: 10 – 11) mukaan viimeaikaisten hallintouudistusten taustalla Suomessa on ollut etenkin johtamista, markkinamekanismeja, verkostoja ja vuorovaikutusta korostava suuntaus, mutta markkinaperusteinen uudistamispolitiikka ja muut kansainväliset kehityspiirteet eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet yksin, vaan ne on yhdistetty suomalaisen kunnallishallinnon piirteisiin ja muihin erityisolosuhteisiin.

Useampien tutkijoiden (esimerkiksi Temmes 1994, Tiihonen 2004a) mukaan autonomian aikana syntynyt vakaa, virkamiesbyrokraatiaan perustunut hallintoperinne jatkui Suomessa aina 1960-luvulle saakka suhteellisen muuttumattomana. Hallintoa leimasi tuohon asti hierarkkisuus, tarkat toimivaltasuhteet sekä perinteet. Temmeksen (1994: 41) mukaan hallintouudistusten virkamiesvetoisuus oli peräisin autonomian ajalta ja sitä jatkui jopa 1970-luvulle asti, sillä hyvinvointivaltiota rakennettaessa hallintouudistukset jäivät jälkeen kehityksen muusta tahdistista ja ne valmisteltiin edelleen komiteatöinä kuten jo autonomian alkuaikoina! Hyvinvointivaltiota rakennettaessa 1960- ja 1970-luvuilla hallintouudistukset toteutettiin pitkälti vain luomalla säännökset ja toimintatavat uusille organisaatioille. 1970-luvulla hallintouudistukset ryhdyttiin kuitenkin jo kytkemään hallinnonalan ja sen palvelujen kehittämiseen ja uudistuksissa alettiin ottaa huomioon myös hallintokulttuuriset ja organisaatiojohtamisen näkökulmat. Kritiikki hyvinvointiyhteiskuntaa kohtaan tuotti tuloksia 1980-luvulla, kun julkisen sektorin jatkuvasti kasvaessa laajasti huomattiin tarve muuttaa toimintatapoja. Julkisia menoja ryhdyttiin leikkaamaan vähitellen ja aloitettiin myös jo ensimmäisiä, perinpohjaisia uudistuksia, joihin yksityisen sektorin johtamismallit tarjosivat uusia menetelmiä (Tiihonen 2004a: 210 – 211). Nykyisten hallintouudistusten taustalla voidaan nähdä 1980-luvulla toteutetut, niin sanotut byrokratiatalkoot, joilla pyrittiin vähentämään hallinnon byrokraattisuutta ja parantamaan julkisen hallinnon palvelukykyä. Samoin vuosi 1987 nähdään usein käännteentekeväenä hallintouudistusten kannalta. Heti valtaan tultuaan Holkerin hallitus asetti hallintouudistukset keskeiseksi päämääräkseen ja käynnisti kokonaisvaltaisia uudistuksia uuden hallintoministerin ja ministerivaliokunnan johdolla (Tiihonen 2004b: 263). Holkerin hallituksen hallitusohjelmassa korostettiin hallinnon toimivuuden ja joustavuuden parantamista, julkishallinnon palvelukykyä sekä tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämistä.

1990-luvulla Suomen julkishallintoa koetteli suoranainen uudistusaalto, joka koski kaikkia hallinnontasoja. Vaikka yleisesti puhutaan hallintouudistuksista, ovat julkisen sektorin viimeaikaiset uudistukset koskeneet laajasti sekä hallintoa että palvelujen tuotantoa (Lähdesmäki 2003: 283). Aluksi näiden uudistusten tavoitteena oli parantaa julkisten palveluiden laatua, mutta laman myötä korostuivat myös hallinnon ja palveluiden tehokkuus ja taloudellisuus (Temmes 2006). Toisin sanoen keskityttiin sekä organisaation ydinosaan ja asiakaslähtöiseen ajatteluun että talouden kiristyessä myös säästöjen aikaansaamiseen ja hallinnon hajauttamiseen (Aaltio-Marjosola 1994: 204). Haverin (2000: 9) mukaan uudistusten kohteena oli viime vuosikymmenellä julkisen sektorin rooli ja koko, valtion ja kuntien välinen suhde, henkilöstö, palkitsemis- ja ohjausjärjestelmät, organisaatorakenne ja -kulttuuri sekä johtaminen. Lisäksi seuranta ja arviointia ryhdyttiin korostamaan hankkeiden alusta asti. Hallinta-ajattelun vaikutus hallintouudistuksiin näkyy selvästi näissä edellä mainituissa uudistuskohdeissa.

1990-luvulta lähtien hallintouudistuksia on leimannut todellisen hallintokulttuurisen muutoksen tavoittelu. Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen uudella tavalla ovat vaatineet perinpohjaisia organisatorisia muutoksia. Uuden julkisjohtamisen vaikutus näkyy pyrkimyksenä kokonaisvaltaisiin uudistuksiin, minkä vuoksi uudistukset kohdistuvat juuri hallinnon rakenteisiin, järjestelmiin ja hallintokulttuuriin (Temmes 2006). Pollittin ja Bouckaertin (2004: 7 – 8) mukaan hallintouudistuksissa onkin kyse rakenteiden ja käytäntöjen muuttamisesta niin, että ne toimisivat paremmin. Haveri (2000: 9) määrittelee hallintouudistuksen muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää jonkin tietyn hallintojärjestelmän tai organisaation toimintaa tai poistaa sen toiminnassa havaittuja ongelmia. Viime vuosikymmenten hallintouudistukset poikkeavat aiemmista siinä, että ne ovat vahvasti poliittisesti ohjattuja ja niihin ovat voimakkaasti vaikuttaneet ulkoiset ympäristötekijät, niin kansainväliset kuin kotimaisetkin. On ymmärretty, ettei julkinen hallinto toimi tyhjiössä (Temmes 1994: 42). Päinvastoin, julkisella sektorilla täytyy ottaa huomioon ainakin eri hallintotasot, paikalliset olot, kansalaiset, viranomaiset sekä yksityinen ja kolmas sektori. Julkisen sektorin hallintouudistuksissa on myös nykyään lähes poikkeuksetta mukana poliittisia tavoitteita, mikä näkyy esimerkiksi hallitusohjelmien painotuksissa Holkerin hallituksen ajalta lähtien.



Kuvio 1. Keskusteleva hallinnon muuttumisprosessi. (Temmes 1994: 18).

Aiemmin hallinnon uudistaminen oli hallinnon sisäistä kehittämistyötä, mutta viime vuosina poliitikoilla on tullut suurempi halu toimia ”muutosvoimina” (Temmes 1994: 19). Samalla on tapahtunut kaikkien kolmen kuviossa numero 1 näkyvän näkökulman lähentymistä. Nykyisin hallintouudistukset kytetään toisiinsa uudistusohjelmiksi, jolloin yhdistyvät niin puolueiden kuin virkamiestenkin näkökulmat. Uudistuksia tarkastellaan ja arvioidaan sitten teoreettisesti niiden kehittämistä varten, jossa puolestaan näkyy tieteellinen näkökulma. (Temmes 1994: 19).

2.4. Hallintouudistuksiin johtaneet syyt ja tavoitteet

Kiihtynyt kansainvälistyminen ja sen myötä lisääntynyt hallintoinnovaatioiden vaihto ovat 1980-luvulta lähtien lisänneet kiinnostusta hallinnon kehittämistä kohtaan myös Suomessa.

Kansainvälisten järjestöjen, kuten OECD:n, rooli on ollut merkittävä hallintouudistuksia ja -paradigmoja koskevan tiedon levittämisessä (Temmes 1994: 36). Myös Euroopan unionin vaikutus hallintouudistuksiin on ollut merkittävä alue- ja paikallistason merkityksen vahvistamisen ja erilaisten ohjelmien hallinnointiin tarvittavien rakenteiden legitimoinnin myötä.

Pollittin ja Bouckaertin (2004: 164) mukaan hallintouudistusten syinä ovat olleet muun muassa halu vähentää byrokratiaa ja motivoida yleisemminkin hallintokulttuurin muutokseen, lisätä sopeutuvuutta, joustavuutta ja innovatiivisuutta, parantaa tuloksia pienemmillä resursseilla sekä parantaa hallinnon horisontaalisuutta, tehokkuutta ja laatua. Kickert (1997: 17) pitää taloudellisia tekijöitä pääimmäisenä syynä hallintouudistuksiin. Julkisen sektorin rakennetta ja toimintaa on ryhdytty muuttamaan kustannussäästöjen aikaansaamiseksi, mikä on johtanut väistämättä liiketaloudellisten oppien omaksumiseen. Haveri (2000: 33 – 34) näkeekin markkinaperusteisten mallien syrjäyttäneen byrokratian julkishallinnon kehitystä ohjaavana ideologiana, liitetäänhän NPM -ajatteluun tavallisesti taloudellisuus, tehokkuus, hyvä johtajuus ja hyvä palvelu.

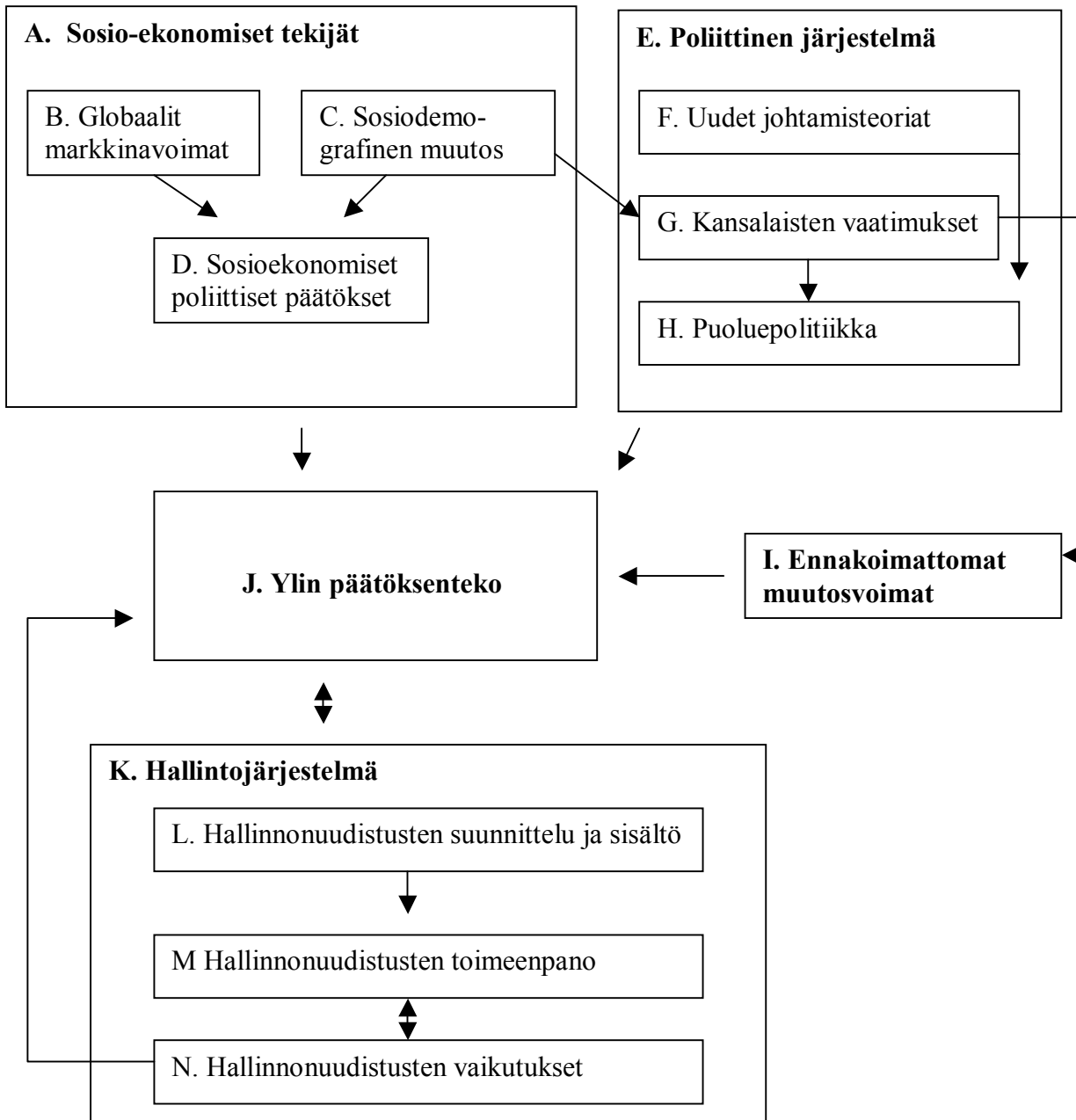
Haveri (2000: 28 – 29) näkee hallintouudistusten taustalla myös perinteisten organisaatioiden kyvyttömyyden vastata globaalin tietoyhteiskunnan nopeisiin ja ennakoimattomiin muutoksiin. Hallinta-ajattelu on noussut juuri näistä muutoksista ja johtanut hierarkkisten, jäykkien rakenteiden murtumiseen, erilaisten yhteistyösuhteiden ja verkostoitumisen merkityksen kasvuun sekä joustavampiin ja itsenäisiin organisaatorakenteisiin. Tiuhosen (2004a: 182) mukaan hallintouudistusten taustalla vaikuttaa hallinta-ajattelu, joka perustuu strategiseen ajatteluun: ensin analysoidaan tulevaisuuden haasteita ja vastataan niihin sitten tarvittavilla uudistuksilla. Tällainen epävarman ympäristön tarkkailu ja siihen sopeutuminen on menestyvän organisaation elinehto.

Eri maissa hallintouudistukset ovat olleet hyvinkin erilaisia, mutta yhteistä viime vuosikymmenten hallintouudistuksille länsimaissa on palvelutehtävien siirtäminen valtiolta alemmille tasoille sekä julkishallinnon muuttaminen tehokkaampaan suuntaan (Tiuhonen 2004a: 213 – 214). Kotimaisten hallintouudistusten taustalla ovat Haverin (1997: 9) mukaan olleet nopea kansainvälisen toimintaympäristön muutos, hyvinvointivaltion uusi kehitysvaihe sekä muutokset valtion ja kuntien välisessä rahoitussuhteessa. Yhteistä julkisen sektorin hallintouudistuksille Suomessa on halu parantaa hallinnon tehokkuutta, toimivuutta ja vaikuttavuutta poistamalla päällekkäisyyksiä ja yhdistelemällä osaamista. Hallintouudistusten syyt ovat myös varsin samanlaisia eri hallintotasoilla, sillä talouden kiristymisen ja toiminnan tehokkuuden lisääminen ovat kriittisiä tekijöitä niin keskus-, alue- ja paikallishallinnossakin. Taloudelliset tekijät ovat korostuneet julkisella sektorilla samalla, kun tehtävät ovat etenkin paikallistasolla jatkuvasti laajentuneet. Lisäksi EU:n aluepolitiikka on aiheuttanut paineita järjestää alue- ja paikallishallinnon organisaatiot kykeneviksi toimimaan entistä tehokkaammin yhteistyössä, jota rakennerahastojen ohjelmaperusteisuus edellyttää (Haveri 1997: 14 – 15).

Hallintouudistusten tavoitteet voidaankin kiteyttää sanoihin kustannussäästöt, tehokkuus sekä palvelujen laadukkuus. Kuten Valtiovarainministeriön raportissa (Hyvinvointipalvelujen turvaaminen 2003: 16) todetaan, perinteiset ratkaisut eivät enää riitä varmistamaan merkittäviä taloudellisia säästöjä tai ratkaise palvelutuotannon ja kuntatalouden ongelmia pitemmällä aikavälillä. Palvelutuotannon rakenteita, organisaatioita sekä ohjaus- ja toimintamalleja on ryhdyttävä uudistamaan merkittävässä määrin. Myös Ståhlberg (1994: 31) pitää talouden kiristymisen ja palvelutarpeiden kasvun julkiselle sektorille asettamaa haastetta suurena ja näkee, että vastausyritykset on etsittävä julkisen toiminnan rakenteellisesta uudistamisesta.

Kainuun hallintokokeilun tausta ja tavoitteet noudattelevat koko julkishallinnon hallintouudistusten kuvaa. Hallintokokeilun tausta on hyvin samanlainen kuin muissakin hallintouudistuksissa: yhteiskunnalliset, etenkin sosiodemografiset, muutokset ja talouden kiristyminen ovat pakottaneet muutokseen. Samoin hallintokokeilun tavoitteena on, kuten viimeaikaisten hallintokokeilujen universaalissa mallissa, saada aikaan säästöjä, poistaa päällekkäisyyksiä sekä tehostaa ja järjeistää toimintaa. Hallintokokeilua valmisteltaessa on otettu huomioon paikalliset olosuhteet ja pyritty luomaan kokeilu niiden mukaiseksi, joten toteutustapa on omanlaisensa, mutta sekin noudattelee ainakin osittain viime aikojen trendejä. Kainuun hallintokokeilun ollessa monilta osin samankaltainen muiden julkisen sektorin hallintouudistusten kanssa, on mielenkiintoista nähdä, kohtaako se myös samoja ongelmia ja toteutuvatko uudistukselle asetetut tavoitteet.

2.5. Hallintouudistusten yleismalli



Kuvio 2. Hallintouudistusten yleismalli Pollittin ja Bouckaertin mukaan (2004: 25).

Kuviossa numero 2 kuvattu hallintouudistusten ja niihin vaikuttavien voimien yleismalli on tietysti yksinkertaistava, eikä ota huomioon eri maiden ja alueiden ominaispiirteitä. Yleismallina se on kuitenkin varsin toimiva. Elitistinen ylin päätöksenteko on mallin keskiössä, sillä Pollittin ja Bouckaertin (2004: 26 – 27) mukaan uudistukset ovat lähes aina lähtöisin ylimmillä päätöksentekotasoilta. He muistuttavat kuitenkin, että uudistusten tulokset ja vaikutukset harvoin ovat täysin suunniteltuja, joten päätöksentekijät eivät yksin määrää uudistusprosessin kulkua, kuten mallissa kuvataan, vaan siihen vaikuttavat monet tekijät (Pollitt & Bouckaert 2004: 26 – 27).

Varsinainen muutosprosessi mallissa kuvataan tapahtuvaksi laatikoiden A, E ja K vuorovaikutuksessa. Laatikko A kuvaa syvällä yhteiskunnassa olevia sosio-ekonomisia tekijöitä, joilla on laajat vaikutukset yhteiskuntaan ja joiden muuttuminen kestää kauan (Pollitt & Bouckaert 2004: 27). Laatikossa E kuvataan poliittisen järjestelmän vaikutusta uudistusten toteuttamiseen. Nämäkin ovat kulttuurisia, syvällä olevia rakenteita, kuten lakeja, jotka voivat helpottaa, muokata tai jopa estää uudistusten toteuttamista. Laatikko E sisältää kuitenkin myös dynaamisia voimia, kuten laatikot F ja G. Viime vuosikymmeninä erilaisia ideoita ja teorioita on otettu innostuneesti vastaan julkisella sektorilla, mutta niiden mantramaisesta toistelusta huolimatta käytännön sovellukset ovat olleet vähäisiä. Kansalaisten julkishallinnolle asettamat vaateet kanavoituvat puolestaan usein eliitin päätöksentekoon vaalien ja median kautta ja tulevat sitä kautta ainakin osittain toteutetuiksi. Poliittisilla puolueilla on voimakas vaikutus niin uudistusten sisältöön kuin toimeenpanoonkin. (Pollitt & Bouckaert 2004: 29 – 31). Laatikko I on itsenäinen ja ennakoimaton vaikuttaja. Sillä kuvataan skandaaleja, onnettomuuksia ja muita tapahtumia, joiden vaikutus hallintouudistuksiin harvoin on suora, mutta joskus hyvinkin olennainen. Iso katastrofi voi sekä pysäyttää uudistuksen että käynnistää sellaisen. Yllä oleva malli kuvaa sitä laajaa ja moninaista joukkoa tekijöitä, jotka vaikuttavat hallintouudistuksiin. Pollitt ja Bouckaert (2004: 33) nostavat näistä tekijöistä tällä hetkellä ja tulevaisuudessa merkittävimmiksi globaalit markkinavoimat, sosiodemografiset muutokset sekä uudet johtamisteoriat.

2.6. Hallintouudistusten toteuttaminen

Pollittin ja Bouckaertin (2004: 63) mielestä Suomi kuuluu niihin maihin, joiden hallintouudistukset kannattaa tehdä jonkin muun kuin uuden julkisjohtamisen tai muiden markkinaperusteisten, anglosaksisten uudistusteorioiden pohjalta. Samoin Tiïhosen (2004a: 217) mukaan siellä, missä julkishallintoa on uudistettu monipuolisemmin kuin vain NPM -menetelmin, on onnistuttu parhaiten. Kickert (1997: 35 – 36) yhtyy edellisiin väittäessään, että liiketaloudellinen managerialismi ei ole suoraan sovellettuna sopiva julkiselle sektorille yksityisen ja julkisen sektorin eroavaisuuksien vuoksi. Hän kannattaakin enemmän hallinta-ajattelun mukaista, julkishallinnon omaa uudistusteoriaa, jossa toki voi olla liikkeenjohdollisiakin piirteitä (Kickert 1997: 35 – 36). Samoin Minogue, Polidano & Hulme (1998: 5 – 6) ovat sitä mieltä, että hallinta on julkishallintoon sopivin uudistusperusta, koska se ottaa huomioon myös julkishallinnolle asetut erityisvaatimukset markkinaperusteisia malleja paremmin korostaen legitimaatiota, hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta, luotettavuutta, läpinäkyvyyttä sekä vastuullisuutta. Vaikka uutta julkisjohtamista

pidetään osana hallinnan kenttää, Tiihonen (2004a) pitää hallintaa ja markkinaperusteisia NPM -malleja vaihtoehtoisina uudistummalleina julkiselle sektorille ja myös hän kaipaa 1990-luvun hallintouudistusten jälkeen sekä julkisen hallinnon että poliittisen johdon ajattelutapojen uudistamista hallinta-ajattelun pohjalta. Hallinta-ajattelun mukaisiksi uudistamiskeinoiksi Tiihonen (2004a: 270 – 271) esittää yksityisen ja kolmannen sektorin suurempaa hyödyntämistä, verkostotoimintaa, alhaalta ylöspäin tapahtuvaa vaikuttamista, kansalaisten vapauden ja toisaalta vastuun korostamista sekä avoimuutta laaja-alaisempia ja monipuolisempia toimintatapoja kohtaan, jotta toimittaisiin parhaalla ja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Hallinta ei loppujen lopuksi ole yhtä radikaalisti toimintaa muuttava kuin uusi julkisjohtaminen ja muut markkinaperusteiset mallit, koska se säilyttää myös vanhoja rakenteita. Klassinen hallinto on edelleen tärkeä esimerkiksi viranomaistehtävissä, jotta yhteiskuntarauha ja kansalaisten luottamus julkishallintoon säilyy. Tämä ei kuitenkaan sulje pois tehokkuusvaatimuksia. Hallinta ottaa perinteistä hallintoa paremmin huomioon ympäristön, koko yhteiskunnan ja markkinat, mikä edesauttaa tehokkuutta (Tiihonen 2004a: 275).

Siihen, mikä uudistustapa ja -ideologia valitaan ja miten uudistus onnistuu, vaikuttaa vahvasti kansallinen hallintorakenne ja -kulttuuri, keskushallinnon rooli, hallintotasojen väliset suhteet sekä hallinnon suhteet ympäröivään yhteiskuntaan. Tiihosen (2004b: 265 – 266) mielestä viimeaikaisten hallintouudistusten onnistuminen Suomessa onkin johtunut niiden yksimielisestä toteuttamisesta, niiden jatkuvuudesta yli hallituskausien, poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistoiminnasta sekä tavoitteiden asettamisesta pitkälle aikavälille. Uudistuksen pitää olla laaja ja monipuolinen ja hyödyntää erilaisia, kulloiseenkin tilanteeseen sopivimpia toimintamalleja. Kainuussa tähän on pyritty ottamalla palvelutuotanto uudistukseen laajasti mukaan ja soveltamalla paikallisiin olosuhteisiin kehitettyjä toimintatapoja. Paradoksaalista kuitenkin on, että organisaatiot, jotka kykenevät muokkaamaan eri malleista itselleen sopivan ja menestyksekkään uudistusmallin, ovat usein jo lähtökohtaisesti varsin tehokkaita.

Pollittin ja Bouckaert (2004: 196 – 197) mukaan varsinaista universaalia julkishallinnon uudistusteoriaa ei ole mahdollista luoda, koska uudistukset pitää aina tehdä kontekstin ja organisaation mukaan. Joitakin avaintekijöitä ja -asioita voidaan toki osoittaa, mutta riittävän kattavaa kokonaissuosituksia ei ole tieteellisesti mahdollista antaa. Pollitt ja Bouckaert (2004: 200) näkevät ongelmana sen, että samoja sanoja käytetään erilaisissa yhteyksissä erilaisia uudistuksia

tehtäessä, mikä sekavoittaa hallintouudistusten tutkimista entisestään. Uudistusinto on levinnyt ympäri maailman ja samat termit on omaksuttu kaikkialla.

2.7. Hallintouudistusten ongelmat

Hallintouudistukset toteutuvat harvoin suunnitellusti. Kuten kuviossa numero 2 esitettiin, uudistusprosessiin vaikuttavat monet tekijät ja harvoin ainakaan kaikki tavoitteet täyttyvät. Uudistuksen onnistuminen ei ole koskaan ollenkaan varmaa ja valitettavan usein hallintouudistukset eivät täytä niille asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita. Temmes (1994: 17 – 18) muistuttaa, että hallinto muuttuu prosessissa, jossa vaikuttavat yhtäaikaisesti monenlaiset, osittain ristiriitaiset ajattelutavat. Koko tämä prosessi vaikuttaa luonnollisesti prosessin tuloksiin eli uudistuksen vaikutuksiin. Hallintouudistukset nähdään liian usein yleislääkkeenä, jolla kaikki hallinnon ongelmat kyetään ratkaisemaan. Muutos, ainakin todellinen hallintokulttuurinen muutos, on kuitenkin vaikea toteuttaa, jos organisaatio on kriisissä. Hallintouudistukset ovat olleet paljon esillä ja siksi niihin voidaan tarttua pelastuskeinona, vaikka ne eivät tilanteeseen sopisi. Tavoitteet ovat usein myös keskenään ristiriitaisia ja ne on määritelty niin abstraktisti, että tulokset voivat olla aivan muuta kuin mitä tavoiteltiin. Ahonen (1994: 11) esittääkin kritiikkiä uudistuksia kohtaan, sillä hänen mukaansa suoraviivaiset pyrkimykset muodolliseen rationaalisuuteen saattavat olla ottamatta huomioon omia soveltamisedellytyksiänsä ja niiden rajoja. Tästä syystä tavoitteet saattavat kääntyä vastakohdikseen tai ainakin tuottaa vakavia, myönteisiä vaikutuksia kumoavia haittavaikutuksia.

Hallintouudistukset eivät onnistu, jos uudistukset eivät ole taloudellisesti tai muuten välttämättömiä. Tämä on nähtävissä sekä aiemmissa, epäonnistuneissa uudistuksissa, joita tehtiin menneinä vuosikymmeninä, vaikka niihin ei koettu tarvetta, että toisaalta 1990-luvun onnistuneissa, laajoissa uudistuksissa, jotka tehtiin osittain taloudellisen pakon edessä ja muutenkin muuttuneissa olosuhteissa (Vartola 2000: 321). Minoguen ym. (1998: 5) mielestä julkishallinnon uudistukset eivät kuitenkaan voi perustua pelkästään taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämiseen. Heidän mukaansa yhtä tärkeää on lisätä luottamusta kansalaisten ja julkishallinnon välillä.

Markkinaperusteisten mallien käyttäminen voikin heikentää kansalaisten luottamusta, mikäli yhteiskunnan eriarvoisuus niiden myötä kasvaa ja palvelut huonontuvat. Kirjoittajat korostavatkin, että hallintouudistuksissa on muistettava pitää huolta myös toiminnan luotettavuudesta ja läpinäkyvyydestä. (Minogue ym. 1998: 5). Myös Kickert (1997: 32 – 33) huomauttaa, että julkisjohtaminen ei ole pelkästään tehokkuutta ja muita liikkeenjohdollisia ajatuksia, vaan siinä on

tärkeää myös toiminnan laillisuus ja ulkoisen ympäristön huomioonottaminen. Julkishallinnolla on laaja sidosryhmäverkosto: muun muassa eri hallintotasot, poliittiset ja sosiaaliset toimijaryhmät, eturyhmät sekä yksityinen sektori. Julkinen sektori toimii demokratian periaatteilla ja sen vuoksi tehokkuus voi kärsiä. Julkista organisaatiota ei voi johtaa kuten yksityisyrittäjä. Kickertin (1997: 35) mielestä hierarkiaton julkinen sektori ja tasa-arvoiset yhteiskunnalliset toimijat ovatkin epärealistisia haavekuvia, sillä julkishallinto tulee aina säilyttämään erilaisen aseman kuin muut yhteiskunnalliset toimijat sille kuuluvien viranomaistehtävien vuoksi.

Minoguen ym. (1998: 8 – 9) mukaan pelkästään tehokkuuden lisäämiseen perustuvien markkinaperusteisten uudistusten vaarana on ylikorostunut individualismi, joka voi johtaa sosiaalisen syrjäytymisen lisääntymiseen. Lisäksi markkinaperusteiset uudistukset saattavat johtaa vain uuteen vallan keskittymiseen, jolloin harvojen asema paranee, mutta tosiasiaa mikään ei koko yhteiskunnan mittakaavassa muutu. Mackintosh (1998: 89) esittääkin, että hallintouudistuksissa keskityttäisiin rakenteellisten muutosten sijaan uudistamiseen sosioekonomisten päämäärien pohjalta, jotta uudistukset parantaisivat sosiaalista tasa-arvoa. Myös arvioinnissa tulisi tällöin keskittyä siihen, mitkä uudistuksen poliittiset vaikutukset ja niiden suhde yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon ovat olleet. Myös Tiihonen (2004a: 270) näkee, että tähänastisten hallintouudistusten jatkaminen, jatkuva pyrkiminen tehokkuuden lisäämiseen tai hallintojärjestelmän rakenteiden jatkuva rationalisoiminen eivät pysty vaikuttamaan suomalaisen yhteiskunnan institutionaalisiin perusteisiin, jotka uudistuksissakin pysyvät muuttumattomina ja estävät yhteiskunnan ja hallintorakenteen syvällistä muutosta.

3. Alue- ja seututason vahvistuminen

Aluehallintotason merkityksen kasvua kuvaa hyvin se, että ennen Maastrichtin sopimusta Euroopan unionin Alueiden komiteaa ei ollut edes olemassa ja vuodesta 1994 sen rooli on jatkuvasti vahvistunut. Hallinnon hajauttaminen ja sitä kautta paikallisviranomaisten itsenäisyyden ja autonomian parantaminen ovat kyllä olleet keskeisessä osassa hallintouudistuksissa viimeisen 30 vuoden ajan, mutta alue- ja paikallistason vahvistaminen ja sitä edellyttävät hallintouudistukset ovat hitaita prosesseja, sillä ne lähes poikkeuksetta vaativat lainmuutoksia ja niitä edeltävää suunnittelua (Grønnegaard Christensen 2000: 389, 394). Jotta uudistus onnistuisi, on uudistettavalla hallintotasolla oltava lisäksi uudistuksia tukeva asenne ja kyky ottaa vastuuta, mikäli hallintoa hajautetaan.

3.1. Aluehallinnon vahvistuminen

Kansallisvaltioiden roolin viime aikoina heikennyttyä alueet ovat ryhtyneet ottamaan vastuuta omasta menestyksestään ja toimimaan aiempaa innovatiivisemmin. Johnin (2001: 131) mukaan alueiden merkitys ei kuitenkaan Skandinaviassa ole ollut yhtä suuri kuin muualla Euroopassa hyvinvointivaltioideologian ja perinteisen kaksijakoisen järjestelmän vuoksi. Varsin itsenäisen ja vahvan kuntatason vastapainoksi alue- ja maakuntataso onkin Suomessa edelleen heikko niin päätöksentekokyvyn kuin tehtäväkentän osalta tarkasteltuna verrattuna moniin Euroopan maihin. Jopa määritelmät siitä, mitä aluehallinto pitää sisällään, ovat Suomessa edelleen moninaisia ja varsin epämääräisiä. Tavallista lienee kutsua kaikkia valtion- ja paikallishallinnon väliin jääviä julkishallinnon yksiköitä aluehallinnoksi. Tähän johtopäätökseen ovat tulleet myös Suhonen ja Paasivaara (2004: 48) tarkoittaessaan aluehallinnolla niin maakunnan, seudun kuin lääninkin toimintaa ja tehtäviä.

Aluehallinto voidaan edelleen jakaa valtion aluehallintoon ja kuntien yhteistyössä harjoittamaan aluehallintoon. Valtion aluehallintoa ovat esimerkiksi lääninhallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä alueelliset ympäristökeskukset. Kuntien alueellisia yhteistyöorganisaatioita ovat esimerkiksi maakuntien liitot ja sairaanhoitopiirit. Aiemmin yleisenä aluehallinto- viranomaisena toimi lääninhallinto ja lisäksi ministeriöillä ja keskusvirastoilla oli omia alueellisia toimijoita. 1990-luvun alussa laaja hallintouudistus lakkautti pääosan lääneistä ja korvasi ne viidellä

suurläänillä, jolloin alueiden kehittämistehtävä siirtyi maakunnan liitoille. 1990-luvun puolivälissä kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön piirihallinnot yhdistettiin viideksitoista työvoima- ja elinkeinokeskukseksi, jotka toimivat esimerkiksi EU-asioissa yhteistyössä kuntien hallinnoimien maakuntien liittojen kanssa. Maakuntia Suomessa on 20 ja seutukuntia 82, joista maakunnilla on lailla säädetty tehtävät, seutukunnilla ei. Seutukunnat helpottavat kuitenkin kuntien vapaaehtoisen yhteistyön organisointia, toimivathan kunnat enenevässä määrin yhteistyössä erilaisten organisaatiomallien puitteissa, joiden avulla järjestetään aluekehitys- tai palvelutoiminta usean kunnan yhteistyönä. Aluehallinnon rooli voidaankin nähdä sekä hierarkkisena, paikallis- tai keskushallinnon jatkeena, että erityisenä verkostotoimijana, jolloin aluetasolla syntyy omat näkökulmat ja tahtotilat suhteessa keskus- ja paikallishallintoon (Stenvall 1999: 9).

3.2. Maakunnat aluehallinnossa

Kirkinen (1996: 5 – 6) näkee, että muissa Euroopan unionin jäsenmaissa maakuntien merkitys on huomattavasti kasvanut Euroopan parlamentin päätöslauselman sekä Peruskirjan Euroopan maakunnallistamiseksi tultua hyväksytyksi 1988. Suomessa paikallista itsehallintoa on vahvistettu kuitenkin kunta- ja aluetasolla. Maakuntahallinto oli kyllä erityisesti 1980-luvulla pitkään yhtenä vaihtoehtona väliportaan hallinnon järjestämiselle valtion- ja paikallishallinnon väliin.

Maakuntahallinnon sisällöstä ei kuitenkaan koskaan ole syntynyt täyttä konsensusta. Yrityksiä maakuntahallinnon perustamiseksi ovat vaikeuttaneet kysymykset demokraattisesta edustuksesta, verotusoikeudesta, toimialasta ja toiminnan päällekkäisyyksistä, pyrkimykset kuntakoon kasvattamiseen, epäilykset peruskuntien itsehallinnon kaventumisesta, huoli hallintokoneiston paisumisesta sekä epäily kokonaisverorasituksen kasvusta maakuntaveron myötä (Knuutinen 1996: 10).

Kirkisen (1996: 52) mukaan Suomessa onkin virheellisesti tulkittu region-käsite seuduksi tai alueeksi, eikä maakunnaksi. Koska Suomi on harvaanasuttu maa, seutuja suuremmat maakunnat ovat kilpailukykyisempiä, eivätkä seutujen tapaan keinotekoisia (Kirkinen 1996: 52). Samoin Stenvall ja Harisalo (2000: 17) toteavat, että maakuntapohjainen aluejako, kuten yleensäkin hallinnolliset rajat, edistäisi yhteistyötä rajojen sisällä. Lisäksi maakunnat muodostavat Suomen historiallisen perusrakenteen ja ovat näin ollen perinteisiä ja luonnollisia toiminta-alueita (Stenvall

& Harisalo 2000: 17). Toisaalta maakunnilla kuitenkin on tällä hetkellä laissa määrätty tehtävät ja legitimoitu asema, toisin kuin muilla kuntien yhteistoimintamuodoilla lukuun ottamatta kokeilulaein muodostettuja pilottialueita.

Kainuun maakuntahallinnon voidaan katsoa olevan osa tässä käsiteltyä aluehallintoa, jonka tehtävät edelleen, uudistuksista huolimatta, ovat yksittäisiä ja varsin hajanaisia. Suomi on edelleen jakautunut julkishallinnoltaan selvästi valtio- ja kuntatasoihin. Kainuussa maakunnallisessa kuntayhtymässä on kuitenkin demokraattisesti valitut maakuntavaltuutetut, mikä legitimoii maakuntahallinnon aseman ja erottaa sen muista aluehallintokokeiluista. Tehtävien laajuuden osalta Kainuun hallintokokeilu on myös aivan omassa luokassaan ja lajissaan ensimmäinen. Samoin maakuntayhtymän organisaatio on aluetasolla poikkeuksellisen muodollinen ja laaja. Kainuun hallintokokeilun myötä ei kuitenkaan varsinaisesti synny keskus- ja paikallishallinnon kanssa kilpailevaa päätöksentekotasoa, koska maakunnalle ei ole annettu verotusoikeutta ja tehtävätkin vain siirretään kunnilta maakuntayhtymälle (Kauppinen 2003: 185). Kainuun hallintokokeiluakin voi näin ollen pitää vain paikallishallintotason jatkeena.

3.3. Aluehallinnon uudistukset

Niin paikallis- kuin aluetason hallintoa on 1990-luvulla uudistettu voimakkaasti. Kuntien itsehallintoa ja itseohjautuvuutta on vahvistettu ja etenkin valtion aluehallinnon rakenteita uudistettu. Kuntien toimintaan perustuvan aluehallinnon osalta maakuntien liittojen asema on vahvistunut ja erilaisia alueelliseen yhteistyöhön kannustavia hankkeita on käynnistetty. Vartolan (2000: 320) mukaan aluehallintoa on tosin pyritty uudistamaan jo yli sadan vuoden ajan, mutta koko aikana yhtään kokonaisvaltaista, pitkälle suunniteltua uudistusta ei ole toteutettu. Aluehallinnon uudistukset ovat kuitenkin olleet tärkeitä, sillä niillä on aina pyritty ratkaisemaan merkittäviä ongelmia, jotka ovat liittyneet yhteiskunnan muutoksiin (Vartola 2000: 320).

Vartiaisen (1998: 3 – 4) mukaan aluepolitiikka syntyi varsinaisesti 1950-luvulla, kun alueiden kehityseroihin ryhdyttiin kiinnittämään laajemmin huomiota ja toisaalta periferisten alueiden käyttämättömiä voimavaroja haluttiin hyödyntää. Samoin Stenvallin (1999: 11) mukaan 1950-luvulta lähtien on keskusteltu tarpeesta vahvistaa aluetasoa, vaikka painotukset aluehallinnon kehittämisessä ovat vaihdelleet. Ennen 1990-lukua aluehallinnon kehittäminen jäi kuitenkin

vähäiseksi, sillä valtiojohtoisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen ja kehittäminen ei kannustanut siihen. Vielä viime aikoinakin hallintouudistusten keskushallintolähtöisyys on näkynyt muun muassa pyrkimyksessä hallintotasojen toimintasuhteiden muuttamiseen, mikä on johtanut tehtävien siirtämiseen enenevässä määrin kunnille. Tämä on aiheuttanut kunnille vaikeuksia järjestää palvelut talouden samalla kiristyessä, mikä on osaltaan pakottanut kunnat etsimään vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja.

1990-luvun aluepoliittisilla uudistuksilla on pyritty alueiden tasapainoiseen ja omaehtoiseen kehittämiseen ja tässä maakuntien liittojen laatimat aluekehittämissuunnitelmat on nostettu keskeiseen asemaan (Vartiainen 1998: 10). Samoin EU -jäsenyyden myötä EU:n alueellisista tavoiteohjelmista ja yhteisöaloitteista on tullut Suomessakin keskeinen perusta aluekehittämiselle (Vartiainen 1998: 11). 1990-luvun hallintouudistuksia on myös kritisoitu liiasta uuden julkisjohtamisen soveltamisesta, kun toiminta ja uudistukset on sovitettu toimintaympäristön muutoksiin eli hallinnossa on sopeuduttu pyrkimättä vaikuttamaan muutosten syihin (Hirvonen 2002: 23). Hirvonen (2002: 24) puolustaa kuitenkin hallintouudistuksia, sillä vaikka ne on toteutettu globaaliin toimintaympäristöön sopeutuen, niillä on kuitenkin hänen mukaansa vahvasti pyritty vaikuttamaan paikallisiin olosuhteisiin.

Viime vuosina aluepolitiikassa on korostettu hyvinvointipalvelujen turvaamista koko maassa sekä selväpiirteisen ja alueiden omaleimaisuuden huomioon ottavan aluehallinnon luomista. On kuitenkin selvää, että hallintouudistusten taustalla on myös taloudellisia syitä. Niinpä aluehallinnon uudistuspyrkimysten, kuten muidenkin hallintouudistusten, tavoitteena on kustannustehokkuus eli julkisten menojen vähentäminen ja resurssien tehokkaampi ja joustavampi käyttö (Haveri 1997: 29).

Aluehallinnon uudistukset, ovat ne sitten koskeneet joko valtion aluehallintoa tai kuntien toimintaan perustuvaa aluehallintoa, ovat vielä viime vuosinakin lähteneet poikkeuksetta liikkeelle keskushallinnosta. Tämä on luonnollista, sillä aloitteiden lisäksi hallintouudistukset vaativat muun muassa lainsäädäntömuutoksia, jotta konkreettinen uudistustyö olisi mahdollista. Kainuun hallintokokeilu on hyvä esimerkki tällaisesta valtiolähtöisestä uudistuksesta: se on lainsäädännön muutoksella toteutettu reformi, jolla mahdollistetaan paikalliset uudistukset ja paikallinen hallinta. Tällaisia keskushallinnosta alun perin lähteneitä, koko kuntakenttää ja sitä kautta myös välillisesti aluetasoa koskevia uudistuksia ovat olleet muun muassa vapaakuntakokeilu, uusi kuntalaki vuoden

1995 alusta sekä valtiosuusjärjestelmän uudistaminen. Kaikki kuntia koskevat merkittävät hallinnonuudistukset ovat olleet hengeltään uuden julkisjohtamisen mukaisia hajauttaessaan hallintoa, heikentäessään valtion roolia ja tehdessään paikallishallinnosta itsenäisemmän ja vastuullisemman (Haveri 2002: 11). Varsinkin uusi kuntalaki paransi kuntien mahdollisuuksia järjestää palvelutuotantonsa yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Kuntalain mahdollistamat kuntayhtymät ja maakuntien liittojen vahvistunut asema lisäsivät kunnallisen päätöksenteon merkitystä aluehallinnossa, kun samanaikaisesti valtion aluehallinnossa tehtäviä koottiin ja rakenteita rationalisoitiin ja esimerkiksi lääninhallitusten tehtävät vähenivät. Samoin valtiosuus uudistus oli paikallishallinnon kannalta tärkeä uudistus, joka lisäsi merkittävästi kuntien itsenäisyyttä niin päätöksenteossa kuin taloudenhoidossakin. Kuntien autonomian lisääntyminen ja valtion ohjauksen huomattava väheneminen on toisaalta osaltaan johtanut alueellisten toimintaedellytysten erilaistumiseen. Temmeksen (2003: 237 – 238) mukaan aluehallinto on kärsinyt valtion ja kuntien suhteen 1990-luvulla radikaalisti muututtua. Kuntien kehitys on ollut epätasapainoista ja valtion aluehallinnon suuret muutokset ja niistä aiheutuneet ongelmat ovat osaltaan jopa lisänneet kuntien toimintakykyeroja.

3.4. Aluehallintouudistukset tulevaisuudessa

Keskeiseksi suomalaisen yhteiskunnan uudistamisen kohteeksi on 1990-luvulta lähtien noussut alueiden kehittäminen, jossa on Stenvallin ja Harisalón (2000: 18) mukaan ollut neljä suuntaa: ohjelmallisuus, omaehtoisuuden vahvistaminen, alueverkostot sekä elinkeino- ja työllisyyspolitiikan merkityksen kasvu alueiden menestystä määrittävänä tekijänä. Ohjelmallisuus, aiemmin suunnittelu, on ollut käytössä jo 1970-luvulta lähtien, pyrittäessä edistämään alueellista kehitystä ja menestymistä etsimällä juuri kyseisen alueen vahvuustekijöitä ja painopisteitä, joihin kannattaa panostaa. Tosin Vartiainen (1998: 3) mukaan ohjelmaperusteinen aluekehittäminen syntyi varsinaisesti vasta 1990-luvun alussa kehittämisohjelmien ja alue- ja paikallishallinnon roolin vahvistumisen myötä. Ohjelmallisuudessa olennaista on joka tapauksessa alueellisen erilaisuuden hyväksyminen. Omaehtoisuuden vahvistamisella viitataan alueiden omista lähtökohdista tapahtuvaan toimintaan. Omaehtoisuuden vahvistaminen on ohjelmallisuutta selvemmin alhaalta ylöspäin suuntautuvaa toimintaa. Alueverkostoissa puolestaan alueen eri toimijat pyrkivät yhteistoiminnassa rakentamaan ohjelmia ja hankkeita oman alueensa hyväksi. Kainuun hallintokokeilun voidaan katsoa olevan sekoitus näitä kaikkia, onhan hanke lähtöisin ylemmältä

taholta, mutta toiminta tapahtuu alueen lähtökohdista käsin alueen toimijoiden verkostoissa ja etenkin koulutustoimialalla elinkeinoelämän tarpeet on nostettu tärkeimpien tavoitteiden joukkoon.

Huolimatta monista uudistuksista Vartola (2000: 322 – 323) on sitä mieltä, että aluehallinnon kehittämisen on vielä paljon tehtävää, koska kukaan ei tunnu vastaavan aluehallinnon kehittämisestä, eikä kukaan koe sitä omakseen. Hänen mukaansa aluehallinto on edelleen aivan liian hajanainen ja tehoton hallintotaso, jossa työnjako valtion ja kuntien viranomaisten välillä ei ole toimiva, eikä yhteistyötä ole tarpeeksi (Vartola 2000: 322 – 323). Myös valtioneuvoston selonteossa Suomen aluehallinto nähdään liian hajanaisena: toimijoita on liikaa, eivätkä ne toimi yhteistyössä. (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 20). Aluehallintoa on vielä viime vuosinakin kehitetty pitkälti vanhoista roolijaoista käsin entisten yhteistyösuhteiden pohjalta. Temmes (2003: 238) näkee, että aluehallinnon uudistukset ovat suoranaisesti epäonnistuneet, koska aluehallintoon vaikuttaa niin vahvasti sekä valtion että kuntien erilaiset, jopa vastakkaiset intressit. Aluehallinto, joka on riippuvainen sekä keskus- että paikallishallinnosta, ei ole voinut tässä tilanteessa kehittyä. Kainuun hallintokokeilu onkin tässä mielessä uudenlainen hanke, koska siinä valtio ja kunnat ovat aluehallinnon tasolla yhteistyössä keskenään (Suhonen & Paasivaara 2004: 49).

Stenvall ja Harisalo (2000: 29) näkevät, että alueellisen yhteistyön kehittäminen on riippuvaista paikallistasolta lähtevän ja maakuntien liitoissa tapahtuvan yhteistyön onnistumisesta. Heidän mukaansa keskushallinnon tehtävänä on valvoa, seurata ja tukea paikallista ja alueellista toimintaa sekä huolehtia perusrakenteista, varsinkin alueellinen kehittäminen on siirtynyt alue- ja paikallistasolle (Stenvall & Harisalo 2000: 29). Joka tapauksessa on vaikea toteuttaa aluehallintouudistuksia, jotka hyväksyttäisiin kaikkialla ja jotka sopisivat kaikkialle, koska Suomen alueet ovat niin erilaisia. Tämän vuoksi Suomeen sopivat paremmin Kainuun hallintokokeilun tyyppiset pilottihankkeet, jotka on suunniteltu tietylle alueelle ja joista saatuja kokemuksia voidaan sitten soveltaa muuallakin. Paikallishallinnon omaksuttua itsenäisempi toimintamalli hallintouudistukset ovat nykyään hankkeita, joihin keskushallinto antaa puitteet, mutta paikalliset päätöksentekijät ja viranomaiset voivat päättää varsinaiset linjat.

Viimeisimmissä aluehallinnon uudistamishankkeissa on nähtävissä juuri tällainen keskushallinnon mahdollistava linja ja lisäksi pyrkimys entistäkin suurempaan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen.

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista asettaa nimensä mukaisesti tavoitteeksi paremman palvelukyvyn ja tehokkaamman julkishallinnon (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 4). Selonteossa globalisaation yhdessä väestön ikääntymisen kanssa katsotaan aiheuttavan eniten paineita ja tarvetta uudistaa hallintoa edelleen. Samoin selonteossa nostetaan esille julkisten palvelujen saatavuuden alueelliset erot ja palveluverkon heikkeneminen. Muutoksiin on pyritty vastaamaan esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksella sekä peruspalveluohjelmalla, jolla selvitetään tarvetta rakenteellisiin uudistuksiin peruspalveluiden turvaamiseksi ja kuntatalouden tasapainottamiseksi. (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 37). Aluehallintotasolla alueiden toimintaedellytyksiä ja kehitystä pyritään edistämään kannustamalla maakuntien liittoja yhteistyöhön valtion aluehallinnon, kuten TE -keskusten kanssa. Maakuntien liittojen roolia vahvistetaan muutenkin entisestään. (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 55). Sisäasiainministeriön alainen aluehallinnon uudistamishanke käynnistyi kesäkuussa 2007. Hankkeella pyritään aiempaa asiakaslähtöisempään ja tehokkaampaan toimintaan valtion aluehallinnossa. Paljon huomiota herättänyt PARAS -hanke eli kunta- ja palvelurakennemuutos on ollut meneillään vuodesta 2005. Hankkeella tavoitellaan pysyvästi tehokkaampaa kuntarakennetta väestön ikääntyessä. PARAS -hankkeen taustalla on nähtävissä ajatus, etteivät vapaaehtoiset kuntaliitokset ja yhteistyöhön kannustaminen enää riitä. Hankkeen tavoitteena on saada aikaan kuntarakenne, jossa palvelutuotanto onnistuu tiukemmissakin taloudellisissa olosuhteissa, mihin pyritään tarvittaessa pakkoliitoksiin (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 50). PARAS -hanke on hyvä esimerkki siitä, että aluehallintotason merkitystä pyritään tällä hetkellä kasvattamaan lähinnä kuntien välistä yhteistyötä vahvistamalla. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kuntien välistä seutuyhteistyötä, koska keskushallinnon luomia puitteita lukuun ottamatta Kainuun hallintokokeilussakin on kyse kuntien yhteistyöstä, jolla pyritään turvaamaan palvelut alueella.

4. Kuntien välinen yhteistyö

Kuntien välinen yhteistyö on merkittävintä aluetason toimintaa palvelutuotannossa, sillä varsinaiset aluehallintotason tuottamat palvelut ovat vielä vähäisiä. Käynnissä oleva uudistaminen ja muutos ovat siirtymistä perinteisestä kuntamallista verkostokuntaan, jolla viitataan siihen, että kunta vastaa monipuolisesti julkisista palveluista, mutta järjestää ne yhä enemmän yhteistyössä muiden kuntien kanssa kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden puitteissa (Airaksinen ym. 2004: 21).

Verkostokuntamalliin kuuluu, että hallinnan mallit ja toimintatavat muotoutuvat hyvinkin erilaisiksi eri puolilla maata (Airaksinen ym. 2004: 22). Tämä tukee mahdollisuuksia soveltaa Kainuun hallintokokeilusta saatuja kokemuksia eri puolilla maata mallia kunkin alueen omiin tarpeisiin soveltaen.

Jo aluehallintoa koskeneita uudistuksia käsiteltäessä nostettiin esille ne uudistukset, jotka eniten ovat vaikuttaneet aluehallinnon uudelleenmuotoutumiseen. Lehtimäki (1998: 7) nostaa samat uudistukset esiin tarkastellessaan sitä, mikä voimakkaimmin on vaikuttanut kuntien välisen seutuyhteistyön lisääntymiseen: lainsäädännön muutos vuonna 1994, jolloin vastuu aluekehittämisestä siirtyi lääninhallituksilta maakuntien liitoille, kuntalaki vuodelta 1995, joka mahdollisti kunnille palvelujen järjestäjän roolin sekä kuntatalouden kiristyminen, kun valtionosuuksia leikattiin ja palvelujen järjestämistä siirrettiin valtiolta kunnille. Nuo lainsäädännön uudistukset olivat osa hallinnon hajauttamista ja ne merkitsivät kuntien ja alueiden aseman vahvistumista.

Samoin Haverin (2003b: 320) mukaan kuntien keskinäisen yhteistyön viimeaikaisen huomattavan kasvun taustalla ovat vahvimmin tehdyt hallintouudistukset ja niiden taustalla vaikuttava hallinta-ajattelu ja uusi julkisjohtaminen. Uudistuksilla, joilla pyrittiin hajauttamaan hallintoa, keventämään byrokratiaa, vähentämään sääntelyä sekä parantamaan tehokkuutta, lisättiin paikallishallinnon itsenäisyyttä, mutta myös vastuuta palveluiden järjestämisestä, mikä on johtanut yhteistyöhön, kun palvelutuotannossa on tullut ongelmia (Haveri 2003b: 320). Samoin luonnollisena syynä seutuyhteistyön lisääntymiseen Haveri (2003b: 318) pitää monialaisen alueellisen viranomaisen ja vaaleilla valitun, demokraattisesti toimivan julkisen sektorin aluehallinnon puuttumista. Lisäksi

kunnat huolehtivat tehtävistä, jotka muualla Euroopassa ovat alueiden hoidossa ja ylipäätään kuntien vastuulla olevat tehtävät ovat jatkuvasti kasvaneet (Haveri 2003b: 319).

Kuntien välinen yhteistyö ei kuitenkaan ole uusi ilmiö, vaan sitä on esiintynyt eri muodoissa jo vuosikymmeniä. Kuntien välistä yhteistyötä on tehty 1950-luvulta lähtien lakisääteisten peruspalveluiden, kuten sairaanhoidon ja koulutuksen osalta, mutta kiinteämmäksi yhteistyö on tullut vasta 1980-luvulta lähtien (Lehtimäki 1998: 9). Kuntien välinen yhteistyö alkoi lisääntyä 1980-luvulla ja se tiivistyi entisestään 1990-luvulla, kun yhteistyö sai uusia muotoja ja sitä käytettiin hyväksi entistä moninaisemmissa yhteyksissä, mutta yhteistyö peruspalveluiden järjestämisessä on edelleen harvinaista (Haveri 2003a: 4). Viime vuosina yhteistyöhön on kannustettu erilaisilla ohjelmilla ja hankkeilla ja esimerkiksi seutuyhteistyökokeiluilla (560/2002) pyritään lisäämään kuntien vapaaehtoista yhteistyötä julkisten palveluiden turvaamiseksi.

4.1. Yhteistyömallit

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään niin kunta- kuin erityislaeissakin. Kuntalain nojalla kunnat voivat halutessaan hoitaa tehtäviään yhdessä perustamalla yhteisiä virkoja tai kuntayhtymiä tai niin, että jokin kunta hoitaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan puolesta. Kuntien välistä yhteistyötä tehdään erilaisten organisointimallien puitteissa, joista yksityisoikeudellisia ovat ainakin osakeyhtiöt, liikelaitokset, yhdistykset ja säätiöt sekä julkisoikeudellisia sopimus pohjaiset verkostomallit, sopimusyhteistyö, kuntayhtymät, lautakunnat ja seutuvaltuustot. Kuntien välinen yhteistyö, sen muoto ja laajuus, vaihtelevat suuresti sen mukaan mihin yhteistyöllä pyritään. Perinteisiä yhteistyömuotoja ovat kehittämisprojektit, vesi- ja sähköyhtiöt, sairaanhoitopiirit ja tilojen, laitteiden tai henkilökunnan yhteiskäyttö. Aronen (1994: 11 – 12) korostaa, että kunnallisten toimijoiden verkostoitumisessa on useita asteita yksittäisen panoksen tai suorituksen hankkimisesta osapuolten välisiin sopimuksiin, joilla sitoudutaan yhteiseen kehittämiseen ja resurssien käyttöön. Samoin Haverin (2003b: 322) mukaan perinteisille malleille tyypillistä on se, että ne koskevat vain yksittäistä toimintaa tai palvelua, kun taas uudet yhteistyömallit ovat epämuodollista verkostotoimintaa, jolla pyritään kehittämään laajempaa toimintokenttää tai palvelutuotannon osaa. Tällaisia uusia yhteistyömalleja ovat esimerkiksi seutusopimukset ja seutustrategiat. Yhteistyömallien ollessa erilaisia, yhteistyötä tekevät kunnat jakavat myös kustannukset eri tavoin. Lehtimäen (1998: 29) mukaan toiminnan rahoituksesta sovitaan yleensä jo perussopimuksessa,

seutusopimuksessa, säännöissä tai vastaavissa asiakirjoissa. Kustannukset jaetaan tavallisesti suhteessa kuntien asukaslukuihin tai suhteessa verokertymään (Lehtimäki 1998: 29).

Kuntalain mukaisista yhteistyömuodoista kuntien välinen yhteistyösopimus on yksinkertaisin vaihtoehto. Selvästi tiukempi vaihtoehto on kuntayhtymä, joka toteuttaa usean kunnan yhteistä strategiaa. Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä perustamissopimuksella ja jäsenkunnat määrittelevät sen tehtävät. Kuntayhtymän perustaminen merkitsee poikkeuksetta resurssien yhteen kokoamista ja ylikunnallista päätöksentekoa kuntayhtymän alaisissa asioissa. Kainuussa on käytössä juuri kuntayhtymämalli. Kolmas virallinen kuntien yhteistoiminnan julkisoikeudellinen muoto on kuntien yhteinen osakeyhtiö. (Aronen 1994: 12 – 13). Lehtimäen (1998: 63) mielestä vaihtoehtoisista seutuyhteistyön malleista kuntayhtymä soveltuu parhaiten palvelutuotantoon, koska siinä syntyy ylikunnallinen päätöksentekotasoa, joka voi itse tehdä jäsenkuntia sitovia päätöksiä. Toisaalta vaarana on, että poliittinen toiminta voi kuntayhtymässä korostua liikaa ja päätöksenteko ja palvelujen järjestäminen etäännyttävä kuntatasolta (Lehtimäki 1998: 63). Yhtä ainoaa, toimivaa ratkaisua yhdistymiselle ja yhteistyölle ei ole, eikä onnistuneitakaan yhteistyömalleja voi suoraan siirtää seudulta toiselle, vaan jokaisen seudun on rakennettava aina oma, itselle sopivin malli omien paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Haveri (2003a: 4) uskoo kuitenkin, että mikäli palveluiden järjestämisestä yhteistyössä muiden kuntien kanssa saadaan hyviä kokemuksia ja voidaan osoittaa siitä saatavan selviä etuja, tällaiset onnistuneet yhteistyömallit leviävät nopeasti eri alueille.

4.2. Yhteistyöhön johtaneet syyt

Haveri (2003b: 316) näkee, että kuntien kiinnostus yhteistyötä kohtaan liittyy ensisijaisesti säästöihin, joita talouden kiristyessä toivotaan koituvan palvelutuotannon järjestämisestä yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Aronen (1994: 14) toteaa, että jo vuonna 1992 kuntien verkostoitumiseen on ollut syynä talousresurssien nopea vähentyminen, jolloin yhteistyö on nähty ainoana keinona säilyttää kunta itsenäisenä ja samalla palvelutaso ennallaan. Samat syyt ovat edelleen perustana, kun kunnat toimivat yhteistyössä. Kustannussäästöjen lisäksi yhteistyön syynä ovat olleet muun muassa halu rationalisoida toimintoja, parantaa palveluiden laatua, kehittää asiantuntemusta, yhdistää osaamista sekä edistää elinkeinoja ja työllisyyttä. Lisäksi kunnat pyrkivät yhteistyössä järjestämään palveluita, joihin niiden omat resurssit yksinään eivät riittäisi,

kehittämään erikoistumista ja työnjakoa ja vähentämään päällekkäisyyksiä palvelutuotannossa järjeistämällä palveluverkoston sekä lisäämään palvelutuotannon joustavuutta (Haveri 2003b: 320 – 321). Haveri ja Majoinen (1997:19) mainitsevat vielä kuntien välisen yhteistyön kannustimeksi laajempien resurssien kokoamisen, suurtuotannon etujen hyödyntämisen sekä palvelujen muuttamisen asiakaslähtöisemmiksi. Seutuyhteistyöllä voidaan myös mahdollisesti välttää kuntaliitoksia ja säilyttää kuntalaisten lähipalvelut kotikunnassa, samalla kun pyritään parantamaan palvelutuotannon yleistä tehokkuutta.

Kunnat vastaavat Suomessa kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen laajasti pääosin julkisella rahoituksella ylläpidettävien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Palveluiden järjestämisen odotetaan jatkossa kuitenkin entisestään vaikeutuvan ja keskeisiä keinoja palvelujen ylläpitämiseksi katsotaankin usein olevan taloudellista kantokykyä vahvistavat kuntaliitokset sekä alueellinen työnjako eri toimijoiden kesken. Suomi on jo jakaantunut kasvaviin ja taantuviin alueisiin ja tällä hetkellä kuntien tulevaisuuden haasteena nähdään erityisesti väestön ikärakenteesta johtuva palvelujen kysynnän kasvu, huoltosuhteen muutos, työvoiman eläköityminen ja saatavuus sekä näiden haasteiden vaikutus jo ennestään kireään kuntatalouteen. Valtioneuvoston selonteossa myönnetään avoimesti, että kaikista toimenpiteistä huolimatta palvelujen saatavuudessa ja palvelutasossa on tulevaisuudessa eroja maan eri osissa (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 46). Taantuvilla alueilla väestö vähenee ja ikääntyy, mutta peruspalvelut on järjestettävä, niiden tarve vieläpä kasvaa, jolloin kustannukset helposti kasvavat hallitsemattomiksi. Tällä hetkellä valtaosassa kuntia asukas pohja on pieni verrattuna kuntien tehtäväkenttään ja etenkin useissa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa laadukas ja kustannustehokas palvelutuotanto edellyttää nykyistä huomattavasti laajempaa väestömäärää, eräiden selvitysten mukaan vähintään 10 000 asukasta. Laaja väestöpohja on elintärkeä tekijä kuntien taloudellisen kantokyvyn ja korkeatasoisen osaamisen turvaamisessa. (Hyvinvointipalveluiden turvaaminen 2003: 15, 35). Palvelujen järjestäminen vaatii jo lähitulevaisuudessa toimintatapamuutoksia, yhteistyötä ja teknologian nykyistä parempaa hyödyntämistä, sillä peruskunta ei ole riittävä yksikkö turvaamaan palveluita (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 2005: 50 – 51). Lisäksi on huomattu, etteivät perinteiset hallinnolliset ratkaisut tuo riittäviä taloudellisia säästöjä pitkällä aikavälillä, vaan on uudistettava palvelutuotannon rakenteita ja toimintamalleja (Hyvinvointipalveluiden turvaaminen 2003: 16). Käynnissä onkin erilaisia ja eritasoisia alueellisia yhteistyöhankkeita, joista kehittyneimmät pyrkivät kokonaan uusien alueellisten yhteistyörakenteiden luomiseen. Näistä Kainuun hallintokokeilu on yksi.

Arosen (1994: 18) mukaan kunnan strateginen tehtävä on turvata hyvinvointipalvelut ja niiden tarjoamisen perusedellytykset. Näin ollen kuntien välinen yhteistyö palvelujen turvaamiseksi on strategista toimintaa, mikä jo sinällään on hyvä syy verkostoitumiseen. Kainuun hallintokokeilu on hyvä esimerkki strategisesta hankkeesta, jolla pyritään sopeutumaan ja vaikuttamaan ympäristön muutoksiin ja samalla säilyttämään peruspalvelut. Seutuyhteistyössä onkin viime kädessä kyse kuntien sopeutumisesta entistä dynaamisemmin toimivan ympäristön muutoksiin (Haveri 2003a: 3). Valtio luo sekä yhteistyöpaineita että -tarpeita erilaisilla hallintouudistuksilla ja hankkeilla. (Haveri 2003b: 317). Samoin EU -jäsenyyden myötä on tullut tarvetta yhteistyöhön. Seudullisen yhteistyön kasvun taustalla on kuitenkin myös perinteisten institutionaalisten rajojen heikkeneminen ja valtaapitävien alueellinen verkostoituminen (Haveri 2003b: 316). Kuntien verkostoituminen on vapaaehtoista, omista tarpeista lähtevää, mutta kunnat ovat nykyään entistä enemmän riippuvaisia toisistaan ja ne pyrkivät yhteistyöllä yhdessä vastaamaan jatkuvasti muuttuvan ympäristön luomiin haasteisiin, sillä nyky maailmassa yhden kunnan menestys riippuu koko seudun menestyksestä (Haveri 2003a: 3). Kuntarajojen merkitys on viime vuosina vähentynyt yleisen liikkuvuuden lisääntymisen, hallinnollisten rajojen madaltumisen ja teknologiakehityksen myötä. Etenkin kauppa, koulutus ja vapaa-aika ovat aloja, joiden palveluita käytetään entistä laajemmalla alueella. Tämä on johtanut siihen, että kunnat joutuvat olemaan entistä enemmän yhteistyössä lähikuntien kanssa, kun kansalaiset liikkuvat yli kuntarajojen. Koko seudun yhdyskunta- ja palvelurakenteen tulee olla yhtenäinen, jotta päällekkäisyydet voidaan välttää ja toimia tehokkaasti.

4.3. Yhteistyön mahdollisuudet ja ongelmat

Yhä edelleen kuntien seutuyhteistyö rajoittuu liian usein pelkkään elinkeinopolitiikkaan ja edunvalvontaan. Vaikka sekin etenkin EU -yhteyksissä on hyvin tärkeää, strateginen ja laaja-alainen yhteistyö esimerkiksi palvelutuotannossa on vielä harvinaista, vaikka sillä voitaisiin saavuttaa säästöjä ja tuottaa laadukkaampia palveluita. On myös mahdollista, että työvoiman saaminen on helpompaa seudun kuin yksittäisen kunnan palvelukseen. Silti naapurikunnat tuottavat edelleen samanlaisia palvelukokonaisuuksia ja aiempiakin palvelutuotannon kuntayhtymiä on hajautettu takaisin kuntiin. (Aronen 2003: 7). Lehtimäki (1998: 8) näkee seutuyhteistyön hyödyllisenä ainakin palvelutuotannossa, elinkeinopolitiikassa ja kansainvälisessä toiminnassa, sillä ainakin palvelutuotannossa on mahdollista saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä ja järjestää

myös sellaisia palveluita, joihin yksittäisen kunnan resurssit eivät riittäisi. Kuitenkin jotta seutuyhteistyö palvelutuotannossa olisi perusteltua kuntien itse järjestämiin palveluihin nähden, tulee ylikunnallisten palvelujen olla laadukkaampia, taloudellisempia ja joustavampia (Lehtimäki 1998: 8). Kuntien palvelut voidaan jakaa lähipalveluihin, joita ovat muun muassa päivähoito ja peruskoulun ala-aste, taajamapalveluihin, joita ovat esimerkiksi peruskoulun yläaste ja kansalaisopisto, sekä seutupalveluihin, joiksi luetaan ainakin lukio, ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut. Seutupalvelut vaativat erikoistumista ja laajempia resursseja sekä suuremman käyttäjämäärän ja sopivat näin olleen hyvin seutuyhteistyön kohteeksi. (Lehtimäki 1998: 21 – 22). Myös OECD:n Suomi-raportissa vuodelta 2003 todetaan, että tehokkuuden osalta Suomessa on saavutettavissa huomattavia lisähyötyjä terveydenhuolto- ja opetuspalveluissa vahingoittamatta niiden saatavuutta tai laatua (Hyvinvointipalvelujen turvaaminen 2003: 73). Koulutuksen osalta OECD totesi lisäksi, että Suomen koulutusjärjestelmän laatu on kyllä erinomainen, mutta ei kovin kustannustehokas (Hyvinvointipalvelujen turvaaminen 2003: 74).

Yhteistyö etenkin palvelujen järjestämisessä vaatii kuitenkin paljon suunnittelua ja toimintatapojen yhdenmukaistamista, jotta säästöjä syntyisi. Arosen (1994: 55) mukaan verkostoituminen ja yhteistyö ovat kunnille yksi mahdollisuus tehokkuuden kohottamiseen, mutta vielä valitettavan usein se on vain juuri ja juuri tehokkaampaa toimintaa kuin kuntien itsenäinen palvelutuotanto, koska kustannusten optimointia ei ole tarkasteltu yhtä innokkaasti kuin toiminnasta saatavia muita hyötyjä. Verkostoituminen ei lisäksi ole yleispätevä ratkaisu palvelutuotannon tehostamiseen, vaan sopivan toimintamuodon valinnassa ohjenuorana tulisi olla seudullinen strategia ja paikalliset olosuhteet (Aronen 1994: 56). Hirvosenkaan (2002: 13) mukaan alueellinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä ei välttämättä tuo kunnille suuria hyötyjä, sillä kuntien väliset erot palvelutuotannossa voivat olla hyvinkin suuria ja suurempi yksikkökokokaan ei hyödytä kaikkia palvelusektoreja. Kuitenkin kuntapäätäjät pitävät tulevaisuudessa seutuyhteistyötä kuntien suurimpana menestystekijänä (Hirvonen 2002: 14).

Edelleen on kuitenkin yleistä, että yhteistyöverkostoihin kohdistuu epäilyjä, niitä ei koeta tarpeelliseksi tai koko toiminta asetetaan kyseenalaiseksi. Kuntien välinen yhteistyö voidaan kokea myös uhkana, jos sen pelätään johtavan kuntaliitoksiin. Toisaalta yhteistyöhön voidaan ladata myös suuria odotuksia. Yhteistyön tarkoitus ja idea on näissä molemmissa tapauksissa jäänyt hämäräksi, sitä ei ole perusteltu tai määritelty tarpeeksi hyvin. Numminen ja Stenvall (2004: 42) korostavat luottamuksen merkitystä seudullisen yhteistyön onnistumisessa. Luottamusta synnyttävät muun

muassa yhteiset arvot ja normit, avoin ja laaja tiedonvälitys, taustaorganisaatioiden tuki sekä yhteistyötä tukevat rakenteet ja sopimukset. Mikäli yhteistyö ei ole luottamuksellista, tietoa pantataan, vuorovaikutus ei ole riittävää ja osallistuminen ja sitoutuminen ovat näennäistä. Tällöin yhteistyön tulokset eivät luonnollisesti voi olla mainittavia. (Numminen & Stenvall 2004: 42). Luottamusta voi kuvata myös sanoilla sitoutuminen, usko tai tuki, kun kyseessä on laaja yhteistyö, kuten Kainuussa, jossa tukea ja luottamusta yhteistyöhön vaaditaan laajalla rintamalla toimijoista ja päättäjistä tavallisiin kansalaisiin. Tällaisissa tapauksissa tiedolla luottamuksen luoja on suuri merkitys. Mitä enemmän yhteistyöstä, sen sisällöstä ja hyödyistä, on tietoa ja mitä paremmin yhteistyön tarve on perusteltu, sitä helpompi se on ”myydä” laajallekin joukolle. Nummisen ja Stenvallin (2004: 44) mukaan seudullisen yhteistyöhankkeen taustalla vaikuttava viitekehys, poliittisten päättäjien vahva tuki ja sitoutuminen sekä hankkeen liittyminen kansalliseen ohjelmaan lisäävät hankkeen uskottavuutta kansalaisten silmissä. Luottamus ja sitoutuminen kasvavat lisäksi luonnollisesti yhteistyön myötä. Numminen ja Stenvall (2004: 45) uskovat seutuyhteistyön lisääntymiseen ja onnistumiseen, koska heidän mukaansa suomalaisilla on hyvät lähtökohdat toimia verkostoissa, sillä huolimatta perinteisestä tavasta toimia itsenäisesti myös luottamus toisiin ihmisiin on vahva ja verkostotoiminnassa tarvitaan näitä molempia kykyjä.

Seutuyhteistyön onnistumisen kannalta olennaista on kaikkien toimijoiden sitoutuminen yhteistyön kehittämiseen, sillä toimijoiden kaikki toiminnot on käytävä läpi ja niitä on tarkasteltava sillä mielellä, voidaanko ne jossain vaiheessa paremmin ja tehokkaammin toteuttaa yhteistyössä. Yhteistyön on lisäksi ainakin jossain vaiheessa hyödytettävä kaikkia toimijoita. Mikäli toimijat ajavat vain omaa etuaan ja tarkkailevat toimintaa vain omasta näkökulmastaan, seutuyhteistyö ei voi onnistua. Toisaalta on tärkeää, että itsenäisten organisaatioiden omat edut tunnustetaan ja seutuyhteistyö pyritään sovittamaan yhteen näiden etujen ja tavoitteiden kanssa. (Lehtimäki 1998: 57). Seudullisen yhteistyön ydinperiaatteena tulisi kuitenkin olla yhteisen edun etsiminen. Yhteistyöhön ryhdyttäessä on siis jo omaksuttava uudenlainen, yhteisöllinen ajattelutapa.

Haveri ja Majoinen (1997: 78) ovat tutkimuksessaan tulleet siihen tulokseen, että seudullisessa yhteistyössä ongelmana on se, että yhteistyö on pitkän tähtäimen toimintaa, jossa konkreettisten tulosten näkyminen voi kestää kauankin. Tämä synnyttää helposti epäilyjä siitä, että yhteistyöhankkeisiin kohdistetut resurssit ovat menneet hukkaan. Jotta yhteistyö voisi jatkua ja toimijat pysyisivät motivoituneina, olisi jo yhteistyön alkuvaiheessa tärkeä suunnitella jonkinlaisia välituloksia, joita voi esitellä lyhyemmälläkin aikavälillä. (Haveri & Majoinen 1997: 78).

Vaalisyklit ja kunnallispolitiikan olennainen rooli kunnan toiminnassa edellyttävät sitä, että

päättäjillä on osoittaa tekoja puheidensa tueksi. Haveri ja Majoinen (1997: 80) korostavat kuitenkin pitkän tähtäimen suunnittelua ja toimintaa. Se on keskeistä seudullisessa yhteistyössä, jossa toimitaan strategisesti jonkin vision toteutumiseksi, mikä tavallisesti edellyttää useiden erillisten toimintojen koordinoitua yhteisvaikutusta. Toimenpiteet, jotka tähtäävät tuloksiin lyhyellä tähtäimellä, ovat kuitenkin myös tärkeitä, sillä niillä vastataan yllättäen esiin nouseviin mahdollisuuksiin ja uhkiin. Lisäksi niillä aikaansaadaan juuri niitä nopeasti näkyviä tuloksia, joita kaivataan toiminnan legitimoimiseksi. (Haveri & Majoinen 1997: 80).

4.4. Yhteistyö tulevaisuudessa

Kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt kaikkialla Suomessa, mutta ei kuitenkaan niin nopeasti kuin keskushallinnossa ja Euroopan tasolla on odotettu. Yhteistyön vauhdittamiseen on pyritty erilaisin keinoin: taloudellisin avustuksin, informaatiota jakamalla sekä erilaisilla seutukokeiluilla ja -ohjelmilla. (Hirvonen 2002: 28 – 31). Nyt näyttääkin siltä, että kun aiemmat ohjelmat ja hankkeet eivät ole synnyttäneet riittävästi seutuyhteistyötä, valtio PARAS -hankkeen myötä pakottaa kunnat siihen pakkoliitosten uhallalla. Haveri (2003b: 323 – 324) kuitenkin huomauttaa, että jos valtio ei ole merkittävästi edistänyt, se ei myöskään ole säännellyt tai rajannut seutuyhteistyötä muutamia kokeiluja ja hankkeita lukuun ottamatta. Yhteistyö on lähtenyt kuntien sisältä, niiden omista tarpeista lähtien eli hallinta-ajattelun mukaisesti alhaalta ylöspäin. Kunnista lähtevä yhteistyö on kuitenkin usein epämuodollista verkostotoimintaa, joka koskee vain yksittäisiä palveluja. Ongelmana on, että vähitellen tällaisista yksittäisistä yhteistyösuhteista muodostuu varsin hajanainen ja sekava yhteistyömalli. Yhteistyön koko kuvaa on vaikea nähdä ja tällaisten yhteistyösuhteiden kautta on vaikea ajaa alueen yhteistä etua tai tehdä yhtään laajempia aluetta koskevia päätöksiä, vaikka yhteistyösuhteiden hoitamiseen kuluu virkamiehiltä valtavasti aikaa. (Haveri 2003b: 323 – 324). Ohjauksen kannalta tilanne on hankala, mutta toisaalta kunnat ovat voineet valita juuri itselleen sopivimman yhteistyömuodon (Hirvonen 2002: 28 – 31).

Tällä hetkellä seutuyhteistyön etenemisen ja laajentumisen haasteena onkin yhteistyön poliittisten ja hallinnollisten edellytysten luominen (Hirvonen 2002: 16). Mikäli palveluita siirretään laajemmassa mittakaavassa aluetasolle, on kuntien yhteistyörakenteet yhdenmukaistettava ja luotava demokraattiset ja läpinäkyvät päätöksentekorakenteet. Ei riitä, että kansalaiset voivat vaikuttaa

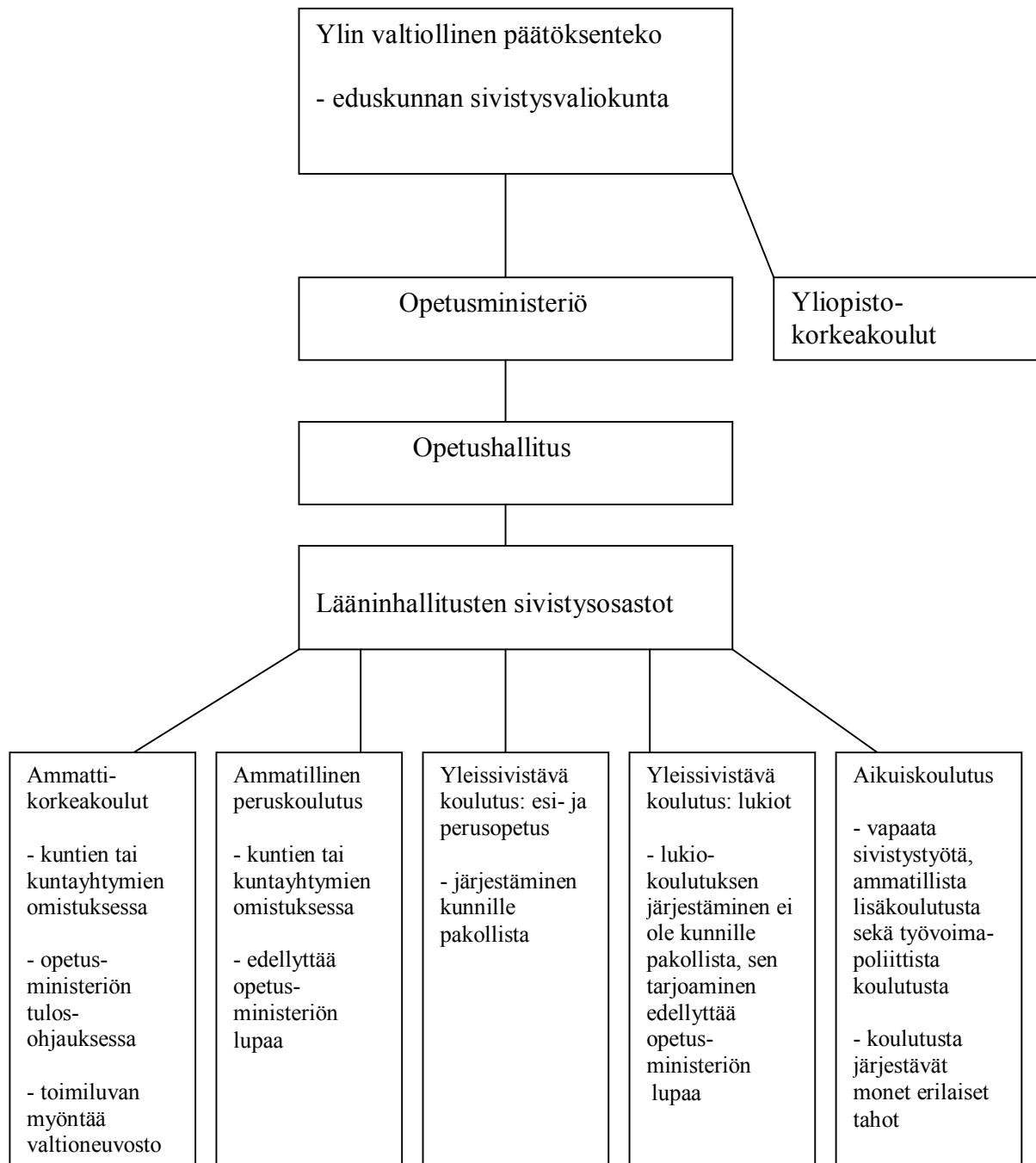
välillisesti kunnallisten päättäjien kautta. Ryynänen (2003: 41) näkee, että seutuyhteistyön laajentuessa on luotava sitä ohjaavat säännöt, jotka määrittävät niin toimivaltuuksia kuin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiakin. Rakenteiden institutionalisoiminen voi kuitenkin olla vaikeaa, kun yhteistyötä usein tosiaankin harjoitetaan epämuodollisissa verkostoissa. Kainuun hallintokokeilu eroaakin aiemmista aluehallinto- ja yhteistyökokeiluista siinä, että sen rakenne ja tehtävät on tarkkaan laissa määritelty. Kainuun maakuntavaltuustossa on demokraattisesti vaaleilla valitut valtuutetut, mikä legitimoii maakuntahallinnon asemaa ja mahdollistaa kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen.

Kuntien välisen yhteistyön laajeneminen on enemmän kuin todennäköistä. Siihen kannustavat niin valtio ja EU kuin taloudellinen tilanne ja toimintaympäristön nopeat muutokset. Hirvonen (2002: 33) kuitenkin epäilee, ettei seutuyhteistyön laajentuminen varsinaiseksi seutuistumiseksi tule Suomessa onnistumaan, koska sitä tukevaa ajattelua ei ole suurten kaupunkien ulkopuolella, jossa syventyvää seutuyhteistyötä ehkä juuri eniten kaivattaisiin. Parhaiten onnistuneita seutuyhteistyökokeiluja ovat olleet kehittämisverkostot, joissa toimiessaan kuntien ei tarvitse luovuttaa perustehtäviään ylikunnalliselle toimijalle (Hirvonen 2002: 37). Ajattelutavoissa tarvittaisiin siis muutoksia, jotta laaja ylikunnallinen yhteistyö mahdollistuisi.

5. Seudullinen yhteistyö koulutustoimialalla

5.1. Suomen koulutusjärjestelmä

Suomen koulutusjärjestelmässä voidaan erottaa ylempi ohjaussektori eli valtiollisen päätöksenteon elimet eduskunnasta valtioneuvostoon, opetusministeriö, opetushallitus sekä lääninhallitusten sivistysosastot. Alempi toimeenpanosektori koostuu lähinnä kunnista. Ainoastaan yliopistojen ylläpidossa kunnilla ei ole keskeinen rooli. Toisaalta ei pidä unohtaa, että myös muilla koulutustasoilla, etenkin aikuiskoulutuksessa, on muitakin toimijoita, jotka tarjoavat koulutuspalveluita. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002: 29). Aikuiskoulutus onkin Suomen koulutusjärjestelmässä heterogeenisin osa, jonka määrittelyt vaihtelevat suppeasta tarkoittaen pelkkää ammatillista aikuiskoulutusta laajaan, jolloin siihen luetaan myös yliopisto- ja ammattikorkeakoulutus sekä ammatillinen perusopetus (Temmes ym. 2002: 56). Aikuiskoulutuksen ongelmana ovat sen kytkennät sekä opetus- että työvoimasektoreihin, mikä on aiheuttanut ristiriitoja niin tavoitteiden, toiminnan kuin rahoituksenkin osalta (Temmes ym. 2002: 57).



Kuvio 3. Suomen koulutusjärjestelmän yleismalli.

Kuten kuvio numero 3 osoittaa, kunnat ovat Suomessa pääosin vastuussa koulutuksen järjestämisestä. Laadukkaat ja mahdollisimman monipuoliset koulutuspalvelut halutaan jatkossakin tarjota maan kaikissa osissa ja kuntien resurssien vähentyessä ja toisaalta oppilasmäärien pienentyessä tähän pyritään yhä enemmän alueellisella yhteistyöllä etenkin toisen asteen koulutuksessa. Lainsäädännön lisäksi tällöin on otettava huomioon ainakin oppilaitosten opetussuunnitelmat, koulutustoimialan johtosääntö sekä kunnan tai kuntayhtymän hallintosääntö.

5.2. Syyt yhteistyöhön koulutustoimialalla

Huoli koulutuksen alueellisesta tasa-arvoisuudesta on noussut esiin viime aikoina, sillä 1990-luvulta lähtien kuntien ja alueiden väliset erot ovat kasvaneet koulutusmahdollisuuksien sekä koulutukseen osallistumisen esteiden osalta (Virolainen 2000: 79 – 80). Keväällä 2005 julkaistussa peruspalveluohjelmassa vuosille 2006 – 2008 opetustoimen keskeiseksi ongelmaksi koetaan palveluiden saatavuudessa olevat alueelliset erot, jotka ilmenevät niin maantieteellisenä etäisyytenä palveluiden ja niiden käyttäjien välillä kuin myös tarjottujen palveluiden sisällön erilaisuutena (Volanen 2005: 8, 26 – 27). Samoin Lehtisen (2004: 522, 544) mukaan useat tutkimukset osoittavat, että alueelliset erot selittävät huomattavia eroja oppilaiden suorituksissa ja koulutusvalintojen muodostumisessa ja nämä erot ovat 1990-luvulta lähtien kasvaneet. Toisaalta Lehtinen (2004: 543) muistuttaa, että sosiaalinen tausta ja asuinpaikka ovat aina vaikuttaneet koulutusvalintoihin, mutta kansainvälisessä vertailussa Suomi on kuitenkin huomattavan tasa-arvoinen maa myös näillä mittareilla tarkasteltuna. Jotta alueelliset erot eivät kasvaisi liikaa ja kansalaisten palvelut voitaisiin pitää tasa-arvoisina ympäri maata, alueellinen yhteistyö voi kuitenkin tulevaisuudessa olla ainoa mahdollisuus säilyttää koulutuspalvelut kaikkien ulottuvilla.

Yhteiskunta asettaa etenkin lukio- sekä ammatillisen peruskoulutuksen kehittämiseksi suuret haasteet, joista varsinkin pienten kuntien on vaikea yksin selviytyä. Tavoitteena on koko ikäluokan kouluttamisen lisäksi ottaa huomioon väestön, työelämän ja alueellisten olosuhteiden asettamat haasteet. Etenkin väestön ikärakenteen muutokset ja muuttoliike ovat aiheuttaneet ja aiheuttavat edelleen sekä valtakunnallisia että alueellisia muutoksia toisen asteen koulutuksen kysynnässä. (Volanen 2005: 3, Numminen & Stenvall 2004: 18). Koulutus ja osaaminen ovat inhimillistä pääomaa, joka vaikuttaa vahvasti aluerakenteeseen. Koulutus on aina vahvasti mukana alueellisessa kehittämisessä ja laadittaessa alue- ja seutukuntastrategioita, onhan sillä vaikutusta työllisyyteen, elinkeinoelämään ja muuttoliikkeeseen (Numminen & Stenvall 2004: 19). Tiivistämällä yhteistyötä pienillä ja vähävaraisilla kunnilla on mahdollisuus päästä osaksi hankkeita, joihin niillä yksin ei olisi voimavaroja. Kaikenlainen yhteistyö, myös koulutuksessa, on omiaan lisäämään alueellista kilpailukykyä. (Numminen & Stenvall 2004: 14, 18). Temmeksen ym. (2002: viii) mielestä koulutus olisikin merkittävän roolinsa vuoksi otettava aiempaa enemmän huomioon aluehallinnon uudistamishankkeissa. Heidän mielestään valtion pitäisi ottaa entistä suurempi vastuu koulutuksen kehityksen ohjauksesta, koska aluetason hallinto on yhä liian sekava tukeakseen riittävästi

koulutustarpeiden ennakointia, eivätkä kaikki kunnat yksin kykene vastaamaan koulutuskysyntään, vielä vähemmän ennakoimaan tulevaisuutta (Temmes ym. 2002: 129). Kuntien välisen yhteistyön lisäksi Temmes ym. (2002: ix) suosittelevat, että erilaiset uuden julkisjohtamisen mukaiset keinot otettaisiin laajasti käyttöön koulutusjärjestelmän hallinnossa, sillä yksityisen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia koulutusasioissa ei ole vielä riittävästi selvitetty toisin kuin muilla hallinnonaloilla.

Ainakin toisen asteen koulutuksen järjestäjien kesken alueellisesta yhteistyöstä aiheutuu selviä hyötyjä, joista voimavarojen yhdistäminen usein katsotaan suurimmaksi. Yhdessä voidaan esimerkiksi palkata opettajia, joille yhdessä oppilaitoksessa ei olisi riittävästi tunteja ja näin opintotarjontaa kyetään laajentamaan. (Numminen & Stenvall 2004: 36). Lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa selkeä etu on opetustarjonnan laajeneminen ja sitä kautta opiskelijan valintamahdollisuuksien lisääntyminen. Opiskelijat saavat myös laajemman kuvan koulutus- ja uramahdollisuuksistaan. Oppilaitosten yhteistyössä leviävät myös parhaat käytännöt ja opettajat saavat uusia ajatuksia työhönsä työskennellessään toisten oppilaitosten kollegoiden kanssa. (Numminen 2000: 20). Ammatillisessa perusopetuksessa etuna voidaan nähdä esimerkiksi se, että yhteistyö eri toimijoiden kesken tukee aluekehitys- ja elinkeinostrategioita ja auttaa ennakoimaan koulutustarpeita, kuten opiskelijamääriä ja opetuksen kysyntää, yhdessä alueellisesta näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjien yhteistyö tarjoaa myös mahdollisuuden kehittää työnjakoa, mikä vähentää opetustarjonnan päällekkäisyyksiä, auttaa tehostamaan toimintaa sekä mahdollistaa oppilaitosten erikoistumisen. Lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien yhteistyössä etuna on lisäksi ammattiopiskelijoiden jatko-opiskeluvalmiuksien parantuminen. (Numminen & Stenvall 2004: 27). Lisäksi ikäluokkien pienentyessä alueellinen koulutuksen järjestäjä voi tuntua työnhakijoista vetovoimaisemmalta ja varmemmalta työnantajalta kuin yksittäinen kunta (Numminen & Stenvall 2004: 119). Joka tapauksessa alueellista koulutustarjontaa suunniteltaessa mukana tulisi olla kaikki koulutuksen tarjoajat aina perusopetuksesta korkeakoulutukseen saakka (Numminen & Stenvall 2004: 29).

Vuoden 1999 alusta toisen asteen koulutuksen järjestäjille on säädetty yhteistyövelvoite toimia yhteistyössä muiden alueella toimivien koulutuksen järjestäjien kanssa. Tällä on pyritty parantamaan opiskelijoiden valintamahdollisuuksia sekä lisäämään koulutuksen järjestäjien synergiaetuja ja toisaalta poistamaan päällekkäisyyksiä. Seudullista yhteistyötä on helpottanut myös vuodesta 1997 voimassa ollut valtiosuusjärjestelmä, jonka mukaan valtiosuudet maksetaan koulutuksen ylläpitäjälle, joka voi olla esimerkiksi kuntayhtymä. Koulutusmuotojen välistä yhteistyötä valtiosuusjärjestelmä ei sen sijaan edistä, sillä lukioiden valtiosuuksien pohjana

ovat opiskelijamääriin perustuvat yksikköhinnat toiminnallisen osan osalta, mutta ammatillisessa koulutuksessa kustannukset lasketaan kaikilta osin. Valtionosuusjärjestelmän odotetaan kuitenkin muuttuvan vuonna 2010. Vuonna 1998 voimaan tulleet koululait kannustavat myös oppilaitoksia yhteistyöhön ja erikoistumiseen, sillä lain myötä oppilaat ovat voineet hakeutua muuhunkin kuin oman alueensa kouluun (Lehtimäki 1998: 24). Perusopetuksessa palvelun läheisyys on kuitenkin tärkeää, mikä rajoittaa suurelta osin laajempaa alueellista yhteistyötä koulutustoimialalla.

5.3 Alueellinen yhteistyö koulutustoimialalla tällä hetkellä

Ammatillisia oppilaitoksia ja ammattikorkeakouluja ovat yksittäisten kuntien ohella perinteisesti ylläpitäneet kuntayhtymät ja niiden asema ylläpitäjinä on edelleen vahva. Seudullista yhteistyötä voisi kuitenkin lisätä koulutusmuotojen ja oppilaitosten välillä yhteistä opetustarjontaa kehittämällä, perustamalla yhteisiä opettajavirkoja sekä kierrättämällä opettajia oppilaitosten välillä. Seudullinen koulutustoimialan hallinto parantaisi seutuyhteistyötä keskittämällä henkilöstön koulutuksen ja opetussuunnitelmien suunnittelun. (Lehtimäki 1998: 25). Suomen koulutusjärjestelmän ongelmana on jo pitkään ollut järjestelmän viiden osan (peruskoulutus, lukiokoulutus, ammatillinen peruskoulutus, ammatillinen aikuiskoulutus ja korkeakoulutus) tiukka eristäytyneisyys ja työnjako, minkä vuoksi esimerkiksi ammatillisesta perusopetuksesta on vaikea edetä korkeakoulutukseen tai lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta voi olla vaikea yhdistää. Etenkin aikuiskoulutusta onkin viime aikoina haluttu kehittää muita koulutusjärjestelmän osia paremmin täydentäväksi. (Temmes ym. 2002: 58).

Alueellinen yhteistyö koulutuspalveluissa ei sinänsä ole uusi ajatus sen enempiä Suomessa kuin muualla Euroopassakaan, sillä erityisesti toisen asteen koulutuksen kehittäminen on ollut osana EU-hankkeita jo 1990-luvulla. Suomessa oppilaitosverkostoja ryhdyttiin rakentamaan jo 1980-luvun lopulla ja yhteistyötä varten laadittu kokeilulaki tuli voimaan vuonna 1991, jolloin 16 paikkakunnalla alkoi toisen asteen koulutusta järjestävien oppilaitosten yhteistyö. (Virolainen 2000: 75). Samoin Lipposen toisen hallituksen aikana oppilaitosten välinen alueellinen yhteistyö lisääntyi tuolloin alkaneiden aluekeskusohjelmien ansiosta. Toisen asteen koulutuksen alueellinen kehittäminen on ollut erilaista yhteistyön ja yhteensovittamisen lisäämistä sekä yhteisen informaation parantamista ja ajantasaistamista. (Volanen 2005: 7 – 9). Myös uutta teknologiaa on hyödynnetty. Koulutuksen järjestäjien yhteistyössä on täytynyt ottaa huomioon usein pitkät

välimatkat oppilaitosten välillä, mikä on jonkin verran rajoittanut esimerkiksi akateemisen ja ammatillisen koulutustarjonnan yhdistämistä. Nummisen (2000: 13) mukaan 1990-luvulla toisen asteen koulutuskokeilut ovat perustuneet lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten yhteistoimintaan eli paikalliseen tai alueelliseen verkostoitumiseen, jossa tavoitteena on ollut muun muassa koulutustason kohottaminen, uusiin ammattitaitovaatimuksiin vastaaminen, koulutusmahdollisuuksien monipuolistaminen sekä koulutusjärjestelmän toimintakyvyn parantaminen. Opetusministeriön vuosien 2003 – 2008 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa toisen asteen koulutuksen pääkehittämistavoitteina ovat alueellinen yhteistyö sekä väestön, työelämän ja alueiden tarpeet. Alueellista yhteistyötä oppilaitosten välillä pyritään vahvistamaan, kuitenkin akateemisen ja ammatillisen koulutuksen erityispiirteet säilyttäen, jotta opetustarjonta laajenisi. (Koulutus ja tutkimus 2003 – 2008: 36 – 37). Opetushallituksen hankesuunnitelmassa vuosille 2003 – 2006 tarkoituksena oli varmistaa lukiokoulutuksen saatavuus ja laatu alueellisella yhteistyöllä. Alueellisen yhteistyöhön oppilaitosten kesken pyrittiin ainakin opetussuunnitelmien, opetustarjonnan ja opinto-ohjauksen osalta. (Volanen 2005: 16). Samoin opetushallitus käynnisti vuonna 2003 vuoteen 2006 kestäneen seutuhankkeen kehittämään koulutustoimialan seudullista yhteistyötä ja yhteistoimintamalleja, sillä lisääntyneen kuntien välisen yhteistyön myötä tarvittiin kokemuksia esimerkiksi toimivalta- ja vastuukysymysten osalta. Hanke koski perusopetusta, toisen asteen koulutusta ja aikuiskoulutusta. Vaikka yhteistyö alkuvaiheessa vaati lisäpanostuksia, kokemukset osoittivat, että yhteistyö loi uusia mahdollisuuksia opetuksen järjestämiseen. (Opetustoimen seutuyhteistyö 2006). Erilaisia keinoja ja malleja koulutuksen järjestäjien yhteistyöhön kehitetään siis useammalla taholla.

Oppilaitosten ja koulutusmuotojen välinen yhteistyö ei ole kuitenkaan ongelmaton. Yhteistyötä perustellaan usein taloudellisilla seikoilla, mutta tosiasiasa yhteisesti järjestetyn palvelun rahoitus ja siitä sopiminen voi osoittautua monimutkaiseksi. Valtionosuuksia jaettaessa otetaan nimittäin huomioon kunkin kunnan rahoitusosuus, jolloin jokaisella kunnalla on vastuu asukaskohtaisesta rahoitusosuudesta, vaikka koulutuksen järjestäisikin joku muu (Numminen & Stenvall 2004: 55). Onkin huomattu, että opetustoimen valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteita olisi muutettava niin, että tunnuslukuyksikkö hinnasta perusopetuksen valtionosuuksissa luovuttaisiin, jolloin valtionosuudet eivät olisi enää sidoksissa kunnan kouluverkkoon. Tämä voisi kannustaa kuntia vastaamaan paremmin ikärakenteen ja muuttoliikkeen aiheuttamiin muutoksiin esimerkiksi yhteistyöllä toisten toimijoiden kanssa. (Hyvinvointipalveluiden turvaaminen 2003: 17).

Samoin itse yhteistyö ja sen toimivuus voi osoittautua ongelmalliseksi. Toivottua hyötyä ei välttämättä saavutetakaan, jos kaikki toimijat ajavat vain omaa etuaan. Yksittäisen oppilaitoksen ja koko alueen edut eivät aina olekaan yhteneväiset, ainakaan lyhyellä tähtämellä. Numminen ja Stenvall (2004: 53) ovat tutkineet seudullisen oppilaitosyhteistyön rakentumista ja huomanneet, että aluksi oppilaitokset ovat selkeästi erillisiä, itsenäisiä toimijoita, jotka kilpailevat keskenään ja hakevat vain omaa etuaan. Kun yhteistyö etenee, muutkin oppilaitokset ryhdytään ottamaan huomioon ja yhteistoiminta viriää. Tutkimuksen mukaan viidenkään vuoden päästä suurin osa oppilaitoksista ei kuitenkaan ollut vielä syvällisesti ja monipuolisesti verkostoitunut. (Numminen & Stenvall 2004: 53). Nummisen ja Stenvallin (2004: 28) mukaan etenkin ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa oppilaitokset ovat tottuneet toimimaan hyvin itsenäisesti ja alueellisessa yhteistoiminnassa on oltu mukana lähinnä oman oppilaitoksen etuja silmällä pitäen. Numminen ja Stenvall (2004: 35) kuvaavatkin koulumaailmaa ympäristöksi, jota leimaa vahva yksintoimimisen perinne, joten oppilaitokset täytyisi saada ensin toimimaan sisäisesti enemmän yhteistyössä ennen kuin toimivaa oppilaitosten välistä verkostoitumista ja tiivistä yhteistyötä voi syntyä.

Yhteistyöhankkeissa täytyisi muistaa, että yhteistyön muotoutuminen, toimintatapojen yhtenäistäminen ja luottamuksen syntyminen ovat aina pitkä prosessi. Yhteistyöhön ja verkostoitumiseen täytyisi jatkuvasti panostaa, vaikka tuloksia syntyisikin vasta vähitellen (Numminen 2000: 20). Olennaista on positiivinen asenne yhteistyötä kohtaan. Vasta sen jälkeen voidaan luoda varsinaiset, toimivat yhteistyörakenteet, kuten yhteistyösopimukset ja perustaa vastuuelimä. Kun verkostoa sitten rakennetaan käytännössä, on varauduttava myös ongelmiin ja järjestettävä seuranta ja arviointia säännöllisin väliajoin. (Numminen & Stenvall 2004: 48 – 51).

Seuraavassa tarkastellaan miten koulutuspalvelut on järjestetty Kainuussa Kainuun hallintokokeilun alaisuudessa ja miten maakunnallinen yhteistyö koulutuspalveluissa on lähtenyt käyntiin.

6. Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilu on yksi esimerkki kuntien yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä. Kainuun kunnat ovat tiivistäneet yhteistyötään kyetäkseen toimimaan entistä kilpailukykyisemmin ja tehokkaammin. Seuraavassa kuvataan tähän johtanut prosessi, sen tavoitteet, käynnistyminen, toteuttaminen ja sen tähänastiset vaikutukset. Tämän tutkimuksen ydin on prosessin sisällössä eli toteutuneissa muutoksissa ja niiden vaikutuksissa.

6.1. Kainuun hallintokokeilun tausta

Kainuun hallintokokeilun synty voidaan ajoittaa lokakuuhun 2001, jolloin silloinen pääministeri Paavo Lipponen esitti Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa ajatuksen koota Kainuun maakunnan voimavaroja yhteen. Lipposen molempien hallitusten tavoitteena oli valtakunnallisestikin hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden ja ihmisten elinehtojen turvaaminen asuinpaikasta riippumatta (Haveri 2000: 40), joten Kainuun hallintokokeilu oli tämän linjan mukainen vastaus huoleen palvelujen alueellisesta saatavuudesta. Sisäasiainministeriön selvitysmies Juhani Perttunen antoi selvityksensä hallintokokeilusta kesällä 2002 (Perttunen 2002), Kainuun hallintokokeilulaki (343/2003) tuli voimaan 1.6.2003 ja hallintokokeilu alkoi 1.1.2005. Hallintokokeilu jatkuu näillä näkymin vuoteen 2012. Hallintokokeilun valmistelu tapahtui huhtikuun 2003 ja joulukuun 2004 välisenä aikana ja valmistelua varten perustettiin yli 500 hengen suunnitteluorganisaatio, jossa ylimpinä toimijoina olivat kuntien edustajainkokous sekä hallintokokeilun valmistelun ohjausryhmä. Ohjausryhmän alainen ja käytännön valmistelusta vastaava oli valmistelun johtoryhmä, joka puolestaan johti sektorien valmisteluryhmiä ja jolla oli apunaan työvaliokunta ja sihteeristö. Käytännön valmistelu oli jaettu 11 sektorille, joista kullakin oli vähintään yksi valmisteluryhmä, jota ohjasi oma ohjausryhmänsä. Maakunnallista ajattelua pyrittiin edistämään jo valmisteluvaiheessa kokoamalla valmisteluryhmien jäsenet eri kunnista ympäri maakuntaa ja esimerkiksi koulutusta koskevien työryhmien johdossa oli oppilaitosten rehtoreita eri puolilta maakuntaa (Numminen & Stenvall 2004: 118).

Kainuun hallintokokeilussa ovat mukana Kajaanin ja Kuhmon kaupungit sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon ja Suomussalmen kunnat eli yhteensä reilut 80 000 suomalaista. Aiemmin mukana oli myös Vuolijoen kunta, joka vuoden 2007 alussa liitettiin

Kajaaniin. Kainuussa on pitkät perinteet viranomaisten yhteistyöllä, sillä maakunta on pieni, suhteita on helppo luoda ja jo aiemminkin on ymmärretty yhteistyön merkitys maakunnan menestymisessä, mutta varsinaista kuntien välistä yhteistyötä on kuitenkin ollut vain sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien osalta (HE 198/2002).

Hallintokokeilu koskee taloushallintoa, elinkeinopolitiikkaa, sosiaali- ja terveydenhuoltoa lukuun ottamatta päivähoitoa sekä koulutussektoria toisen asteen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta. Maakuntayhtymä kattaa lisäksi sairaanhoitopiirin ja toimii aluekehitysviranomaisena muiden maakuntien liittojen tapaan. Sille on siirretty myös valtion aluehallinnon tehtäviä. Kunnat voivat sopimuksin siirtää maakuntayhtymän hoitoon muitakin tehtäviä. Näin ollen maakuntahallinto vastaa laajasti kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottamisesta, sillä kuntien budjeteista 60 prosenttia siirtyi maakuntatasolle. Rahoitusvastuu on kuitenkin edelleen pitkälti kunnilla. Kauppisen (2003: 174) mukaan hallintokokeilussa ja kuntapalveluiden kokoamisessa yhden järjestäjän alle on pohjimmiltaan kyse kuntarajojen sopeuttamisesta toimintaympäristön muutoksiin. Nähtäväksi jääkin, johtaako hallintokokeilu tulevaisuudessa kuntaliitoksiin, kun palveluja jo nyt on näin laajassa mittakaavassa siirretty maakuntatasolle. Välimatkat ovat Kainuussa kuitenkin niin pitkät, että yhtä ainoaa, koko maakunnan laajuista kuntaa tuskin syntyy.

6.2. Hallintokokeilun perustelut

Kainuun hallintokokeilun perimmäisenä tarkoituksena on turvata palvelut ja niiden laatu yhdenvertaisina kaikkialla Kainuussa yhdistämällä kuntien voimavaroja (HE 198/2002). Yhteistyöllä pyritään kustannussäästöihin ja päällekkäisyyksien poistamiseen. Lisäksi halutaan kerätä kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon toimivuudesta alueen kehittämisessä, palvelujen järjestämisessä esimerkiksi maakunnan ja kuntien yhteisten virkojen avulla sekä kansalaisten osallistumisessa. Myös kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaa ja toimintaedellytyksiä hallintokokeilun puitteissa seurataan.

Hallintokokeilu on vastaus toimintaympäristön muutoksiin, sillä sen taustalla on maakunnan heikko tilanne: työpaikkojen väheneminen ja yritystoiminnan supistuminen aiheuttavat työttömyyttä, joka pahentaa maakunnan muita ongelmia. Väestö vähenee ja ikääntyy, mikä vaikeuttaa huoltosuhdetta

muuttotappiomaakunnassa. Kainuun kuntien taloustilanne oli monin paikoin heikko ja jo peruspalvelujenkin järjestäminen alkoi olla kunnille vaikeaa, etenkin kun ammattitaitoisen työvoiman saaminen Kainuuseen on ollut ongelmallista jo jonkin aikaa. Oli vaarana, että Kainuun kuntien välille syntyisi eroja palvelujen saatavuudessa ja laadussa (HE 198/2002, Hirvonen 2002: 33). Hallintokokeilun taustalla on ajatus, että mikäli yhteistyöllä saataisiin säästöjä ja parannettaisiin työnjakoa, kunnille jäisi voimavaroja kehittää niiden hoidossa yhä olevia palveluja, jolloin kunnat ja sitä kautta koko maakunta hyötyisivät (esimerkiksi Hirvonen 2002: 40 – 41). Lisäksi kokeilu toteutettiin juuri Kainuussa, koska perinteisten hallinto- ja poliittisten rakenteiden ei ole katsottu riittävästi tukeneen vaikuttavien hankkeiden onnistumista Kainuussa. Esimerkiksi eri viranomaisten kehittämistoimenpiteiden välinen koordinaatio on ollut riittämätöntä ja kullakin viranomaisella on voinut olla oma käsityksensä maakunnan parhaasta. (HE 198/2002). Keskitetty ja kokonaisvaltainen rahoitus, edunvalvonta, aluekehittäminen ja työllisyyspolitiikka pyrkivät vastaamaan näihin ongelmiin. Kainuussa kunnat ovat asukasmäärältään pieniä, mutta pinta-alaltaan niinkin suuria, että Kuhmo on tituleerannut itseään jossain yhteyksissä ”Euroopan suurimmaksi kaupungiksi”. Pitkät välimatkat kuntakeskusten välillä aiheuttavat lisähaasteita kokeilulle, mutta niillä voidaan myös perustella maakuntatason hallinnon tarpeellisuutta, sillä pienten, vähävaraisten ja erillään sijaitsevien kuntien on toimittava yhteistyössä, jos palvelut ja kilpailukyky halutaan turvata. Hallintokokeilun avulla palvelut säilyvät pääosin kunnissa, mutta järjestämisvastuun keskittäminen jo tuo kustannussäästöjä (Kauppinen 2003: 174).

Kainuun hallintokokeilun yleistavoitteeksi on asetettu yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen ja edellytysten luominen maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle tulevaisuudessa sekä siirtämällä maakunnan kehittämiseen liittyvää päätöksentekoa keskushallinnosta että kokoamalla kunnallisia peruspalveluja koskevaa päätöksentekoa ja rahoitusta maakuntatasolle (esimerkiksi Kauppinen 2003). Hallintokokeilu on näin ollen eurooppalaisen subsidiariteettiperiaatteen vastainen, vaikka tehtäviä siirretään myös keskushallinnosta maakuntatasolle. Pääasiassa tehtävät siirtyvät kuitenkin alhaalta ylöspäin. On kuitenkin katsottu, että laadukkaiden palvelujen säilyminen, vaikka sitten hiukan kauempanakin, on tärkeämpää, kun maakuntatasolle on kuitenkin luotu demokraattinen järjestelmä.

6.3. Maakuntahallinnon rakenteet

Kainuun hallintokokeilu perustuu maakunnalliseen itsehallintoon. Hallintokokeilulaki määrittelee maakuntahallinnon rakenteet niin, että maakuntavaltuuston alaisina toimivat koulutuksen kuntayhtymä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Rakenteet perustuvat siis kuntayhtymämalliin: Kainuun maakunta-kuntayhtymä on perustettu perussopimuksella ja sillä on omaa päätösvaltaa.

Tehtävien rahoituksesta on sovittu maakuntayhtymän perussopimuksessa. Maakuntayhtymä saa maakunnan liiton ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tehtävien osalta rahoituksen kokonaan kokeilun alueen kunnilta ja koulutuskuntayhtymä koulutuksen järjestäjänä saa toisen asteen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta valtionosuudet suoraan itselleen. Kunnilta maakuntayhtymälle tuleva rahoitus on lisäksi yleiskatteista niin, että maakuntavaltuusto voi käyttää varat varsin vapaasti. Aluekehittämiseen tarkoitettua kansallista kehittämisrahaa on myös koottu yhdeksi Kainuun kehittämisrahaksi maakuntavaltuuston käyttöön ja se myös päättää EU:n rakennerahastoista saatujen varojen sekä vastinrahoituksen suuntaamisesta tarkoituksenmukaisiin käyttötarkoituksiin.

Hallintokokeilun myötä suuri osa kuntien peruspalvelutehtävistä siirtyi maakuntatasolle. Tämä merkitsi kansalaisten valitsemien päätöksentekorakenteiden merkityksen ja päätöksentekovallan vähenemistä. Kainuun hallintokokeilulakia valmisteltaessa korostettiin kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja ne on pyritty ottamaan huomioon hallintokokeilua suunniteltaessa. Kokeilun demokraattisuus varmistettiin valitsemalla kunnallisvaalien yhteydessä lokakuussa 2004 maakuntahallinnon ylimmäksi päätöksentekolimeksi 39-jäseninen maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuusto käyttää maakuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa. Maakuntavaltuusto valitsee päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavan maakuntahallituksen ja maakuntajohtajan. Koulutustoimialan päätöksenteosta vastaa maakuntahallituksen alainen koulutuslautakunta, mutta maakuntavaltuusto määrittää koulutuksen toimintaperiaatteet ja tavoitteet eli niin sanotut suuret linjat. Tavoitteiden toteutumista arvioi tarkastuslautakunta. Päätöksentekorakenne noudattelee näin ollen kunnallista päätöksentekojärjestelmää. Vaikka maakuntahallintotason luominen on lisännyt

jonkin verran hallintokustannuksia, hallintokokeilu on jo nyt lisännyt hallinnon tehokkuutta siltä osin, että maakuntahallinnon lautakunnat ovat korvanneet kuntien lautakuntia.

6.4. Koulutustoimiala hallintokokeilussa

Kainuussa oppilaitoksilla, etenkin ammatillisen koulutuksen puolella, oli yhteistoimintaa jo ennen hallintokokeiluakin. Varsinkin pienillä lukioilla oli kokemuksia etä- ja monimuoto-opetuksesta jo vuosien ajalta Itä-Suomen oppimisverkoston ja EAKR- projektin kautta, minkä vuoksi etäopetusta mahdollistavia laitteistoja oli lukioissa jo valmiina. Kainuun hallintokokeilun myötä yhteistyö on lisääntynyt ja laajentunut uusilla muodoilla ja etenkin yhteistyön suunnitelmallisuus on parantunut. Koulutustoimialan uudistuksilla on pyritty palvelemaan muutakin seudullista kehittämistä ja koulutuksesta on viimeistään hallintokokeilun myötä tehty olennainen osa sitä.

6.4.1. Toisen asteen koulutuksen siirtyminen maakuntatasolle

Toisen asteen koulutuksen siirtyminen maakuntahallinnon alle valmisteltiin työryhmissä, joista osa oli lukio- ja ammatillisen koulutuksen yhteisiä ja osa oli jakautunut koulutusmuotojen mukaan jaoksiin. Yhteisissä työryhmissä valmisteltiin rakenteellisia, toiminnallisia ja strategisia kysymyksiä, koulutusmuotojen yhteistoimintaa, aikuiskoulutusta sekä tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja kehittämistä. Erillisissä jaoksissa puolestaan käsiteltiin talous-, henkilöstö- ja tilakysymyksiä, toimintakäytäntöjä sekä opetusasioita. (Numminen & Stenvall 2004: 115 – 116). Toisen asteen koulutus kytkeytyy vahvasti aluepolitiikkaan; maakunnan kehittämiseen ja strategiaan kysymyksiin, kuten tarvittavaan osaamiseen, väestökehitykseen sekä maakunnan eri osien tasapainoiseen kehittämiseen, minkä vuoksi nämä näkökohdat otettiin huomioon jo valmisteluvaiheessa.

Hallintokokeilun ajan maakuntavaltuuston alainen koulutuskuntayhtymä järjestää maakunnan alueella kuntien sijasta lukio- ja ammatillista koulutusta ja opetusministeriön Kainuun kunnille myöntämät järjestämisluvat lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tarjoamiseen siirtyivät kunnilta suoraan maakunnalle (HE 198/2002). Ammatillista koulutusta järjestivät ennen

hallintokokeilua Kajaani, Kuhmo ja Suomussalmi, mutta toimipaikkoja oli myös Sotkamossa ja Vaalassa. Hallintokokeilun myötä Kainuussa toimii yksi ammatillinen oppilaitos, joka toimii kunnallisena liikelaitoksena useassa kunnassa. Kainuun ammattiopisto tarjoaa niin ammatillista koulutusta kuin oppisopimuskoulutustakin. Kainuun ammattiopiston aikuiskoulutuspalvelut eli EDUKAI toimii nimensä mukaisesti Kainuun ammattiopiston alaisuudessa ja järjestää ammatillisen aikuiskoulutuksen. Lukioita oli Vaala mukaan lukien yhteensä 10 kappaletta eri kunnissa. Kainuun hallintokokeilun tarkoituksena oli, että lukiot säilytetään ainakin aluksi kunnissa ennallaan, edellyttävähän opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan strategialinjauksetkin lukiokoulutuksen säilyttämistä alueellisesti kattavana juuri yhteistyöhön tukeutuen (Koulutus- ja tiedepolitiikan aluestrategia vuoteen 2013, 2003: 10 – 11). Kainuussa etäisyydet ovat niin pitkiä, että oppilaiden mahdollisuudet asua kotona heikkenevät huomattavasti, mikäli oppilaitos ei sijaitse kotikunnassa. Hallintokokeilun valmisteluvaiheessa oli pitkään epävarmaa, tulevatko lukiot osaksi koulutuskuntayhtymää, sillä monet Kainuun kunnat ja eduskunnan sivistysvaliokunta vastustivat sitä vetoamalla lukioiden ja peruskoulujen monin paikoin läheiseen yhteistyöhön (Hallintovaliokunnan mietintö 24/2002 vp). Lukioiden mukaan ottaminen katsottiin kuitenkin perustelluksi, jotta toisen asteen koulutuksen tehokkuus- ja yhteistyöpyrkimykset toteutuisivat. Oppilaitosverkkoon hallintokokeilu itsessään ei vaikuta, siitä päättäminen on maakuntavaltuuston päätösvallassa. (HE 198/2002).

Koulutustoimialalle luotiin hallintokokeilun myötä maakuntatasolle uusi elin, koulutustoimialan hallinto, joka koordinoi toisen asteen koulutusmuotojen yhteistyötä ja vastaa yhteyksistä maakuntahallintoon. Hallintoa johtaa koulutustoimialan toimialajohtaja. Samaan aikaan sekä ammatillisesta koulutuksesta että lukioista väheni molemmista neljä rehtorin virkaa rakenteellisten muutosten, kuten filiaalilukion luomisen, johdosta. Koulutustoimiala on jaettu lukio- ja ammatillisen koulutuksen tulosalueisiin. Tulosalueet jakaantuvat vielä tulosityksikköihin, joita vuoden 2008 alusta on kahdeksan.

Kuten oheisesta kuviosta on nähtävissä, lukio- ja ammatillisen koulutuksen suosio on Kainuussa aika lailla yhtä suurta, molemmissa koulutusmuodoissa on noin 2000 opiskelijaa. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa on lisäksi noin 1200 opiskelijaa. (Toivonen 2006: 18). Kuviossa eivät ole mainittuna Kainuun ammattiopiston oppisopimusopiskelijat, joita on noin 600, eivätkä esimerkiksi

kansalaisopiston ja konservatorion opiskelijat, vaikka oppilaitokset Kainuun ammattiopiston alaisuudessa toimivatkin.

Lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisopiskelijämäärälaskelma Kainuussa				
VUOSI	2003	2005	2010	2015
Lukiot	1992	1855	1637	1270
Ammatillinen	2168	2083	1926	1507
Toinen aste yhteensä	4160	3938	3563	2777

Kuvio 4. (Toivonen 2006: 16).

6.4.2. Syyt toisen asteen koulutuksen keskittämiseen

Koulutustoimialalla syyt koulutuspalvelujen keskittämiseen maakuntatasolle olivat hyvin samanlaiset (esimerkiksi kiristynvä kuntatalous sekä väestön vähentyminen ja ikääntyminen) kuin koko hallintokokeilun taustalla vaikuttaneet syyt. Muutostarpeet näkyvät kuitenkin hyvin eri tavalla sosiaali- ja terveydenhuollossa, sillä siellä vanhusväestön kasvu aiheuttaa kasvavaa palvelukysyntää, mutta koulutussektorilla nuorten ikäluokkien pienentyminen päinvastoin vähentää koulutuspalveluiden kysyntää. Kainuun syntyvyys on vuodesta 1985 alentunut jopa 40 prosentilla ja 16-vuotiaiden ikäluokat ovat vuodesta 1985 pienentyneet 30 prosentilla (Kuhmon toisen asteen koulutuksen tulevaisuuspolku -työryhmän raportti).

Monilla kunnilla oli ennen hallintokokeilua jo suuria vaikeuksia ylläpitää toisen asteen koulutuspalveluja ja yksikkökoot olivat liian pieniä väestön jatkuvasti vähentyessä ja ikääntyessä. Toisaalta oppilaitosten ja koulutusmuotojen välinen yhteistyö oli jo ennen hallintokokeilua vilkasta

ja toimivaa, mutta yhteistyön ja kehittämisen oppilaitosten ja koulutusmuotojen kesken uskottiin kuitenkin olevan sujuvampaa niiden ollessa yhden järjestäjän vastuulla (HE 198/2002). Isomman kokonaisuuden uskottiin olevan taloudellisempi ja tehokkaampi: esimerkiksi opiskelijamäärien kehitystä, seudullista erikoistumista, opetuksen kysyntää, kustannuksia, työtehtävien ja ammattien muutosta sekä täydennyskoulutuksen tarvetta katsottiin olevan helpompi arvioida laajemmasta näkökulmasta (Numminen & Stenvall 2004: 25). Opiskelijoiden koulutusmahdollisuuksien uskottiin lisäksi parantuvan ja tasa-arvon lisääntyvän alueella. Etenkin ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa yhteistyö eri toimijoiden kesken on tärkeää ja siihen uskottiin päästävän helpommin keskitetyn koulutuksenjärjestäjän toimesta. Koulutusta on myös helpompi muokata keskitetysti maakunnan ja työ- ja elinkeinoelämän tarpeita vastaavaksi, sillä koulutusrakenteilta edellytetään entistä nopeampaa reagointia koulutus- ja osaamistarpeiden muutoksiin. Tämä on myös opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan strategian mukaista, sillä alueen elinkeino- ja hyvinvointistrategioita ja kilpailukykyä voidaan tukea ja edistää sopivilla koulutusrakenteilla sekä vastaamalla väestön kysyntään ja elinkeino- ja työelämän tarpeisiin (Koulutus- ja tiedepolitiikan aluestrategia vuoteen 2013, 2003: 6, 10).

6.4.3. Koulutustoimialalle asetetut tavoitteet

Kainuun hallintokokeilun perustarkoituksena on maakunnan ongelmien ratkaiseminen sekä tasa-arvoisten palvelujen turvaaminen (Airaksinen, Jäntti & Haveri 2005: 6, 8). Hallintokokeilun yleisiksi tavoitteiksi on asetettu päätöksenteon koordinaation lisääminen, palveluiden turvaaminen ja tehokkaampi palvelutuotanto, aluekehittämisen yhtenäistäminen, sen parempi vaikuttavuus ja vaikutusten yhdenmukaisuus sekä aluekehittämiseteltysten säilyttäminen esimerkiksi poismuuttoa pysäyttämällä (Kainuun hallintokokeilu 2005 – 2012). Lisäksi tavoitteena on demokratian ja osallistumisen toimivuus (Airaksinen ym. 2005: 7). Koulutustoimialan osalta Kainuun hallintokokeilulla pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

- Kainuun hallintokokeilun päätavoitteena koulutustoimialalla on väestön kysyntää ja työ- ja elinkeinoelämän tarpeita vastaavan taloudellisen koulutusrakenteen luominen (Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010, 2006: 23).
- opiskeluväylien varhaiskasvatuksesta toisen asteen koulutukseen, korkea-asteen opintoihin ja työelämään täytyy tukea maakunnan avainaloja. Keskitetty koulutusrakenne kykenee

- paremmin reagoimaan koulutustarpeiden määrällisiin ja laadullisiin muutoksiin. (Uusiutuva Kainuu. Kainuun maakuntasuunnitelma 2025, 2005: 29 – 30).
- koulutuksesta valmistuvien poismuuttoa pyritään vähentämään töiden löydyttyä aiempaa useammin Kainuusta. Tällöin koulutus vastaa alueen elinkeinoelämän tarpeita. (Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010, 2006: 14).
 - toisen asteen koulutuksen perustavoitteena tulee olla opiskelijoiden työelämä- ja jatko-opintokelpoisuus, ammatillisessa aikuiskoulutuksessa lisäksi työelämän muuttuviin tarpeisiin vastaaminen (Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010, 2006: 21).
 - pienet lukiot on saatava yhteistyöhön keskenään. Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan ja Vuolijoen lukiot koottiin 1.7.2005 alkaen yhdeksi hallinnolliseksi yksiköksi (filiaalimalli). (Uusiutuva Kainuu. Kainuun maakuntasuunnitelma 2025, 2005: 30).
 - koulutusrakenteen tulee vastata väestön koulutuskysyntää. 16-vuotiaiden ikäluokkien odotetaan puolittuvan vuoteen vuoteen 2025 mennessä. (Uusiutuva Kainuu. Kainuun maakuntasuunnitelma 2025, 2005: 30 -31).
 - henkilöstön, oppilaitosten ja koulutusmuotojen välinen yhteistyö on saatava toimimaan kitkatta ja sen on oltava järkevää ja taloudellista (Uusiutuva Kainuu. Kainuun maakuntasuunnitelma 2025, 2005: 31, Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010, 2006: 23).
 - yhteistyötä on myös oltava koulutustasojen välillä, jotta siirtyminen koulutusasteelta toiselle on sujuvaa (Kainuun maakuntaohjelma 2006 - 2010, 2006: 19, Kauppinen & Kemppainen 2005).
 - koulutustalouden on oltava hyvässä kunnossa, sillä se mahdollistaa toiminnan edelleen kehittämisen (Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010, 2006: 22). Ammatillinen koulutus tulee toimeen tulorahoituksella ja lukiokoulutus pysyy talousarvioaraamissa (Toivonen 4.12.2007).
 - yrittäjyys on saatava osaksi opetusta, jotta yritystoiminta saataisiin Kainuussa kasvuun (Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010, 2006: 23).
 - on luotava Kainuun maakuntakorkeakoulu, joka muodostuu Kajaanin yliopistokeskuksen, Kainuun kesäyliopiston ja Kajaanin ammattikorkeakoulun yhteenliittymänä tavoitteena korkeakoulutasoisten palvelujen tuottaminen kainuulaisille elinkeinoelämän tarpeet huomioon ottaen (Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 201, 2006: 23 – 24).

Lisäksi lukiokoulutuksen toiminnallisiksi tavoitteiksi vuoteen 2008 asti on asetettu:

- erilaisten opiskelijoiden tarpeisiin vastaaminen

- hyvän pohjan antaminen jatko-opintoihin
- ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö
- joustavat siirtymät oppilaitoksesta toiseen
- riittävät taloudelliset resurssit toiminnan, tilojen, välineiden ja henkilöstön kehittämisen kannalta (Kempainen 2005: 14 – 15).

Vaikka palvelutuotannon parantaminen on luultavasti yksi hallintouudistusten yleisimmistä syistä, harvoin määritellään, mitä parantamisella todella tarkoitetaan (Boyne 2003: 211 – 212). Tehokkuus ja laadun parantaminen ovat usein ainoita mainittuja tavoitteita. Tämä on ongelmana myös Kainuun hallintokokeilun tavoitteissa. Kirjattujen tavoitteiden löytäminen on ollut hankalaa ja kuten on nähtävissä, ne on kerätty eri lähteistä. Vaikuttavuusarvioinnissa täsmällisesti määritellyt tavoitteet olisivat huomattavan tärkeitä, jotta niiden toteutumista olisi helpompi mitata. Nähtävästi Kainuun hallintokokeilun suhteellisen kiireellisen valmistelun tuloksena tavoitteiden asettamiseen ei ehditty panostaa, minkä vuoksi tavoitteet jäivät epämääräisiksi. Pyrittiin vain jatkamaan ja kehittämään entisiä, kuntien järjestämiä toimintoja sekä poistamaan päällekkäisyyksiä, jotta toiminta tehostuisi ja tulisi taloudellisemmaksi. Valmistelun kiireydestä johtuen saattoi myös käydä niin, etteivät tavoitteissa näy sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden tärkeinä pitämät asiat, vaan viranhaltijoiden arvostukset näkyvät vahvemmin.

Koulutustoimialan tuloksellisuutta mitataan yleisestikin etenkin taloudellisilla mittareilla. Ammatillisella puolella käytössä ovat erilaiset tuloksellisuusrahoitusmittarit ja työhallinnon mittaristot, lukiokoulutuksessa opiskelijamäärät ovat tärkein mittari (Toivonen 4.12.2007). Myös valmistuneiden ja keskeyttäneiden määriä sekä henkilöstömäärien kehitystä tarkastellaan. Lisäksi normaalit hallinnolliset mittarit, kuten sisäinen tarkastus, talousarvion seurantaraportit sekä tilinpäätökset ovat myös käytössä. Joidenkin hankkeiden kohdalla on myös tehty henkilöstö- ja opiskelijakyselyitä (esimerkiksi Koivukangas 2007).

6.4.4. Hallintokokeilun tähänastiset vaikutukset koulutustoimialalla

Numminen ja Stenvall (2004: 119) arvioivat, että koulutustoimialan osalta verkostoituminen Kainuussa on edistynyt nopeasti ja yhteistyöhön hakeudutaan entistä enemmän. Valmiudet yhteistyöhön ovat selvästi lisääntyneet ja yhteistyötä on jo maakunnan rajojen ulkopuolellekin niin

ammattillisen kuin lukiokoulutuksenkin osalta. Kuhmon lukio on esimerkiksi järjestänyt venäjän kielen opetusta yhdessä Kuusamon lukion kanssa ja ammatillisessa koulutuksessa on ollut opetusyhteistyötä Kuusamon ammatti-instituutin kanssa. Hallintokokeilun myötä käynnistyneen yhteissuunnittelun avulla kurssitarjonta on saatu Kainuun lukioissa monipuolisemmaksi. Harvinaisempiakin kursseja pystytään järjestämään monimuoto-opetuksena eli lähinnä tavallista luokkatyöskentelyä täydentävänä verkko-opetuksena yhdistämällä usean lukion oppilaat yhdeksi ryhmäksi. Tämä on parantanut niin lukioiden toimintaedellytyksiä kuin oppilaiden valintamahdollisuuksiakin. Yhdessä kehittäminen on tuonut tuloksia, sillä lukioille on saatu jo yhteinen toimintakäsikirja, järjestyssääntö, opiskelijahuollon suunnitelma sekä yhteinen opetussuunnitelma, jossa otetaan huomioon Kainuun hallintokokeilun tavoitteet, kuten yrittäjyyden lisääminen. Toivosen (2006: 24) mukaan yhteistyötä koulutustoimialalla pyritään edelleen lisäämään ainakin yhteisen taloushallinnon, tilojen ja välineitten yhteiskäytön, yhteisten kehityshankkeiden, henkilöstön täydennyskoulutuksen sekä tukipalvelu- ja opetushenkilöstön yhteistyön osalta. Monimuoto-opetuksen edellyttämä tieto- ja viestintätekniikan infrastruktuuri on jo saatu oppilaitoksissa yhtenäiseksi, mikä on osaltaan parantanut yhteistyömahdollisuuksia (Kempainen 2005: 13). Maakunnallista, toisen asteen oppilaitosten yhteistä resurssikeskusta, josta käsin hoidettaisiin hankinnat ja hallinnoitaisiin tiloja, välineitä ja laitteistoa, on myös kaavailtu (Koivukangas 2007: 23).

Kaiken kaikkiaan mahdollisuudet ovat lisääntyneet ja opetusta lukuun ottamatta toimintoja on saatu yhdistettyä todella tehokkaasti, josta opiskelijapalveluiden yhdistäminen on hyvä esimerkki. Kainuun lukiot ja Kainuun ammattioppilaitos ovat nimittäin opetushallituksen kehittämishankkeen puitteissa luoneet Ohjas-hankkeen, jonka avulla oppilaan- ja opinto-ohjausta pyritään kehittämään alueellisesti ja koordinoitusti. Opiskelijahuoltoryhmät toimivat kaikissa Kainuun ammattiopiston toimipisteissä ja kaikissa Kainuun lukioissa ja niihin kuuluu eri alojen ammattilaisia. Tarkoituksena on tukea opiskelijoita heidän opiskelussaan. Yhdistämisen edutkin ovat jo nähtävissä, kun sen avulla on ensimmäistä kertaa saatu oppilaitoksiin muun muassa koulukuraattoreita. Lisäksi esimerkiksi oppilaan siirtyessä toiseen oppilaitokseen tai koulutusmuotoon tiedotus ja yhteistyö entisen ja uuden oppilaitoksen kesken käy helpommin niiden ollessa samassa järjestelmässä. Yhden järjestäjän malli on osoittautunut toimivaksi, sillä isompi toimija on kustannustehokas ja yhdessä saadaan aikaan sellaista, mihin aiemmin ei yksin ollut mahdollisuuksia. Vaikka hallintokokeilun taloudellisista ongelmista on puhuttu paljon, koulutustoimialan taloustilanne on vakaa (Koltk:n PK

22.3.2007, 11 §). Maakunnanlaajuisesti voidaan nyt paremmin hyödyntää Best Practice -periaatetta eli levittää parhaita käytäntöjä ja hyödyntää niitä koko maakunnan laajuisesti.

Pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun ja kehittämiseen on ryhdytty laatimalla kuntakohtaisia strategisia pohdintoja. Työryhmät asetettiin Kuhmon osalta jo 2006 ja Suomussalmen osalta alkuvuodesta 2007 laatimaan tulevaisuuspolkuasiakirjoja, joiden oli tarkoitus selvittää toisen asteen koulutusta ja tulevaisuuden näkymiä kussakin kunnassa vuoteen 2015 asti. Asiakirjat luotiin kuntien ylimpien virkamiesten ja koulutustoimialan yhteistyönä. Molempien kuntien osalta työryhmä päätyi siihen, että kunnassa toimivan lukion rehtori tulee toimimaan myös Kainuun ammattiopiston kunnassa sijaitsevan toimipaikan johtajana. Kuhmossa tehtävät yhdistetään jo 2008, Suomussalmella vasta 2010. Molemmissa kunnissa lukiot tulevat säilymään, mutta ammatillisen koulutuksen koulutuslinjat muuttuvat ja Suomussalmella myös vähenevät. Myös koulutustoimialan käytössä olevia kiinteistöjä vähennetään molemmissa kunnissa. (Koltk:n PK 31.1.2008, 3 §, Kuhmon toisen asteen koulutuksen tulevaisuuspolku -työryhmän raportti 2007). Toimintaa pyritään tehostamaan, yhteistyötä koulutusmuotojen välillä selvästi lisäämään sekä toisen asteen koulutuksen suunnitelmallisuutta yleensäkin parantamaan yhdistämällä rehtorin ja ammattiopiston toimipaikan johtajan toimet.

Lukioiden määrä Kainuussa on hallintokokeilun aikana vähentynyt yhdellä Vuolijoen kuntaliitoksen myötä. Vuolijoen lukion lakkauttaminen on toteutettu vähitellen niin, että viimeiset ylioppilaat valmistuvat Vuolijoen lukioista 31.5.2008. Lukiokoulutuksen osalta hallintokokeilun mukanaan tuomista muutoksista tähän asti merkittävin lienee filiaalimallin toteuttaminen, jossa mukana olevat lukiot muodostavat yhden tulosityksikön ja niillä on yhteinen opetussuunnitelma. Filiaalimalli rakennettiin itäsuomalaisen oppimisverkoston, ISO:n, kanssa ESR -tuella ja filiaalilukio aloitti toimintansa 1.7.2005. Monimuoto-opetuksen, joka Kainuussa on vakiintunut tarkoittamaan videoneuvottelua ja verkkomateriaalien käyttöä tavanomaisen luokkatyöskentelyn lisäksi, vakinaistamiseen on saatu ESR -rahoitusta ja monimuoto-opetus on tekniikan ja käytäntöjen osalta saatu yhtenäistettyä koko maakunnan alueella (Koivukangas 2007: 3 – 5). Filiaalilukiossa osa opetuksesta järjestetään monimuoto-opetuksena mallissa mukana olevien lukioiden kesken, jolloin lukiot voivat säästää opetuskustannuksissa ja oppilaiden valintamahdollisuudet paranevat. Filiaalimallilla pyrittiin myös mahdollistamaan pienten lukioiden säilyminen, sillä esimerkiksi Hyrynsalmella ja Puolangalla oppilaita on alle sata molemmissa (Kempainen 2005: 11).

Hallintokokeilun käynnistyessä filiaalimallissa olivat mukana Paltamon, Hyrynsalmen, Puolangan ja Vuolijoen lukiot. Paltamon lukio on mallissa ydinlukiona ja Paltamon lukion rehtori toimii filiaalilukion rehtorina. Muissa lukioissa lehtori toimii oman työnsä ohessa apulaisrehtorina. Vuoden 2007 alusta filiaalilukiossa tapahtui muutoksia, kun Vuolijoen kunta yhdistyi Kajaaniin ja lukio lakkautettiin. Samalla Suomussalmen lukio tuli virallisesti mukaan filiaalimalliin. Suomussalmen lukion toiminta poikkesi muista lukioista muun muassa jaksojärjestelmän ja oppituntien pituuden osalta ja toimintojen yhteensovittaminen vaati aikaa. Filiaalilukio on jo osoittanut toimivuutensa, sillä sen avulla säästöjä on vuositasolla tullut noin 200 000 euroa (esimerkiksi Koltk:n PK 26.4.2007, 15 §).

On kuitenkin odotettavissa, että lähitulevaisuudessa pienten lukioiden toiminta vaikeutuu filiaalimallista huolimatta vuoden 2010 valtiosuusuudistuksesta johtuen. Lukioiden oppilasmäärien minimivaatimuksia on jo tiukennettu niin, että syksyllä 2008 ensimmäisen vuosikurssin lukio-opetusta ei kyseisessä lukiossa järjestetä, mikäli hakijoita on ollut vähemmän kuin 16 (Koltk:n PK 23.8.2007, 44 §). Kempainen (2005: 17 – 18) epäilee, että Hyrynsalmen ja Puolangan lukioihin ei enää vuoden 2010 jälkeen oteta uusia opiskelijoita, mutta niihin jo valitut opiskelijat saavat suorittaa omassa oppilaitoksessaan tutkinnon loppuun asti. Kajaanin lukion yhteydessä toimivan aikuislukion opiskelijamäärät ovat jo vähentyneet niin paljon, että aikuis- ja iltalukio ei enää voi toimia nykyisessä muodossaan (Koltk:n PK 11.10.2007, 53 §). Myös Kainuun erityistehtäviä (Sotkamossa urheilu ja IB, Kajaanissa taide) saaneiden lukioiden toimintaedellytykset voivat tulevaisuudessa olla uhattuina (Kempainen 2005: 15). Monimuoto-opetuksen odotetaan auttavan Kainuun lukioita, myös muita kuin filiaalimallissa mukana olevia, säilymään myös tulevaisuudessa ja siihen on panostettu hankkimalla ja yhtenäistämällä tekniikkaa ja kouluttamalla opettajia. Monimuoto-opetuksen käyttö on tarkoitus laajentaa kaikkiin Kainuun toisen asteen oppilaitoksiin (Koivukangas 2007: 35). Opettajien motivoiminen monimuoto-opetukseen on vain vielä ollut työlästä (Koivukangas 2007: 6, 8). Myöskään oppilaat eivät ole kovin tyytyväisiä monimuoto-opetukseen tähän mennessä muun muassa teknisten ongelmien vuoksi (Koivukangas 2007: 9 – 11, 19). Monimuoto-opetus onkin varsin vaativa ja työläs opetusmenetelmä, sillä se vaatii aikataulujen, opetussuunnitelmien ja kurssitarjottimien yhtenäistämistä, teknistä osaamista sekä erilaista pedagogista osaamista kuin perinteinen luokkatyöskentely. Monimuoto-opetus on kuitenkin jatkuvasti lisääntynyt ja laajentunut uusiin aineisiin, filiaalilukiossa monimuoto-opetuksena järjestettäviä kurseja on jo kymmeniä lukuvuosittain (Koivukangas 2007: 6, 22). Filiaalilukion lisäksi ainakin Kajaanin lukion aikuislinja

sekä Kuhmon ja Sotkamon lukiot ovat jo käyttäneet monimuoto-opetusta. Koivukangas (2007: 27) uskookin, että monimuoto-opetuksen avulla lukioverkko voidaan Kainuussa säilyttää nykyisenlaisena hallintokokeilun jälkeenkin. Opettajien koulutuksen ja tekniikan toimivuuden suhteen monimuoto-opetuksessa on kuitenkin edelleen kehitettävää.

Kainuun ammattiopisto on hallintokokeilun aikana parantanut jatkuvasti tulostaan ja menestynyt valtakunnallisissakin tuloksellisuusarvioinneissa hyvin. Ammatillisessa koulutuksessa Kainuun hallintokokeilun tuomat muutokset ovat olleet enemmänkin rakenteellisia, eri kuntien ammatilliset yksiköt yhdistettiin yhdeksi maakunta-kuntayhtymän hallinnoimaksi liikelaitokseksi. Tähän asti lukiot ovatkin ehkä hyötäneet enemmän hallintokokeilun myötä lisääntyneestä yhteistyöstä ammatillisen koulutuksen kanssa kuin toisin päin (Toivonen 4.12.2007). Tällä hetkellä Kainuun ammattiopistossa on 6 koulutusala ja 30 koulutusohjelmaa ja kiinteät toimipaikat sijaitsevat Kajaanissa, Kuhmossa, Sotkamossa, Suomussalmella ja Vaalassa. Ikäluokkien pienentymisen ja opetuksen kysynnän vähentymisen vuoksi ammatillisellakin puolella on ajankohtaista arvioida uudestaan toimipaikkojen määrää ja sijaintia. Kuhmon ja Suomussalmen toimipaikat tulevat näillä näkymin jatkamaan ainakin ensi vuosikymmenelle, mutta Vaalan toimipaikka lakkautetaan keväällä 2008 (Kainuun ammattiopiston toimintakertomus 2007: 4). Viime aikoina yhteistyötä on kuitenkin laajennettu maakuntarajan ulkopuolelle ja Kuusamon ammatti-instituutin johto ja hallinto siirtyivät virallisesti Kainuun ammattiopiston alle vuoden 2008 alusta. Opetuksen osalta yhteistyötä on ollut jo pitempään. Kainuun ammattiopistolla on yhteistyötä myöskin Pohjois-Karjalan ja Savon ammatti- ja aikuisopistojen kanssa. Lisäksi Kainuun ammattiopisto on avannut toimipisteen Vantaalla ja järjestää myös liikennealan koulutusta Virossa.

Ammatillisten oppilaitosten välistä yhteistyötä oli jo ennen hallintokokeilua. Samoin monimuoto-opetusta hyödynnettiin ammatillisessa koulutuksessakin jo ennen hallintokokeilua, mutta etenkin aikuiskoulutuksessa sen käyttö on lisääntynyt viime vuosina (Koivukangas 2007: 8 – 9). Aikuiskoulutukseen verkko-opetus sopiikin jo luonteensa vuoksi, onhan kyse muutenkin itsenäisemmästä opiskelutavasta ja kypsemmistä opiskelijoista. Aikuiskoulutus toimii myös pitkälti valtakunnalliselta pohjalta. Ammatillisella puolella monimuoto-opetukseen liittyvää koulutusta on annettu opettajille runsaasti ja siihen on osallistuttu innokkaasti, mikä luultavasti on johtanut siihen, että monimuoto-opetusta on myös kehitetty innokkaimmin juuri ammatillisella puolella, vaikka lukioissa etäopetuksessa on pidemmät perinteet (Koivukangas 2007: 21). Koulutusmuotojen välistä

yhteistyötä on ollut Kajaanissa jo pitkään lukion ja ammattiopiston kesken media- ja IT-aloilla. Yhteistyössä toimivat myös ainakin Kuhmossa lukio ja kansalaisopisto, joka toimii Kainuun ammattiopiston alaisuudessa, sekä Suomussalmella lukio ja Kainuun ammattiopiston Suomussalmen yksikkö. Edelleen suuret erot valtionosuuksissa koulutusmuotojen välillä eivät kuitenkaan kannusta laajentamaan yhteistyötä. Samoin etenkin ammatillisia opintoja on yhä vaikea yhdistää laajemmassa määrin lukio-opintoihin, mutta esimerkiksi yrittäjyysopinnoissa ammatillisen ja lukiokoulutuksen yhdistäminen voisi olla hedelmällistä.

7. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset koulutustoimialalla

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin verkkokyselyllä. Hirsjärven, Remeksen & Sajavaaran (2002: 182) mukaan kyselyn etuna on mahdollisuus kerätä laaja tutkimusaineisto eli vastaajia ja kysymyksiä voi olla suhteellisen paljon. Lisäksi kyselyn avulla kerätyn aineiston analysointi on nykyisillä tietokoneohjelmilla varsin standardoitua ja luotettavaa, kun tutkijan ei tarvitse itse keksiä analysointitapoja. Toisaalta kyselyiden ongelmana on, ettei voida tietää, miten onnistuneita annetut vastausvaihtoehdot ovat vastaajien mielestä olleet. Lisäksi kyselytutkimuksissa kato on usein suhteellisen suuri. (Hirsjärvi ym. 2002: 182).

7.1. Kyselyn toteuttaminen

Empiirisen aineiston kokoaminen alkoi jo tutkimuksen alkuvaiheessa dokumenttiaineiston ja taustatiedon keräämisen muodossa. Varsinainen empiriavaihe alkoi kuitenkin taustoittavien puhelinhaastattelujen tekemisellä marraskuussa 2007. Avainhenkilöitä haastateltiin uudistusten kartoittamiseksi ja ongelmien tunnistamiseksi. Haastattelujen avulla pyrittiin saamaan selville, mitä kyselylomakkeessa kannattaa kysyä, sillä kysymykset määräävät pitkälti sen, millaisia vastaukset ovat ja vastausten pohjalta saadaan tutkimuksen tulokset eli se, ovatko hankkeen vaikutukset tähän mennessä olleet halutunsuuntaisia. Dokumenttiaineiston ja puhelinhaastattelujen pohjalta teemat järjestettiin kysymyssarjaksi ja luotiin kyselylomake (liite), jota testattiin ensin pienellä vastaajajoukolla ennen sen lähettämistä varsinaisille vastaajille, sillä selkeä lomake ja hyvät vastausohjeet ovat erittäin tärkeitä, kun vastaaja ei voi esittää tarkentavia kysymyksiä.

Kyselyn tavoitteena oli selvittää kainuulaisten kuntavaikuttajien asenteita ja odotuksia Kainuun hallintokokeilun tuloksia kohtaan. Vaikka vastaajina oli sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä, kysymykset esitettiin standardoidusti eli kaikille esitettiin samat kysymykset. Kysymykset olivat pääosin väittämiä, joihin vastattiin annettujen vaihtoehtojen avulla. Kyselyssä oli kuitenkin myös seitsemän avointa kysymystä. Taustakysymyksiä kanssa kysymyksiä oli yhteensä 22, joissa oli 1-10 vaihtoehtoa kussakin.

Monivalintaiset, suljetut kysymykset tuottavat Koseciffin ja Finkin (1987: 135, 138) mukaan objektiivisempia vastauksia ja niitä pidetään arviointitutkimuksiin sopivimpana. Myös Finkin (1995: 31) mukaan suljetut kysymykset ovat tehokkaampia ja luotettavampia kuin avoimet

kysymykset ja tuottavat helposti yleistettävää tietoa, kun kyselyt toteutetaan isolla vastaajajoukolla. Suljettujen kysymysten tuottama informaatio on kuitenkin usein pinnallista, sillä vastausten taustalla olevat syyt ja perustelut eivät niistä selviä. Muun muassa tämän vuoksi kyselylomakkeessa olikin myös avoimia kysymyksiä ja yhteen suljettuun kysymykseen sisällytettiin mahdollisuus perustella vastaus tekstikentässä, jotta tutkimuksesta ei jäisi pois niin paljon oleellisia tietoja ja saataisiin tarkempia vastauksia.

Kyselyaineisto koottiin 3.12.2007 – 17.12.2007 välisenä aikana. Vastaajille lähetettiin sähköpostilla pyyntö osallistua kyselyyn täyttämällä verkkolomake. Pyyntö lähetettiin 111:lle Kainuun kuntien poliittiselle päättäjälle ja virkamiehelle, joista 45 oli naisia ja 66 miehiä. Vastaajiksi pyydettiin Kainuun maakunta-kuntayhtymän maakuntavaltuuston jäsenet, koulutuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet, Kainuun ammattiopiston johtokunnan jäsenet ja varajäsenet, koulutustoimialan hallinnosta vastaavat virkamiehet, Kainuun lukioiden rehtorit, apulaisrehtorit ja vararehtorit, Kainuun ammattiopiston rehtorit ja koulutusjohtajat sekä Kainuun kuntien kunnanjohtajat ja sivistysjohtajat. Heidän katsottiin olevan avainhenkilöitä, oikeita ihmisiä vastaamaan koulutustoimialan muutoksia Kainuussa käsittelevään kyselyyn. Sähköpostilla ei useista yrityksistä huolimatta tavoitettu kolme vastaanottajaa, koska sähköpostiosoitteet eivät olleet käytössä. Samoin yhdeltä vastaanottajalta saatiin poissaolovastaus, jonka mukaan vastaanottaja ei lukenut sähköpostiaan kyselyn aikana. Kolme vastaanottajaa kysyi tarkentavia kysymyksiä kyselystä koskien joko anonymiteettiä, taustakysymysten relevanssia tai sitä, miksi juuri hänet oli valittu mukaan kyselyyn. Yksi vastaanottaja ilmoitti, ettei vastaa kyselyyn.

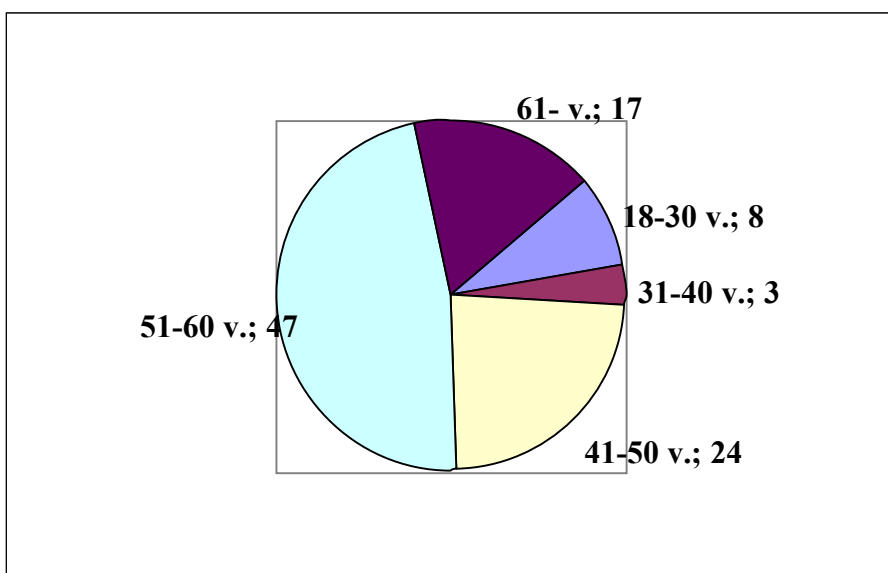
Vastaajien anonymiteetti säilytettiin kyselyssä etenkin sillä, että vastaajat vastasivat nimettöminä. Vastaajat tallensivat vastauksensa anonymisti internetissä, eivätkä esimerkiksi vastaamalla sähköpostitse. Vastauksia analysoitaessa vastauksia ei koodattu anonymiteettisyydestä. Vastauksia ei myöskään missään tilanteessa esitetty suhteessa kuin yhtään taustamuuttuun, jotta vastaajien tunnistaminen ei olisi mahdollista.

Vaikka Hirsjärvi ym. (2002: 191) neuvovat, ettei kyselylomakkeita lähetettäisi vastaajille joulukuussa, vastauksia saatiin yhteensä 60, jolloin vastausprosentiksi saatiin 54 %. Vastaajista naisia oli 27 ja miehiä 32. Yksi vastaaja ei ilmoittanut sukupuoltaan. Kysely selvästi motivoi vastaamaan, koska vastausprosentti oli näinkin korkea ja vastaukset olivat monessa tapauksessa pitkiä ja hyvin perusteltuja. Ehkä vastaajat kokivat, että tuloksista on heillekin hyötyä, tutkimus on muuten tärkeä tai vastaajat halusivat saattaa mielipiteensä julki.

Kyselytulokset analysoitiin Tixel-ohjelmalla. Ohjelman avulla tehtiin χ^2 -testejä kuvaamaan kahden muuttujan välistä yhteyttä eli saatiin näkyviin kunkin kysymyksen tilastollinen merkitsevyys suhteessa taustakysymyksiin. Tutkimuksessa käytettiin 95 prosentin luottamustasoa. Tixel-ohjelman avulla vastauksia voidaan arvioida havainnollisesti, mutta sen rajoitteena on, että useampia kuin yhtä taustamuuttujaa ei voida samanaikaisesti tarkastella suhteessa kysymykseen, jolloin jotkin tutkimuksen kannalta merkitykselliset seikat voivat jäädä huomiotta. Tutkimuksessa on luonnollisesti esitetty vain ne taulukot, joilla oli tilastollista merkitsevyyttä. Kotikunta ja vastaajan asema osoittautuivat odotetusti merkitsevämmiksi muuttujiksi kuin sukupuoli ja ikä. Koska vastaajat jakaantuivat epätasaisesti ryhmiin etenkin iän ja kotikuntien suhteen, voidaan χ^2 -analyysien tuloksia pitää kuitenkin vain suuntaa-antavina.

7.2. Taustakysymykset

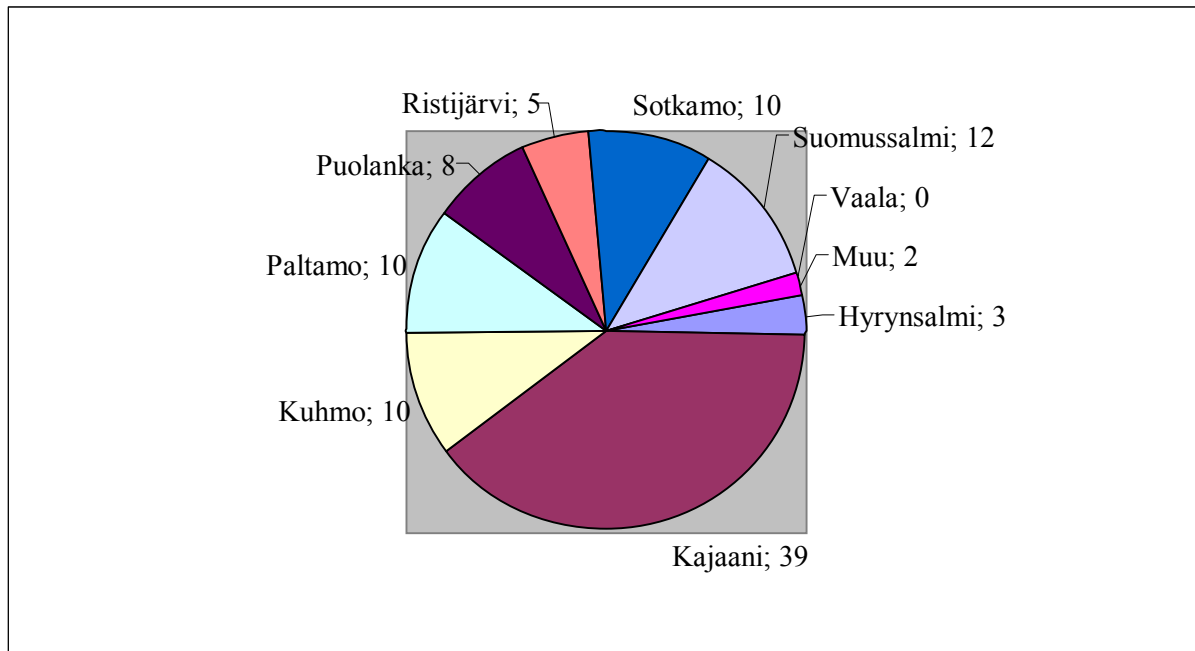
Kysely alkoi taustakysymyksillä, joita kysyttiin, jotta myöhempiä, varsinaisia tutkimuskysymyksiä voitaisiin taustoittaa vastaajan asemalla, kotikunnalla, iällä tai sukupuolella.



Taulukko 1. Vastaajien jakaantuminen ikäryhmiin prosentteina.

Taulukko numero 1 osoittaa, että iän osalta vastaajat jakaantuivat odotetusti. 51 - 60 -vuotiaiden ikäryhmä oli suurin ja lähes 90 prosenttia vastaajista oli yli 40-vuotiaita. Tämä vastanee luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden valtakunnallisia ikäkeskiarvoja. Luottamushenkilöitä

vastaajista oli 28 ja viranhaltijoita 31. Lisäksi yksi vastaaja toimi sekä luottamushenkilönä että viranhaltijana. Hänen vastauksiaan ei ole anonymiteettisyistä esitetty taulukoissa, joissa muuttujana on vastaajan asema.



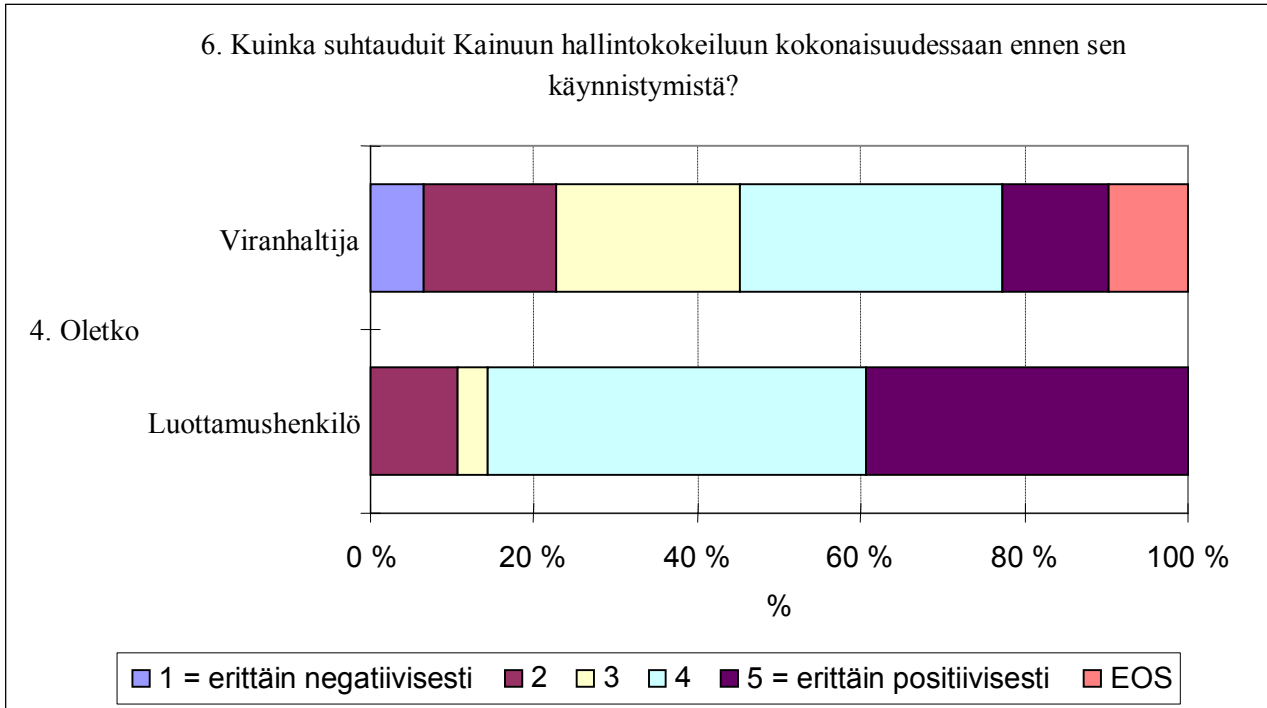
Taulukko 2. Vastaajien jakaantuminen kotikunnan suhteen prosentteina.

Taulukon numero 2 mukaan vastaajat jakautuivat kuntien suhteen tasaisesti suhteessa kuntien kokoon. Ainoastaan Hyrynsalmen osuus jäi vähäiseksi. Koska Vaala ei kuulu hallintokokeiluun, ei vaalalaisten mielipiteiden puuttuminen ole merkittävää. Kajaanin osuus on dominoiva, koska suurin osa kyselyyn kutsutuista viranhaltijoista on kajaanilaisia.

Kyselyaineiston ongelmana on sen pienehkö koko, mikä rajoittaa esimerkiksi pienten kuntien edustajien mielipiteiden tilastollista analysointia. Kyselyssä ovat kuitenkin mukana kuntien ja maakuntahallinnon avaintoimijat eli poliitikot ja virkamiehet, joita on lisäksi vastaajissa suunnilleen saman verran. Samoin sukupuolten ja kuntienkin osalta suhteessa asukasmääriin otos jakaantuu tasapuolisesti. Lisäksi vastaajat olivat selvästi panostaneet vastauksiin ja vastanneet yleensä varsin perusteellisesti. Otosta voikin pienen maakunnan osalta pitää edustavana.

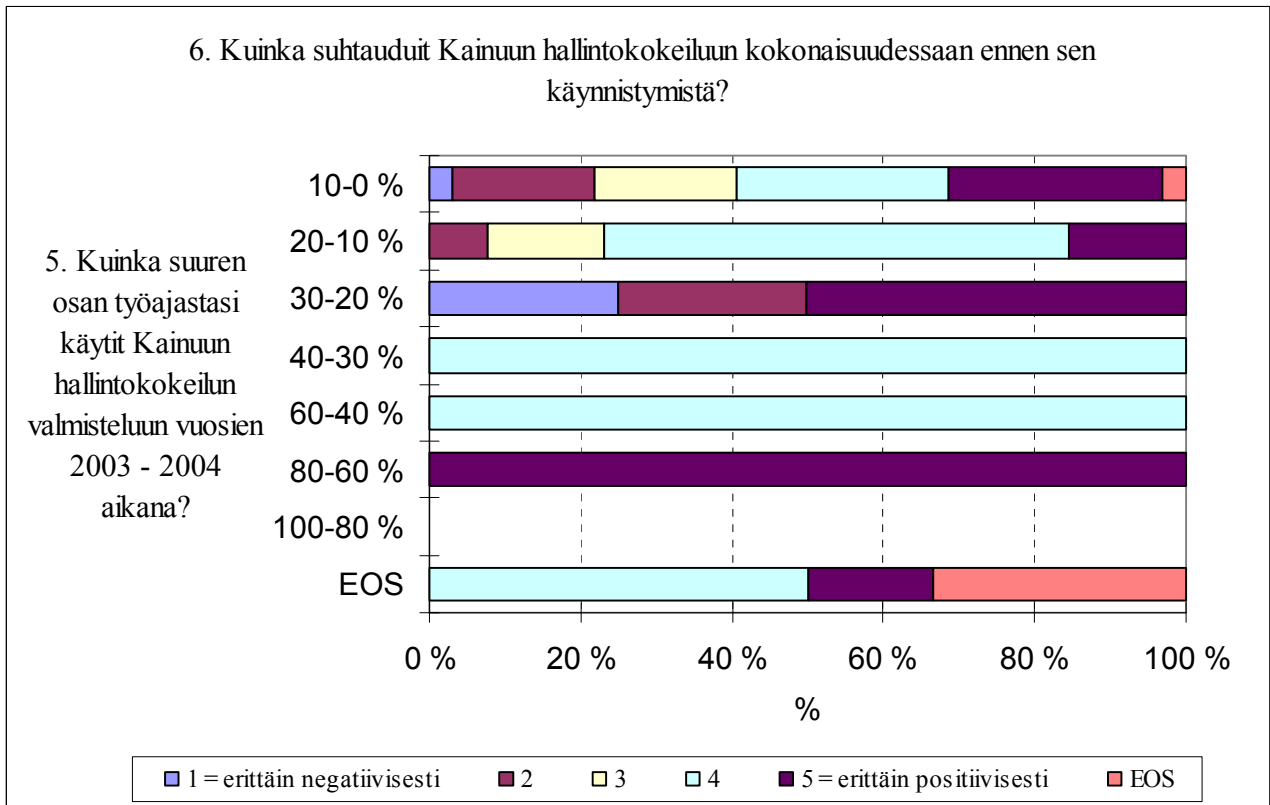
7.3. Vastaajien suhtautuminen Kainuun hallintokokeiluun

Taustamuuttujien jälkeen varsinainen kysely alkoi kysymyksellä numero 6 koskien vastaajien tyytyväisyyttä Kainuun hallintokokeiluun. Aluksi kysyttiin, miten vastaaja oli suhtautunut hallintokokeiluun kokonaisuudessaan ennen sen käynnistymistä.



Taulukko 3. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden jakaantuminen suhteessa suhtautumiseen Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan ennen sen käynnistymistä.

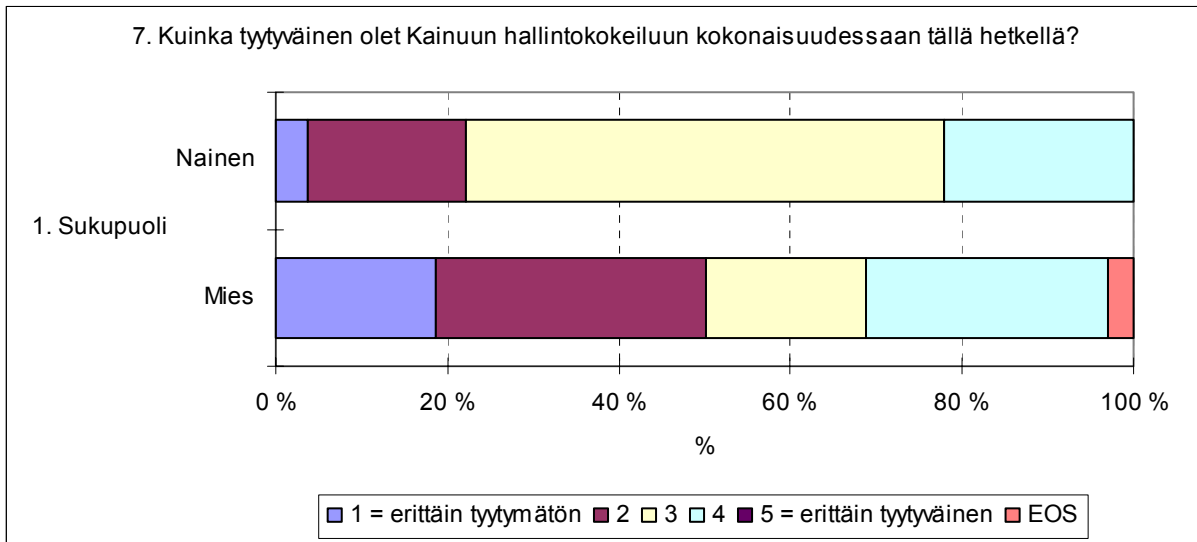
Taulukko numero 3 osoittaa, että viranhaltijoiden näkemykset vaihtelivat enemmän kuin luottamushenkilöiden ja sekä hallintokokeiluun positiivisesti että negatiivisesti suhtautuneita oli suunnilleen yhtä paljon. Myös molemmat ääripäät eli erittäin negatiivisesti ja erittäin positiivisesti suhtautuneet olivat edustettuina. Luottamushenkilöiden suhtautuminen oli ollut ehkä yllättävänkin positiivista: kukaan ei ollut suhtautunut hallintokokeiluun erittäin negatiivisesti, mutta jopa 39 prosenttia oli suhtautunut erittäin positiivisesti.



Taulukko 4. Vastaajien suhtautuminen Kainuun hallintokokeiluun ennen sen käynnistymistä suhteessa siihen, miten paljon vastaaja on käyttänyt työaikaansa Kainuun hallintokokeilun valmisteluun

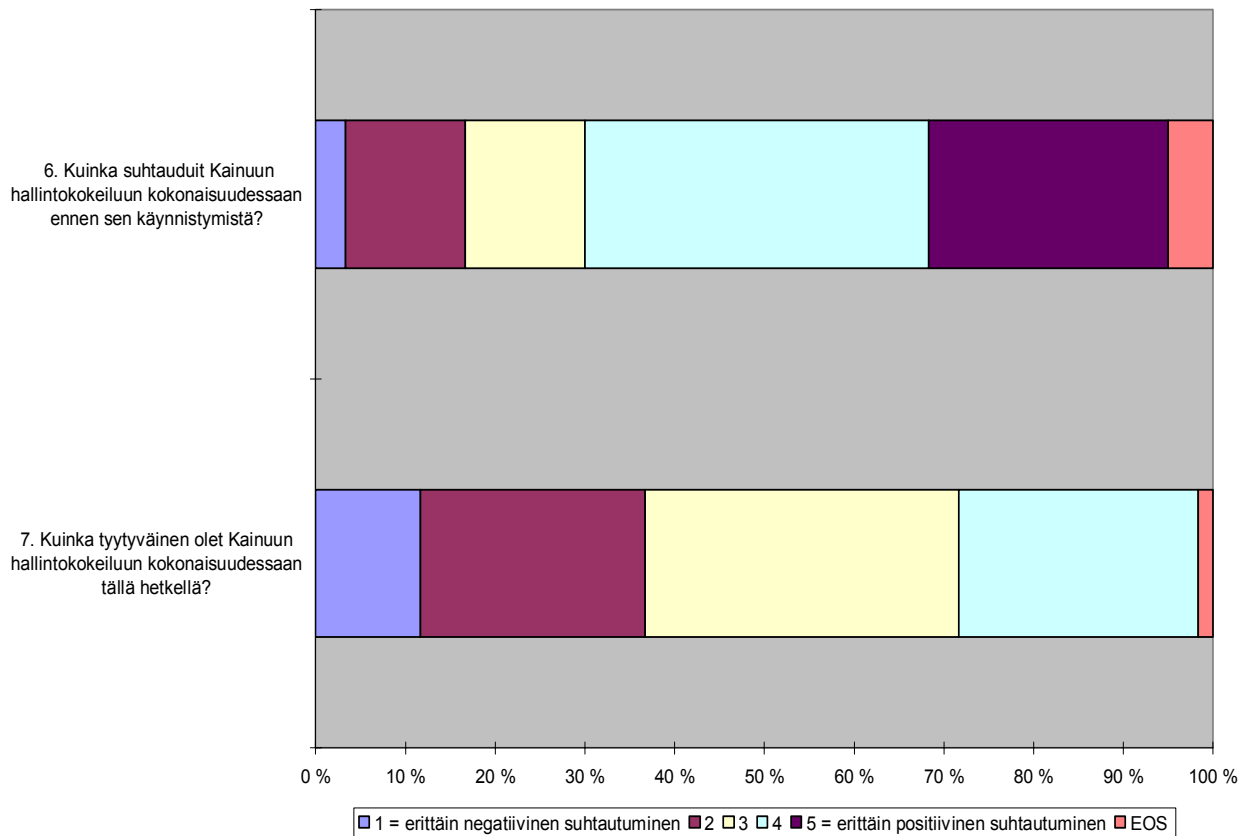
Kysymystä numero 6 taustoitettiin kysymyksellä numero 5 siitä, miten paljon vastaaja oli käyttänyt työaikaansa Kainuun hallintokokeilun valmisteluun. Tulokset esitetään taulukossa numero 4. Vaikka vain 15 prosenttia vastaajista oli käyttänyt enemmän kuin 20 prosenttia työajastaan hallintokokeilun valmisteluun, taulukko numero 4 osoittaa, että mitä enemmän vastaaja oli käyttänyt työaikaansa hallintokokeilun valmisteluun, sitä positiivisemmin hän kokeiluun suhtautui.

Kysymyksellä numero 7 selvitettiin vastaajien tämänhetkistä suhtautumista Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan.



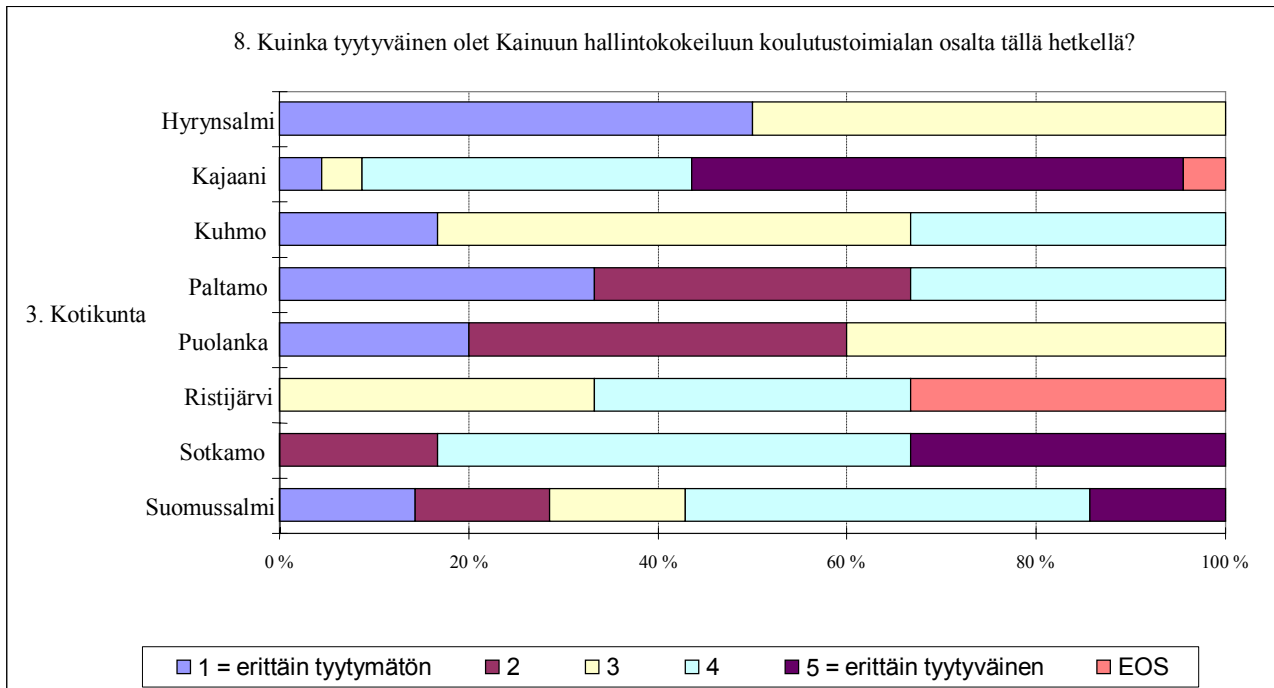
Taulukko 5. Tyytyväisyys Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan tällä hetkellä sukupuolten kesken mitattuna.

Taulukon numero 5 mukaan miehet ovat huomattavasti naisia tyytymättömämpiä Kainuun hallintokokeiluun tällä hetkellä. Kun miehistä tasan puolet, niin naisista vain hiukan yli 20 prosenttia on erittäin tai jonkin verran tyytymättömiä.



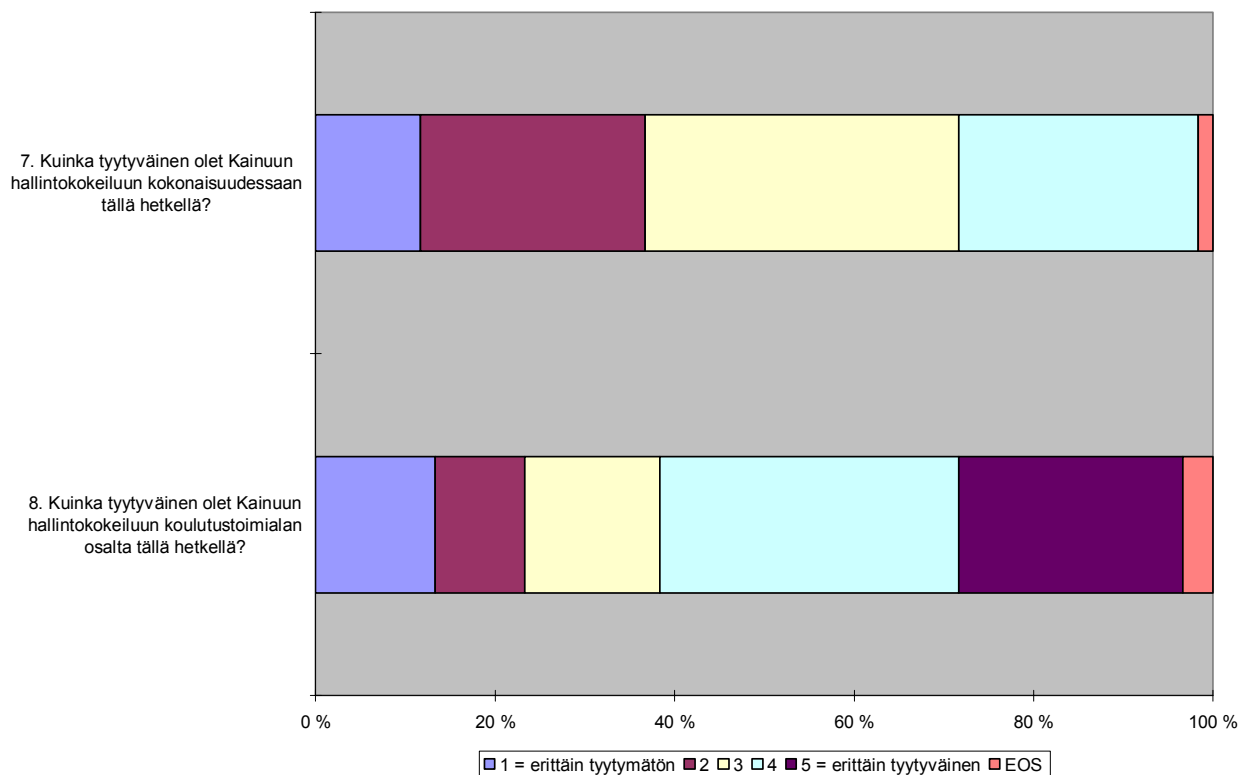
Taulukko 6. Vastaajien tyytyväisyys Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan ennen sen käynnistymistä ja tällä hetkellä.

Taulukko numero 6 kuvaa havainnollisesti miten vastaajien näkemykset Kainuun hallintokokeilusta kokonaisuudessaan ovat muuttuneet negatiivisempaan suuntaan. Taulukon ylemmässä palkissa kuvataan vastaajien suhtautuminen Kainuun hallintokokeiluun ennen sen käynnistymistä. Taulukon alemmassa palkissa kuvataan vastaajien suhtautuminen Kainuun hallintokokeiluun tällä hetkellä. Kun aikaisemmin vain 16 prosenttia vastaajista oli suhtautunut Kainuun hallintokokeiluun erittäin tai jonkin verran negatiivisesti, tällä hetkellä 37 prosenttia suhtautuu hallintokokeiluun kokonaisuudessaan joko erittäin tai jonkin verran negatiivisesti. Samoin erittäin positiivisesti suhtautuneita on aiemmin ollut 27 prosenttia, mutta nyt heitä ei ole enää ollenkaan.



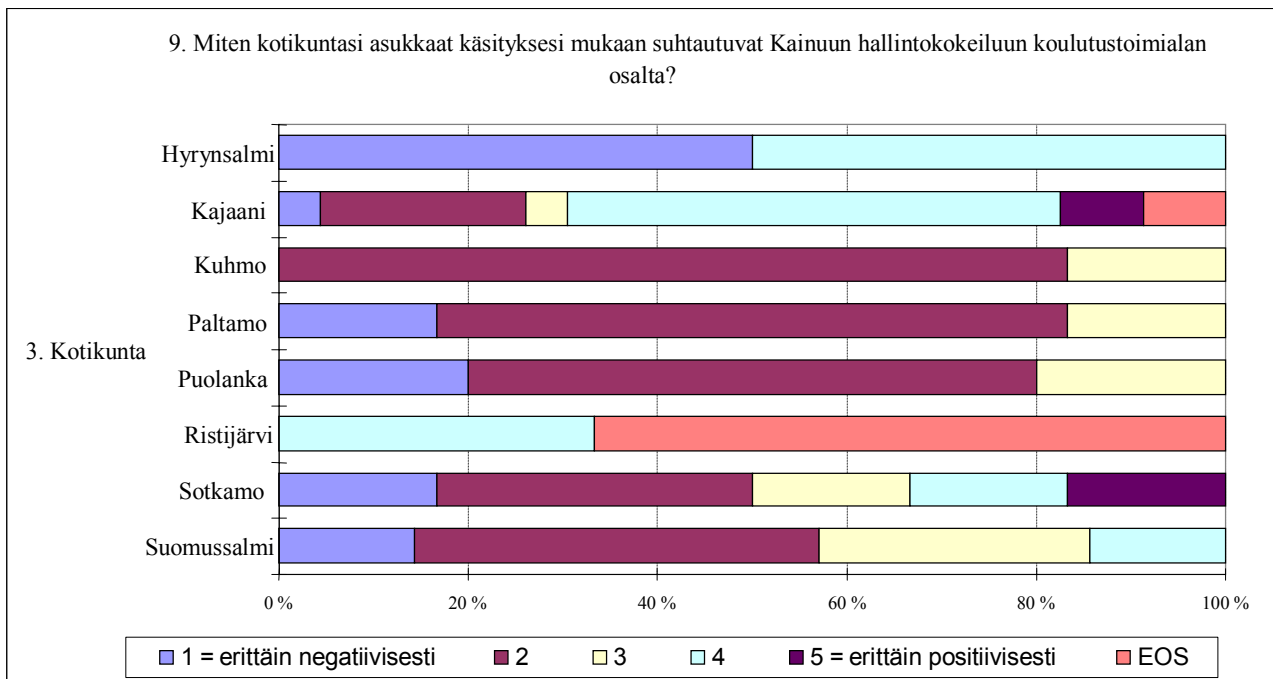
Taulukko 7. Eri kuntien vastaajien tyytyväisyys Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta tällä hetkellä.

Kysymyksessä numero 8 kysyttiin vastaajien suhtautumista Kainuun koulutustoimialaan tällä hetkellä. Taulukko numero 7 osoittaa, että kuntien välillä on tyytyväisyydessä suuria eroja. Kajaanissa, Sotkamossa ja Suomussalmella ollaan tyytyväisimpiä ja Hyrynsalmella, Paltamossa ja Puolangalla ollaan tyytymättömiä. Tähän vaikuttanee Hyrynsalmen ja Puolangan lukioiden lopettamisuhka.



Taulukko 8. Vastaajien tyytyväisyys Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan ja koulutustoimialan osalta tällä hetkellä.

Taulukko numero 8 osoittaa, että vastaajat ovat tällä hetkellä huomattavasti tyytyväisempiä Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta kuin kokonaisuudessaan. Taulukon ylemmässä palkissa kuvataan vastaajien tyytyväisyys koko hallintokokeiluun ja alemmassa palkissa tyytyväisyys koulutustoimialan osalta. Samalla kun yksikään vastaajista ei ole erittäin tyytyväinen ja 27 prosenttia on jonkin verran tyytyväisiä hallintokokeiluun kokonaisuudessaan tällä hetkellä, yli kaksi kertaa enemmän eli jopa 58 prosenttia vastaajista on erittäin tai jonkin verran tyytyväisiä hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta. Erittäin tyytymättömien osuus on kuitenkin jokseenkin yhtä suuri eli 12 – 13 prosenttia kysyttiinpä suhtautumista hallintokokeiluun kokonaisuudessaan tai pelkästään koulutustoimialan osalta.

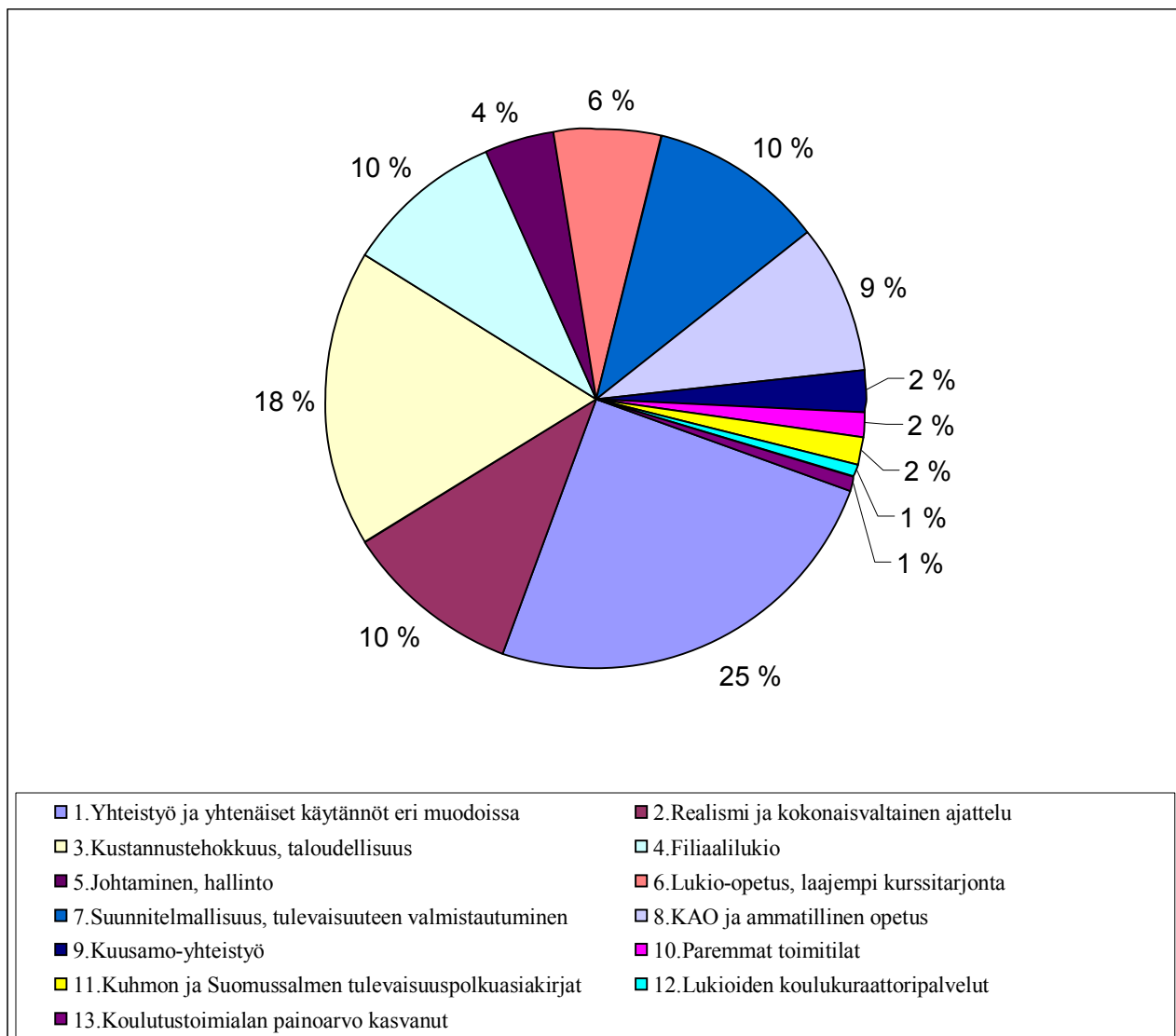


Taulukko 9. Eri kuntien vastaajien arvio oman kotikunnan asukkaiden suhtautumisesta Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta.

Lopuksi tässä kyselyn osiossa pyydettiin vastaajia arvioimaan kotikuntansa asukkaiden suhtautumista Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta. Taulukon numero 9 mukaan asukkaiden suhtautuminen on huomattavan kielteistä. Ainoastaan Sotkamossa ja Kajaanissa on muutamia vastaajia, jotka arvioivat asukkaiden suhtautumisen olevan erittäin positiivista. Kuhmossa, Paltamossa ja Puolangalla arvioidaan, että asukkaat suhtautuvat hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta erittäin tai jonkin verran kielteisesti tai korkeintaan neutraalisti. Kaikista vastaajista tätä mieltä on yhteensä 60 prosenttia. Vastaajien suhtautuminen Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta on näin ollen heidän oman arvionsa mukaan huomattavasti positiivisempaa kuin muiden kainuulaisten.

7.4. Muutokset ja tavoitteet

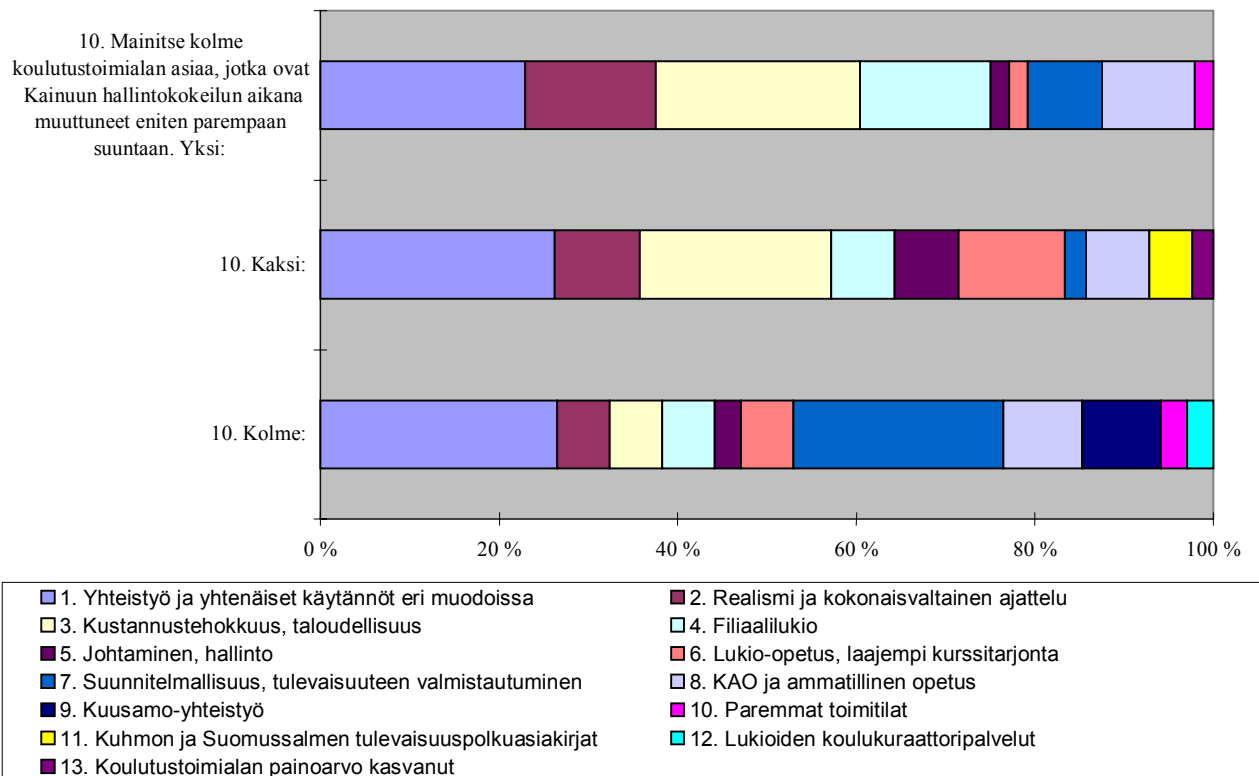
Kysymyksessä numero 10 pyydettiin vastaajia mainitsemaan kolme asiaa, jotka koulutustoimialalla ovat Kainuun hallintokokeilun myötä muuttuneet eniten parempaan suuntaan. Vastaukset luokiteltiin, jotta niiden graafinen esittäminen olisi mahdollista.



Taulukko 10. Asioita, jotka vastaajien mielestä ovat muuttuneet koulutustoimialalla eniten parempaan suuntaan Kainuun hallintokokeilun aikana.

Taulukossa numero 10 esitetään vastaukset kokonaisuudessaan niin, että kaikki vastaukset on laskettu yhteen riippumatta siitä, mihin järjestykseen vastaajat ovat ne laittaneet. Näin tarkasteltuna käy ilmi, että vastaajat ovat ylivoimaisesti eniten kokeneet yhteistyön parantuneen hallintokokeilun myötä. 25 prosenttia kaikista vastauksista on koskenut joko yhteistyötä eri muodoissaan eli esimerkiksi koko toisen asteen laajuista yhteistyötä, lukioiden tai opettajien välistä yhteistyötä sekä yhteistyötä erilaisissa teknisissä ja hallinnollisissa asioissa tai yhtenäisiä käytäntöjä kuten yhteisiä opetussuunnitelmia. Kustannustehokkuuden ja taloudellisuuden on koettu parantuneen seuraavaksi eniten, niitä ovat koskeneet 18 prosenttia vastauksista. Seuraavaksi eniten, 10 prosenttia kutakin, vastauksissa mainittiin kolme asiaa: filiaalilukion positiivinen alkua, suunnitelmallisuuden ja tulevaisuuteen valmistautumisen parantuminen sekä realismin ja kokonaisvaltaisen ajattelun

lisääntyminen, minkä johdosta koulutus ja sen laatu on turvattu. Näiden jälkeen mainintoja saivat järjestyksessä KAO ja ammatillinen opetus, lukio-opetus ja lukioiden laajempi kurssitarjonta, johtaminen ja keskitetty hallinto, yhteistyö Kuusamon kanssa, paremmat toimitilat, Kuhmon ja Suomussalmen tulevaisuuspolkuasiakirjat, lukioiden koulukuraattoripalvelut ja se, että koulutustoimialan painoarvo maakunnan kehittämisessä ja koko maakunnan tasolla on kasvanut.

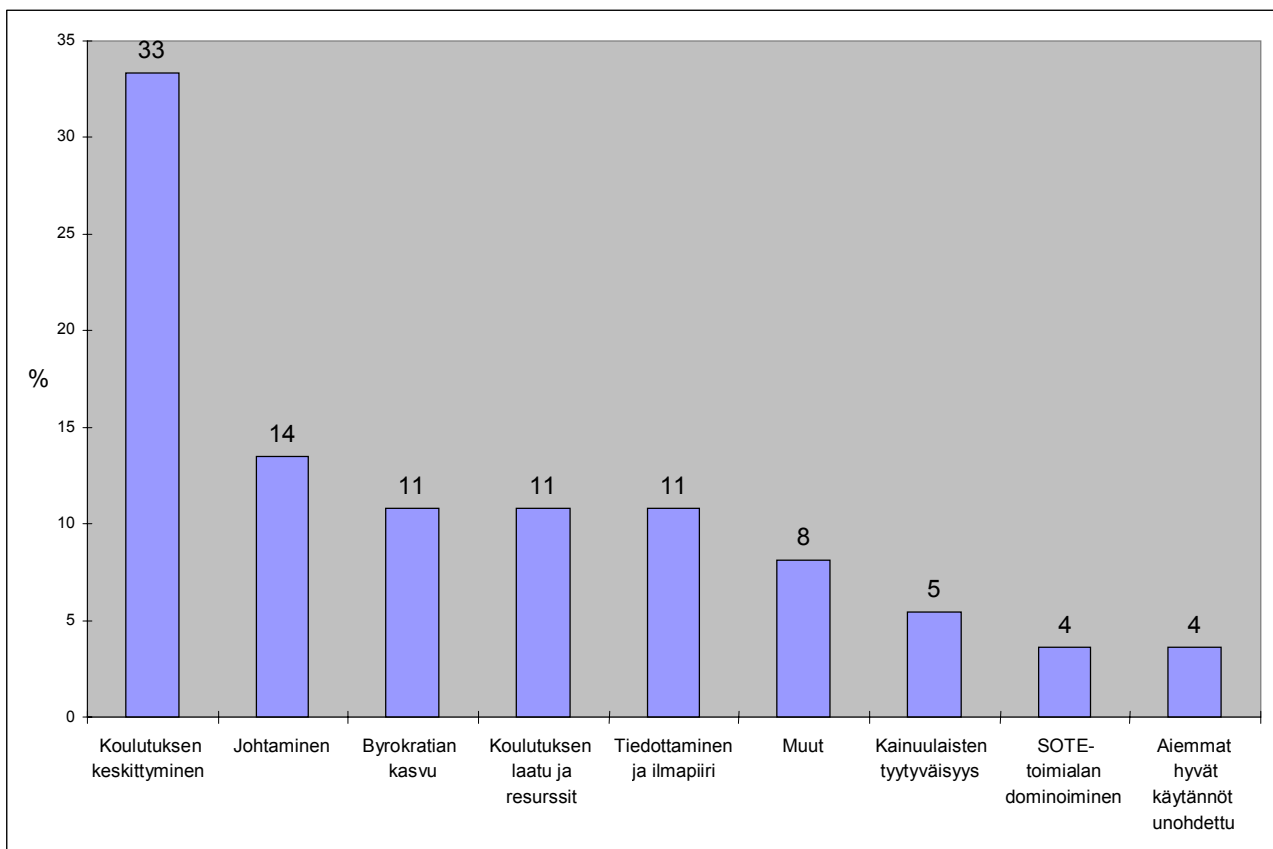


Taulukko 11. Koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun aikana eniten parempaan suuntaan muuttuneet asiat vastaajien tärkeysjärjestykseen asettamina.

Taulukossa numero 11 havainnollistetaan sitä, millaiseen järjestykseen vastaajat asettivat mainitsemaansa, eniten parempaan suuntaan muuttuneet asiat. Ylimpänä palkkina ovat vastaajien ensimmäisenä mainitsemat asiat ja alimpana kolmantena eli viimeisenä mainitsemat asiat. Yhteistyö ja yhteiset käytännöt mainittiin joka ryhmässä eniten. Ensimmäisessä ryhmässä kuitenkin kustannustehokkuus ja talous mainittiin yhtä usein kuin yhteistyö. Ryhmien välillä ei muutenkaan verrattuna taulukossa numero 10 esitettyihin kokonaistuloksiin nähden ollut merkittäviä eroja. Toisessa ryhmässä eli toiseksi eniten parantuneista asioista nousi esiin lukio-opetus ja valinnaisuuden lisääntyminen lukioissa. Kolmannessa ryhmässä suunnitelmallisuuden parantuminen keräsi paljon mainintoja, 24 prosenttia ryhmän vastauksista. Sillä tarkoitettiin

esimerkiksi tulevaisuuteen valmistautumista realistisilla ja välttämättömillä muutoksilla ikäluokkien pientyessä ja koulutusalojen muuttamista paremmin opiskelijoita vetäviksi ja työllistäviksi.

Kysymyksellä numero 11 kartoitettiin puolestaan vastaajien mielipiteitä siitä, mitkä asiat olivat muuttuneet koulutustoimialalla eniten huonompaan suuntaan Kainuun hallintokokeilun aikana. Koska kyseessä oli avoin kysymys, vastaukset luokiteltiin ryhmiin, jotta niiden graafinen esittäminen mahdollistuisi.



Taulukko 12. Asiat, jotka vastaajien mielestä ovat koulutustoimialalla muuttuneet eniten huonompaan suuntaan Kainuun hallintokokeilun aikana.

Taulukossa numero 12 esitetään, että ylivoimaisesti eniten vastaukset koskivat koulutuksen erilaista keskittymistä. Näin vastasi 33 prosenttia kaikista vastaajista. Näissä vastauksissa mainittiin erityisen usein huoli pienten lukioden tulevaisuudesta ja lakkauttamisesta, josta Vuolijoen lukion lakkautusta pidettiin uhkaavana esimerkkinä. Usein myös mainittiin, etteivät lakkautukset ole taloudellisesti tarpeen, mutta ne aiheuttavat jo nyt epävarmuutta ja nuorten hakeutumista varmuuden vuoksi muualle kuin oman kunnan pieneen oppilaitokseen. Lisäksi koulutuksen

keskittymistä koskeneissa vastauksissa mainittiin esimerkiksi oppilaitosverkon ja koulutustarjonnan supistuminen ja koulutuksen alueellisen saavutettavuuden ja alueellisen tasa-arvon heikentyminen. Seuraavaksi eniten kritisoitiin johtamista. Hallintokokeilun aikana johtamisen katsottiin monissa vastauksissa muuttuneen ylimielisemmäksi ja hierarkkisemmaksi, jopa diktaattorimaiseksi. Vaikka kysymyksen numero 10 kohdalla vastaajat kehuivat yhtenäisiä käytäntöjä ja yhteistyötä, tämän kysymyksen kohdalla huomautettiin liiallisesta yhtenäistämisestä ja tasapäistämisestä sekä johdon puuttumisesta yksittäisiin asioihin. Johtamista koskeneista vastauksista sai sellaisen kuvan, että ilmapiiri koulutustoimialalla on ainakin osittain tulehtunut.

”Ylikävelyn tunne. Isossa asiassa olisi kannattanut lähteä arvostavasta suhtautumisesta rauhallisesti rakentamaan yhteistä juttua niin, että kaikki olisivat tunteneet olevansa samassa veneessä. Nyt se on kyllä myöhäistä. Loukkauksiahan suomalainen ei unohda koskaan. Elämänaikaiset loukkaantumiset ovat jo tapahtuneet.”

Seuraavaksi eniten heikentyneiksi asioiksi mainittiin byrokratian kasvu, koulutuksen laatu ja resurssit sekä tiedottaminen ja ilmapiiri. Kukin asia esiintyi 11 prosentissa vastauksista. Byrokratian kasvulla tarkoitettiin muun muassa päätöksenteon vaikeutumista ja hidastumista, hankintojen tekemisen hankaloitumista, resurssien tuhlausta ja työmäärän kasvamista.

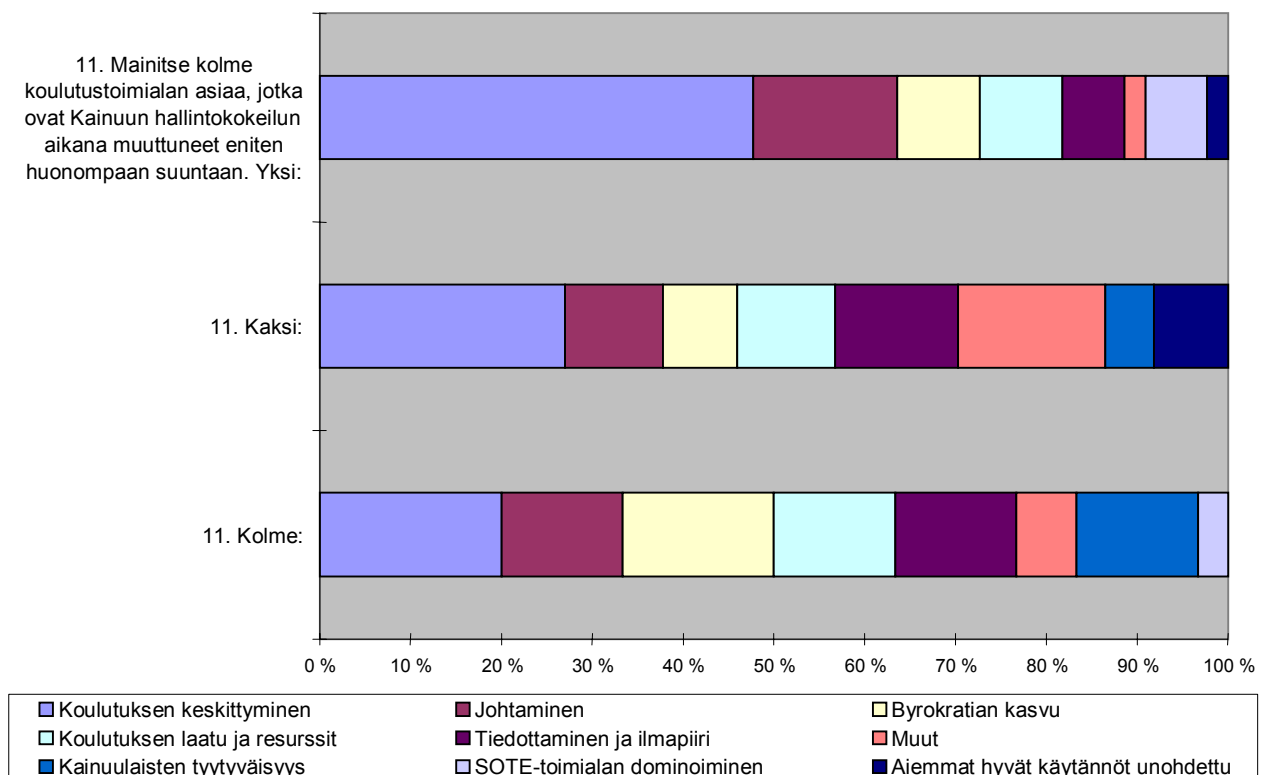
”Tuotetaan mieletön määrä suunnitelmia, joita kukaan ei aiokaan todellisuudessa toteuttaa.”

Koulutuksen laadun ja resurssien huonontumisella puolestaan viitattiin lähiopetuksen vähentymiseen ja isoihin ryhmäkokoihin, oppilaiden hyvinvoinnin heikkenemiseen ja pienentyneihin resursseihin.

”Opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemisessa on paljon tehtävää.”

Tiedottamisen ja ilmapiirin heikentymisen voidaan katsoa olevan kytköksissä huonoksi koettuun johtamiseen. Sekä sisäistä että ulkoista tiedottamista kaivattiin enemmän ja henkilöstön osallistumismahdollisuuksien koettiin heikentyneen. Seuraavaksi eniten oli mainittu yksittäisiä heikentyneiksi koettuja asioita kuten isojen kuntien rahoittajarooli ja taloudellisten asioiden dominoiminen koulutustoimialankin päätöksenteossa. Tähän ryhmään muut kuuluu kuitenkin myös

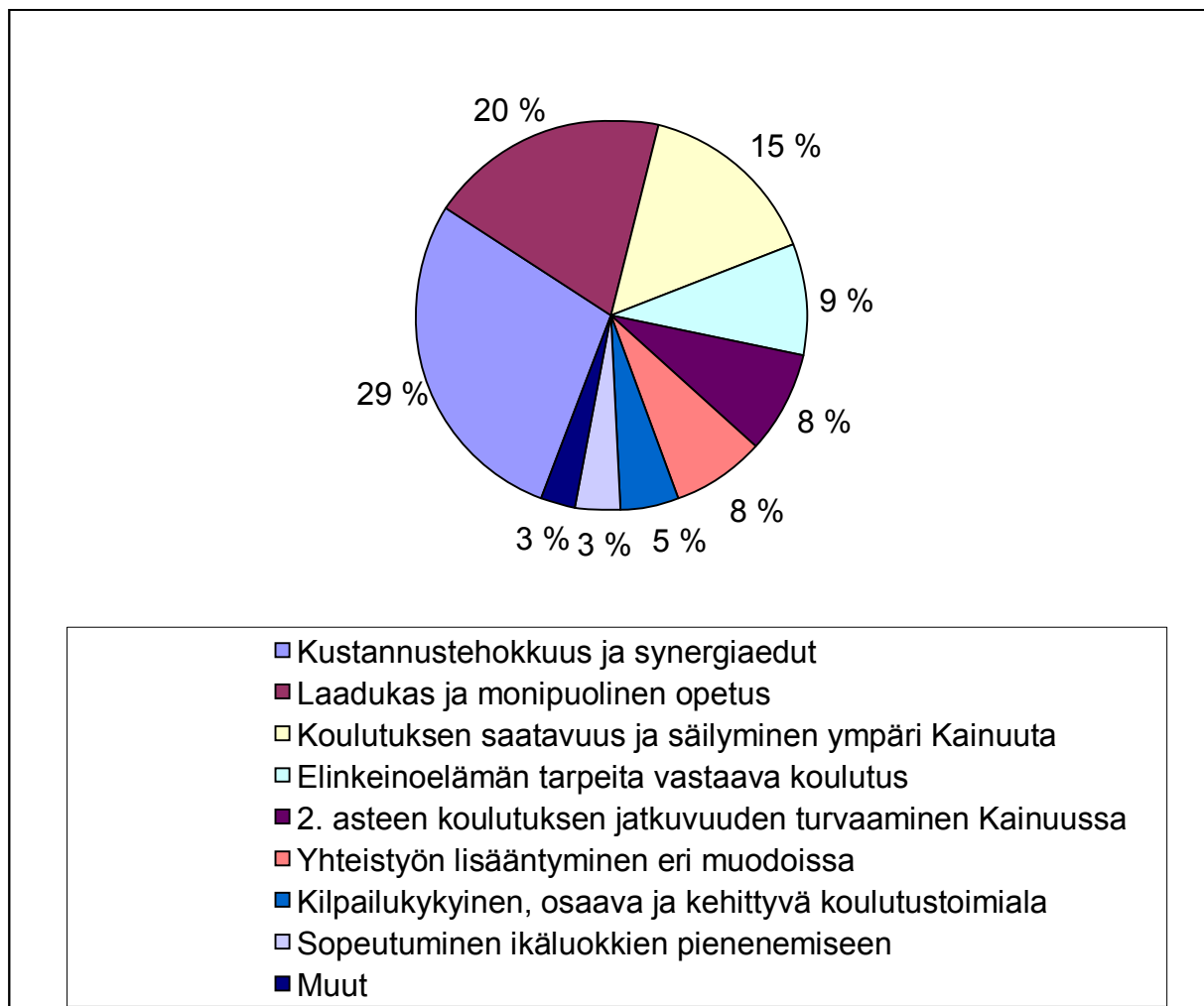
vastaus, jonka mukaan mikään ei ole muuttunut koulutustoimialalla huonompaan suuntaan. Viidessä prosentissa kaikista vastauksista oltiin huolissaan kainuulaisten kasvavasta epävarmuudesta ja tyytymättömyydestä sekä epäluottamuksesta hallintokokeilua kohtaan. Tästä nousee kysymys voiko hallintokokeilu onnistua ilman maakunnan asukkaiden tukea. Kaksi viimeistä heikentyneeksi mainittua asiaa olivat sosiaali- ja terveystalouden dominoiva asema Kainuun maakuntayhtymässä ja aiempien hyvien käytäntöjen unohtaminen. Esimerkiksi hyvin toimintu perusasteen ja lukioiden yhteistyö pienissä kunnissa, jolloin yläasteella ja lukiossa on voinut olla yhteisiä opettajia, on vastausten mukaan huomattavasti hankaloitunut.



Taulukko 13. Koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun aikana eniten huonompaan suuntaan muuttuneet asiat vastaajien tärkeysjärjestykseen asettamina.

Taulukossa numero 13 kysymyksen numero 11 vastaukset on asetettu järjestykseen niin, että vastaajien ensimmäiseksi mainitsemat asiat ovat ylimmässä palkissa ja kolmantena mainitut asiat alimmassa palkissa. Taulukosta numero 13 näkee, että vastaajat ovat pitäneet koulutuksen keskittymistä ehdottomasti eniten heikentyneenä asiana, sillä jopa 48 prosenttia on vastannut sen heti ensimmäisenä. Toisissa ja kolmansissa vastauksissa vastaukset jakaantuvat varsin tasaisesti.

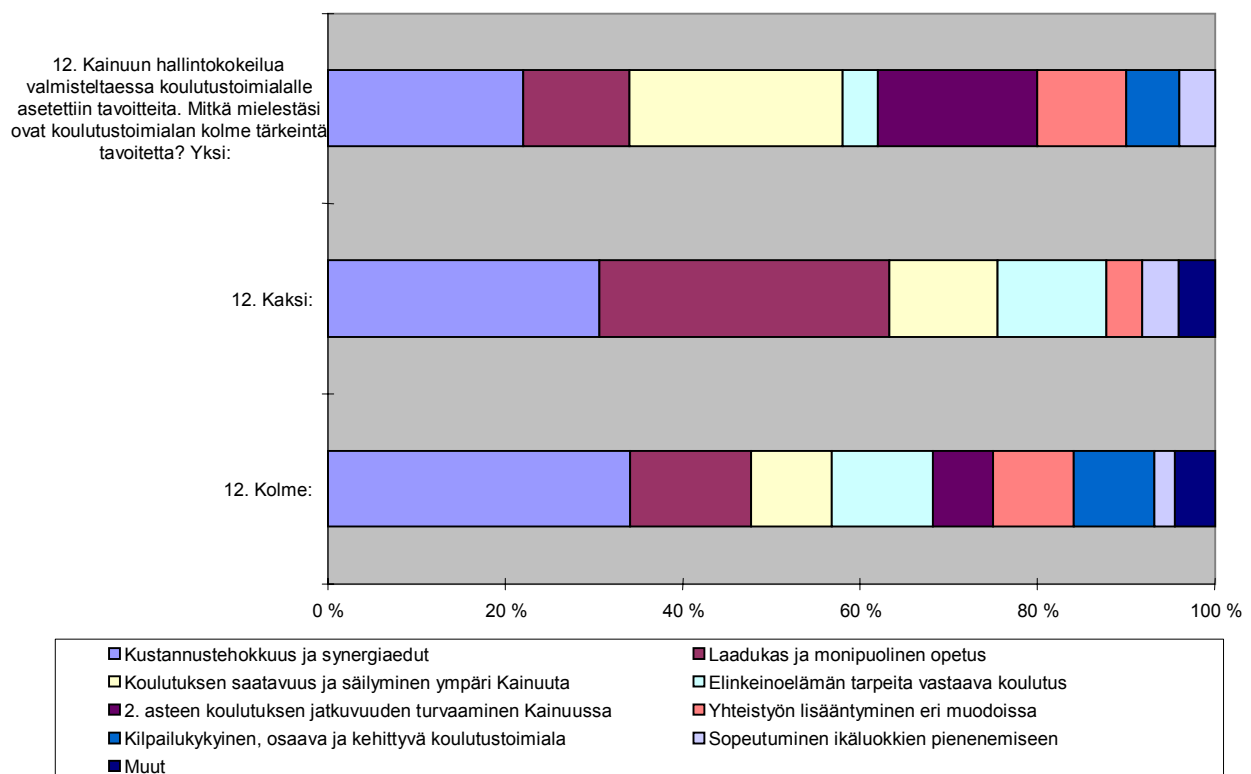
Kysymyksessä numero 12 vastaajilta tiedusteltiin, mitkä heidän mielestään ovat koulutustoimialan kolme tärkeintä tavoitetta. Vastaukset täytyi jälleen luokitella, jotta ne oli mahdollista esittää tutkimuksessa taulukkoina.



Taulukko 14. Koulutustoimialan tärkeimmät tavoitteet vastaajien mielestä.

Taulukossa numero 14 esitetään kaikki vastaajien mainitsema, heidän mielestään koulutustoimialan tärkeimmät tavoitteet yhdessä riippumatta siitä, missä järjestyksessä ne on mainittu. Näin tarkasteltuna kustannustehokkuus sekä erilaiset synergiaedut, päällekkäisyyksien poistaminen ja suurempien kokonaisuuksien muodostaminen nousivat tärkeimmäksi tavoitteeksi, ne mainittiin 29 prosentissa kaikista vastauksista. Toiseksi eniten, 20 prosentissa vastauksista, mainittiin laadukas ja monipuolinen opetus, joka takaa opiskelijoille hyvän pohjan jatko-opintoihin. Koulutuksen saatavuus ja säilyminen eri puolilla Kainuuta oli hieman yllättävästi vasta kolmanneksi mainittu tavoite, joka mainittiin 15 prosentissa kaikista vastauksista. Tämä tavoite on mainittu niin usein

muiden kysymysten kohdalla, että olisi luullut sen tässäkin nousevan enemmän esille. Tämän jälkeen mainittiin elinkeinoelämän tarpeita vastaava ja elinkeinoelämää tukeva koulutus sekä osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen tulevaisuudessakin Kainuussa. Tämä tavoite on ollut usein esillä Kainuun hallintokokeilua perusteltaessa. Seuraavaksi eniten mainittiin toisen asteen, sekä lukio- että ammatillisen koulutuksen jatkuvuuden turvaaminen Kainuussa. Vastaajat nähtävästi pelkäävät, että oppilaitokset eivät häviä pelkästään pienistä kunnista, vaan vähitellen koko Kainuusta. Kuten toisen asteen koulutuksen jatkuvuuden turvaaminen, myös yhteistyön lisääntyminen mainittiin kahdeksassa prosentissa vastauksista. Vastaajat halusivat lisää yhteistyötä esimerkiksi oppilaitosten ja koulutusmuotojen välillä sekä työelämän kanssa, mutta myös koordinoida yhteistyötä entistä keskitetympin. Viisi prosenttia vastauksista koski koulutustoimialan kehittämistä entistä osaavammaksi ja kilpailukykyisemmäksi ja kolme prosenttia vastauksista sopeutumista pieneneviin ikäluokkiin. Yksittäiset maininnat koottiin ryhmän muut alle ja näitä vastauksia oli yhteensä kolme prosenttia vastauksista.

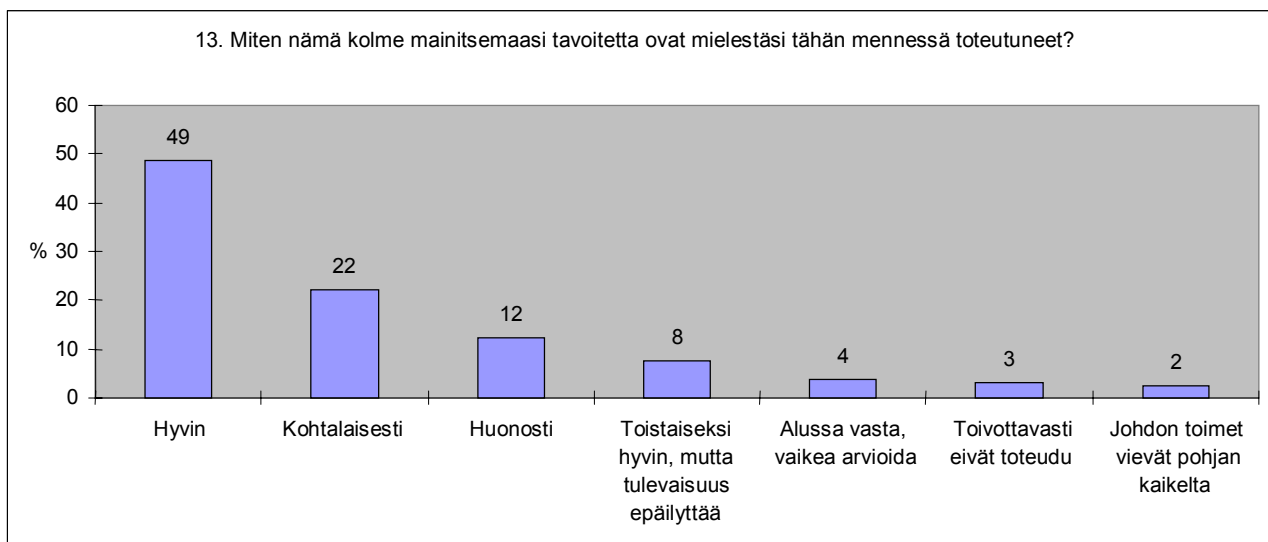


Taulukko 15. Vastaajien mainitsemat koulutustoimialan tärkeimmät tavoitteet tärkeysjärjestykseen asetettuna.

Taulukossa numero 15 tavoitteet on asetettu siihen järjestykseen, johon vastaajat ovat ne asettaneet. Ylimmässä palkissa esitetään vastaajien ensimmäisenä mainitsemat tavoitteet, alimmassa

kolmantena mainitsevat tavoitteet. Taulukosta voi nähdä muutamia mielenkiintoisia piirteitä. Vaikka kustannustehokkuus ja synergiaedut nousivat kokonaistarkastelussa taulukossa numero 14 eniten mainituiksi, todellisuudessa se on ollut eniten mainituin tavoite vain kolmantena mainittujen ryhmässä. Ensimmäisenä mainittujen ryhmässä eniten on mainittu koulutuksen saatavuus ja säilyminen ympäri Kainuuta, 24 prosentissa ensimmäisistä vastauksista. Myös toisen asteen koulutuksen jatkuvuuden turvaaminen Kainuussa on mainittu ensimmäisessä ryhmässä useammin, 18 prosentissa vastauksista, kuin toisessa tai kolmannessa. Onkin luonnollista koko kyselyn tulokset huomioon ottaen, että nämä koulutuksen alueellisen saatavuuden kysymykset nousevat esiin tämänkin kysymyksen kohdalla. Myös toiseksi mainittujen ryhmässä laadukas ja monipuolinen opetus on mainittu useammin, 33 prosentissa vastauksista, kuin kustannustehokkuus ja synergiaedut. Tämä osoittaa, että kokonaistulokset eivät ole koko totuus. Vaikka kustannustehokkuus ja synergiaedut olivat kokonaistuloksissa eniten mainittuja, tärkeimmiksi koetut tavoitteet on tietenkin mainittu ensimmäisinä.

Vastaajilta kysyttiin myös kysymyksessä numero 13, miten heidän mainitsemansa tavoitteet ovat heidän mielestään tähän mennessä onnistuneet. Kysymykseen saadut vastaukset luokiteltiin jälleen.

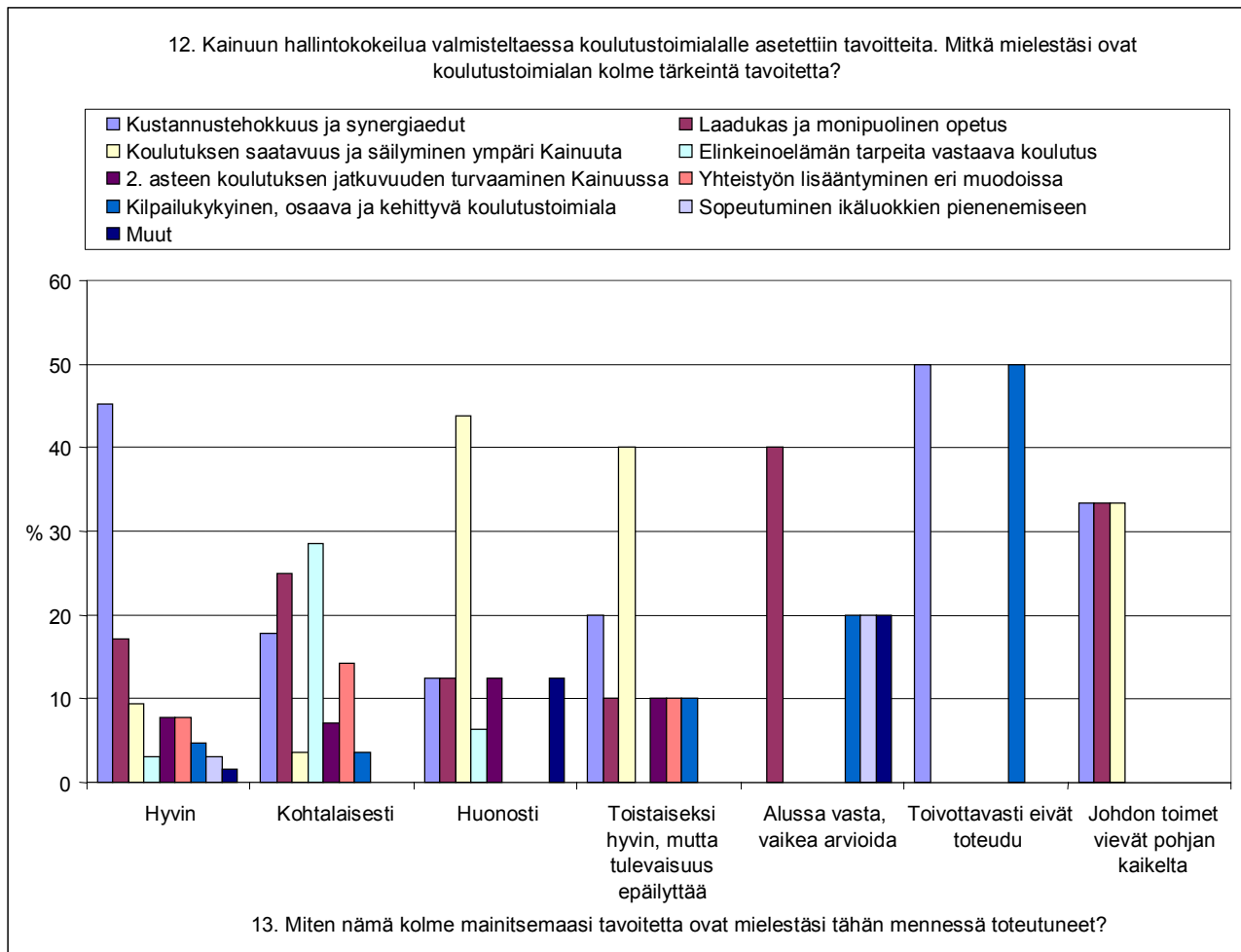


Taulukko 16. Vastaajien näkemykset siitä, miten heidän mainitsemansa koulutustoimialan tärkeimmät tavoitteet ovat tähän mennessä toteutuneet.

Taulukosta numero 16 käy ilmi, että vastaajat olivat yllättävän tyytyväisiä tavoitteiden toteutumiseen. Lähes puolet tavoitteista, 49 prosenttia, koettiin toteutuneen hyvin.

”Kaikki ovat toteutuneet. Ilman hallintokokeilua pieniä lukioita olisi lakkautettu. Lukiot tekevät nyt yhteistyötä jota ei ennen ollut ollenkaan. Koulutuksen kuntarahoitusosuus on alentunut kustannusten noususta huolimatta koska tehokkuus noussut huomattavasti.”

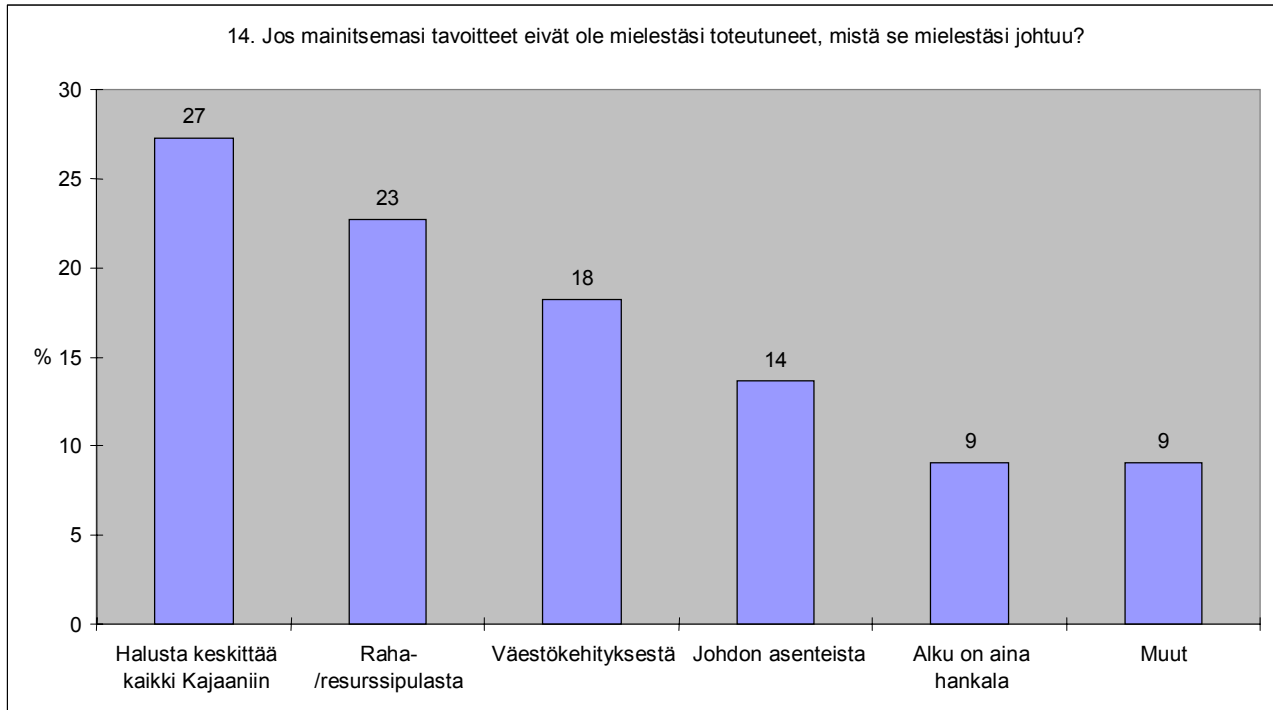
Kohtalaisesti tai tyydyttävästi oli täyttynyt 22 prosenttia tavoitteista. Tavoitteista vain 12 prosenttia oli vastaajien mielestä toteutunut huonosti. Osa tavoitteista, kahdeksan prosenttia, oli sellaisia, että vastaajat kokivat niiden tähän mennessä toteutuneen hyvin, mutta epäilivät niiden kohtaloa tulevaisuudessa. Muutama vastaaja kommentoi hallintokokeilun olevan vasta niin alkuvaiheessa, ettei tavoitteiden toteutumista ole vielä mahdollista arvioida. Muutama vastaaja myös vastasi tavoitteiden kohdalla tavoitteita, joiden kokee olevan hallintokokeilun tavoitteita, mutta he eivät itse ole näiden tavoitteiden takana. Siksi he vastasivat tähän kysymykseen, etteivät tavoitteet vielä ole toteutuneet, mutta he eivät myöskään toivo niiden toteutuvan. Lisäksi muutama vastaaja kommentoi, että johdon toimet ja pienten lukioiden lakkautusuhka vie pohjan kaikilta hallintokokeilulle asetuilta tavoitteilta.



Taulukko 17. Vastaajien mainitsemien koulutustoimialan tärkeimpien tavoitteiden toteutuminen jokaisen tavoitteen osalta.

Taulukossa numero 17 tavoitteiden toteutuminen esitetään tarkemmin. Taulukko ei kuitenkaan kerro koko totuutta, koska kaikki vastaajat eivät olleet arvioineet mainitsemiensa tavoitteiden toteutumista. Parhaiten on kuitenkin koettu toteutuneen kustannustehokkuuden ja synergiaetujen. 45 prosenttia vastaajista katsoo näiden tavoitteiden toteutuneen hyvin. Koulutuksen saatavuuden ja säilymisen eri puolilla Kainuuta puolestaan koettiin toteutuneen huonoiten, vastaajista 44 prosenttia vastasi sen toteutuneen huonosti. Samoin niistä, jotka mainitsivat toisen asteen koulutuksen jatkuvuuden turvaamisen Kainuussa, suurin osa koki tavoitteen toteutuneen heikosti. Laadukkaan ja monipuolisen opetuksen vastaajat katsoivat toteutuneen vaihtelevasti, mutta 40 prosenttia katsoi tavoitteen toteutumisen arvioinnin olevan vielä liian aikaista tässä vaiheessa. Elinkeinoelämän tarpeita vastaavan koulutuksen koettiin toteutuneen lähinnä kohtalaisesti, 29 prosenttia oli tätä mieltä. Samoin yhteistyön koettiin lisääntyneen kohtalaisesti. Varsin yllättävää on, että puolet vastaajista koki, että on toivottavaa, ettei tavoite kilpailukykyisestä, osaavasta ja kehittyvästä

koulutustoimialasta toteutuisi. Tämä lienee jonkinlaista muutos- ja uudistusvastarintaa. Tavoitteeseen sopeutua ikäluokkien pienentymiseen ja viimeiseen ryhmään muut oli vastattu eniten, että näiden toteutumista on liian aikaista arvioida.



Taulukko 18. Vastaajien näkemykset siitä, miksi tavoitteet eivät ole toteutuneet.

Taulukossa numero 18 esitetään vielä vastaajien luokitellut vastaukset kysymykseen numero 14 eli vastaajien mielipiteet siitä, mistä on johtunut, jos heidän kysymyksen numero 12 yhteydessä mainitsemasi tavoitteet eivät ole toteutuneet. Kysymykseen oli vastannut vain osa vastaajista. Vastauksissa yleisimmäksi syyksi tavoitteiden toteutumattomuuteen mainittiin se, että kaikki koulutustoimialan toiminnot, koulutus ja oppilaitokset halutaan keskittää Kajaaniin. Syyksi tähän vastaajat näkivät etenkin suurten kuntien edustajien asenteet. Vastaajat kokivat, että suurissa kunnissa ei ymmärretä pieniä. Kun 27 prosentissa vastauksista mainittiin edellä mainittu syy, 23 prosentissa vastauksista syyksi tavoitteiden heikkoon toteutumiseen katsottiin raha- tai resurssipula. 18 prosenttia vastanneista puolestaan piti maakunnan väestökehitystä ja pieneneviä oppilasmääriä syynä siihen, jos tavoitteet eivät ole toteutuneet. 14 prosentin mukaan johdon asenteet ja suoranainen diktaattorimaisuus ovat ristiriidassa yleisen ilmapiirin kanssa ja estävät kehittämisen ja tavoitteiden toteutumisen. Osa vastaajista, yhdeksän prosenttia, kommentoi alun olevan aina hankalaa ja ymmärsi muutosten vaativan aikaa. Loput yhdeksän prosenttia koostui yksittäisistä

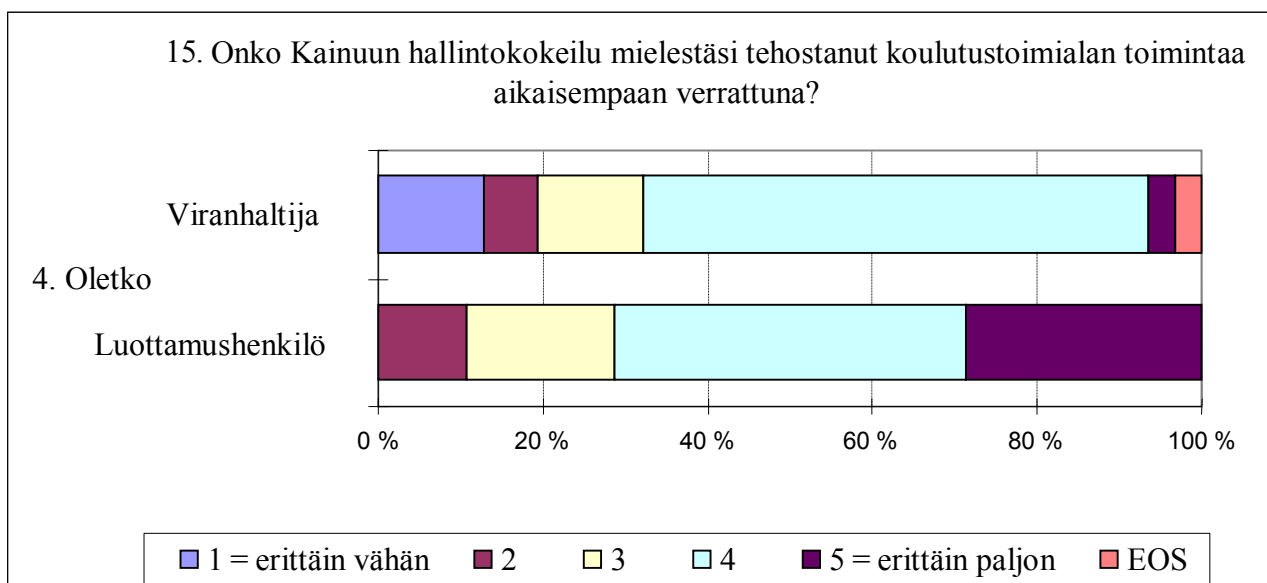
vastauksista ja muodosti ryhmän muut. Tässä ryhmässä oltiin muun muassa sitä mieltä, että todellisia tavoitteita ei ole koskaan asetettukaan, joten eivät ne voi toteutuakaan.

”Ongelma oli juuri se, ettei todellisia tavoitteita asetettu ja kukaan ei niihin myöskään sitoutunut.”

7.5. Toiminnan tehostuminen ja hyödyt

7.5.1. Koulutustoimialan tehokkuus ja taloudellisuus

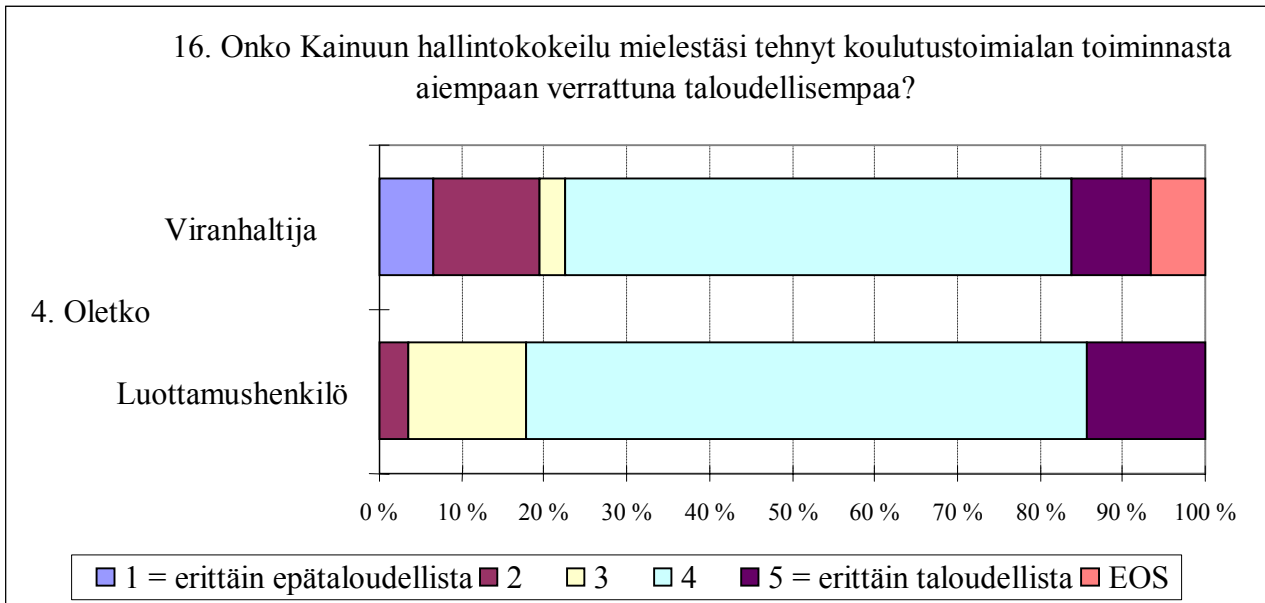
Vastaajilta kysyttiin kysymyksessä numero 15 mielipidettä siitä, onko koulutustoimialan toiminta heidän mielestään tehostunut aiempaan verrattuna.



Taulukko 19. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset koulutustoimialan toiminnan tehostumisesta verrattuna aikaan ennen Kainuun hallintokokeilua.

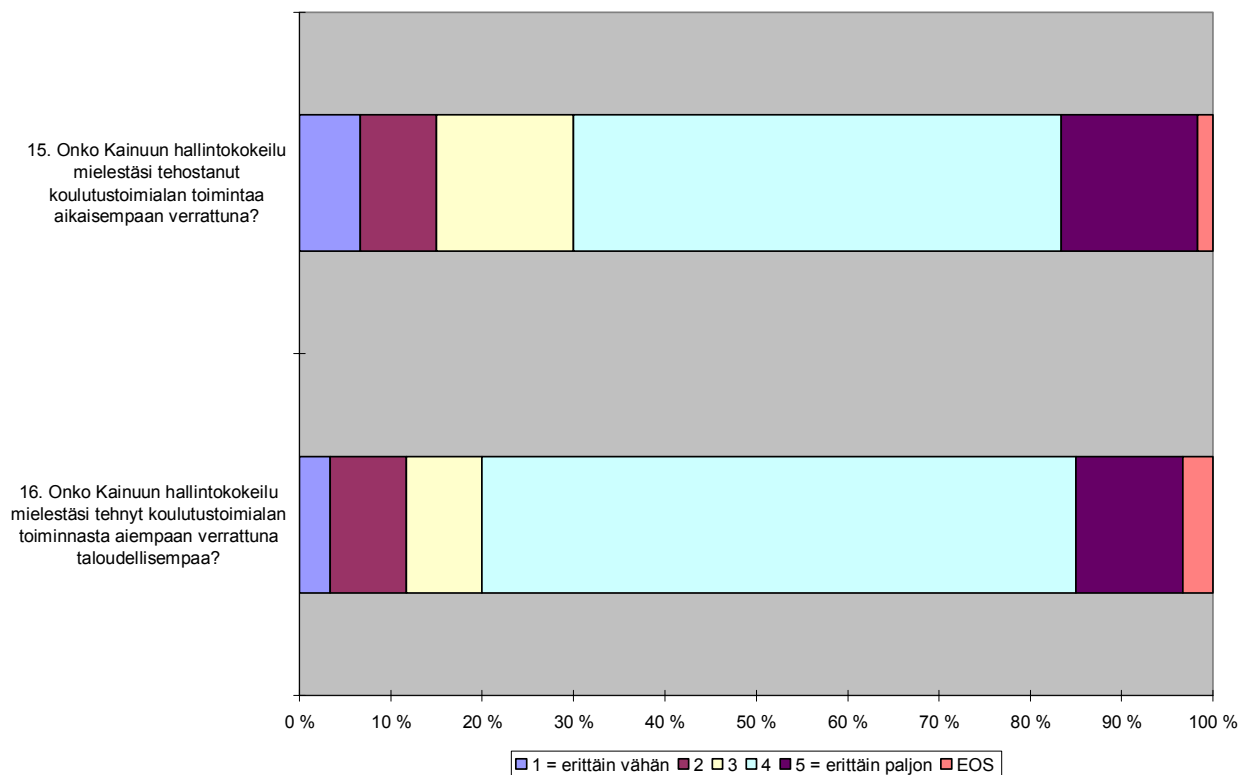
Taulukko numero 19 kuvaa mielenkiintoisesti eroja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksissä. Taulukossa ylempi palkki kuvaa viranhaltijoiden ja alempi luottamushenkilöiden näkemyksiä. Viranhaltijoista vain kolme prosenttia, mutta luottamushenkilöistä jopa 29 prosenttia oli sitä mieltä, että toiminta on tehostunut erittäin paljon. Toisaalta viranhaltijoista yhteensä 64 prosenttia katsoi, että toiminta on tehostunut paljon tai erittäin paljon. Näin ollen vastaajien

näkemykset olivat varsin yhteneväiset, sillä luottamushenkilöistä tätä mieltä oli 72 prosenttia. Näyttäisi siis, että toiminta on tehostunut huomattavasti hallintokokeilun myötä.



Taulukko 20. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset siitä, onko koulutustoimialan toiminta muuttunut aiempaa taloudellisemmaksi Kainuun hallintokokeilun myötä.

Taulukossa numero 20 puolestaan kuvataan vastaajien vastauksia kysymykseen numero 16 siitä, onko koulutustoimialan toiminta muuttunut taloudellisemmaksi Kainuun hallintokokeilun myötä. Ylempi palkki kuvaa viranhaltijoiden, alempi luottamushenkilöiden näkemyksiä. Taulukon mukaan vastaajat kokivat toiminnan muuttuneen paljon taloudellisemmaksi, sillä viranhaltijoista 71 prosenttia ja luottamushenkilöistä jopa 82 prosenttia oli sitä mieltä, että toiminta on muuttunut erittäin paljon tai paljon taloudellisemmaksi. Vain neljä prosenttia luottamushenkilöistä katsoi, että toiminta on epätaloudellisempaa entiseen verrattuna. Viranhaltijoista kuitenkin 19 prosenttia oli sitä mieltä, että toiminta on epätaloudellista tai erittäin epätaloudellista aiempaan verrattuna.

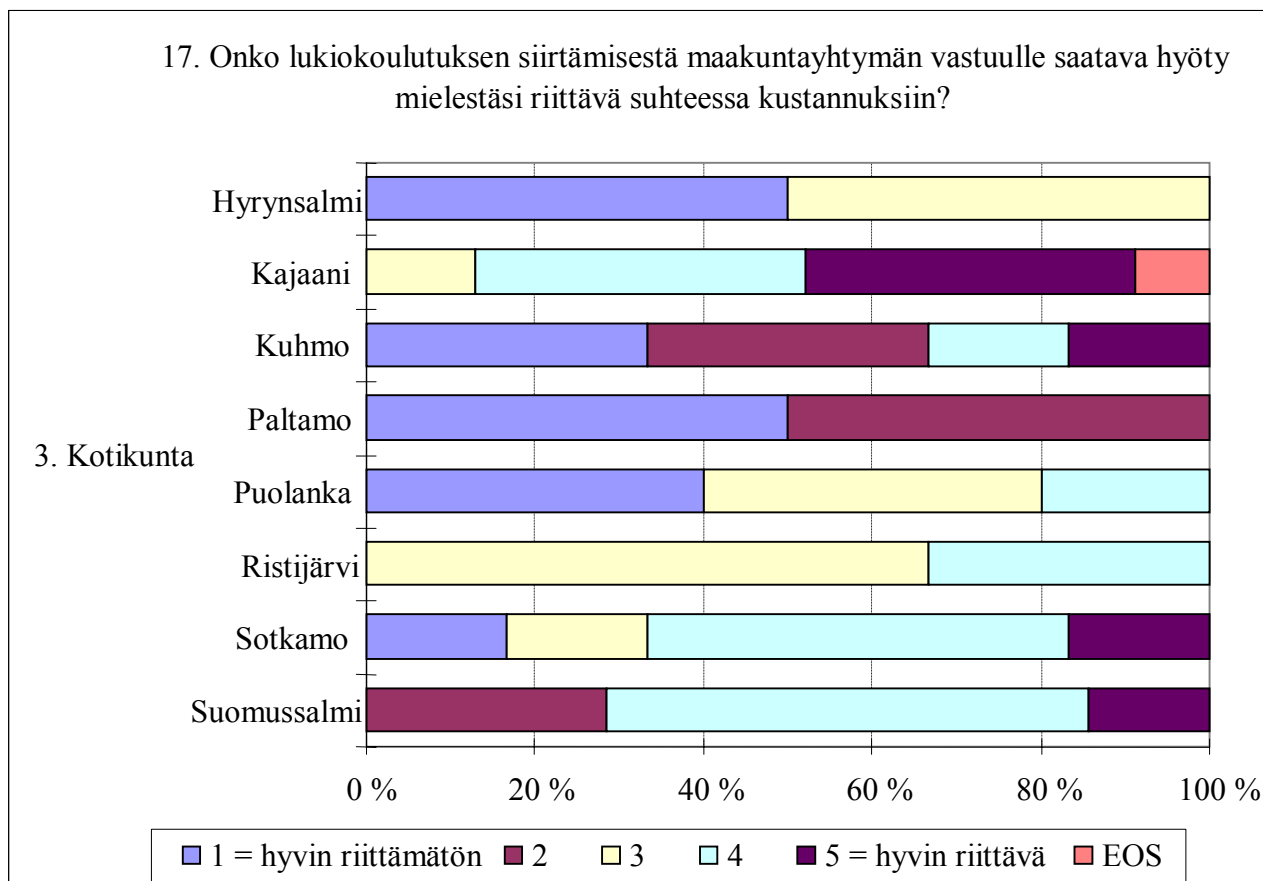


Taulukko 21. Toiminnan tehostuminen ja muuttuminen taloudellisemmaksi koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun myötä.

Taulukon numero 21 mukaan vastaajat olivat sitä mieltä, että koulutustoimialan toiminta on sekä tehostunut että muuttunut taloudellisemmaksi, mutta etenkin taloudellisuus on lisääntynyt. 77 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Kainuun hallintokokeilu on tehnyt toiminnasta koulutustoimialalla erittäin taloudellista tai taloudellista ja 68 prosenttia koki toiminnan myös tehostuneen erittäin paljon tai paljon. Vain 11 prosenttia vastaajista koki toiminnan olevan erittäin epätaloudellista tai epätaloudellista ja 15 prosenttia koki toiminnan tehostuneen vähän tai erittäin vähän.

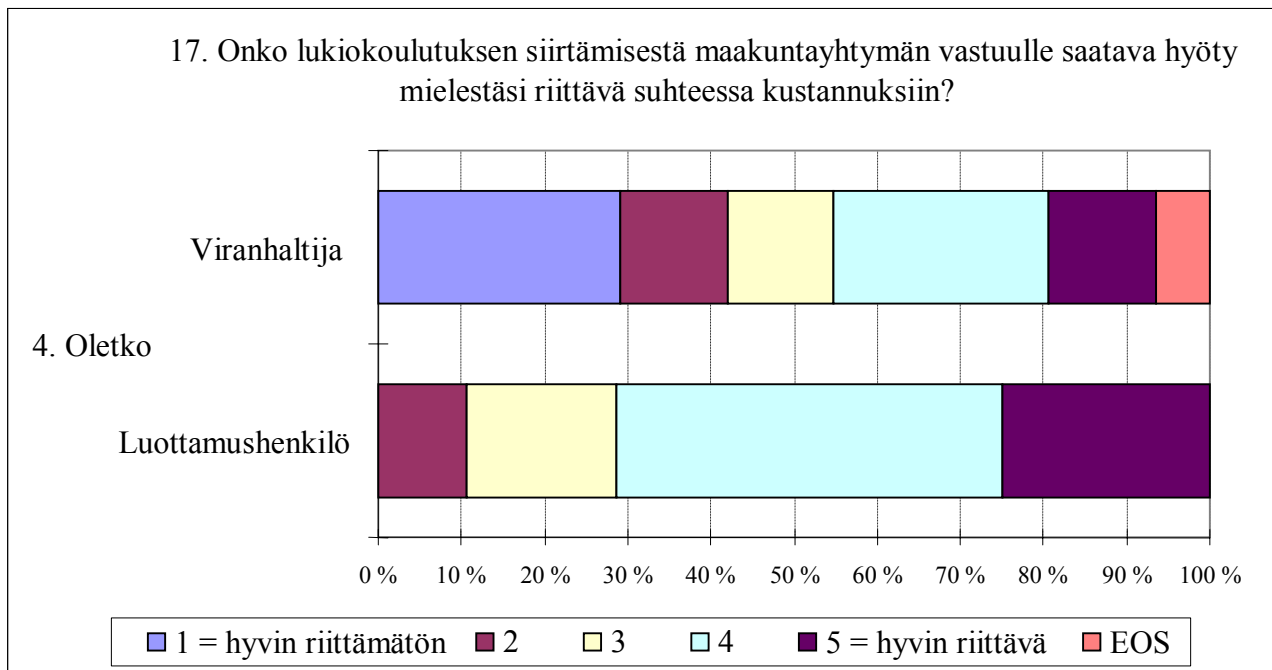
7.5.2. Keskitetyn järjestelmän hyödyt

Kysymyksillä numero 17 ja 18 pyydettiin vastaajia arvioimaan mahdollisia hyötyjä, joita toisen asteen koulutuksen keskittäminen maakuntayhtymälle on aiheuttanut.



Taulukko 22. Eri kuntien vastaajien näkemykset lukiokoulutukselle aiheutuneiden hyötyjen riittävydestä suhteessa kustannuksiin.

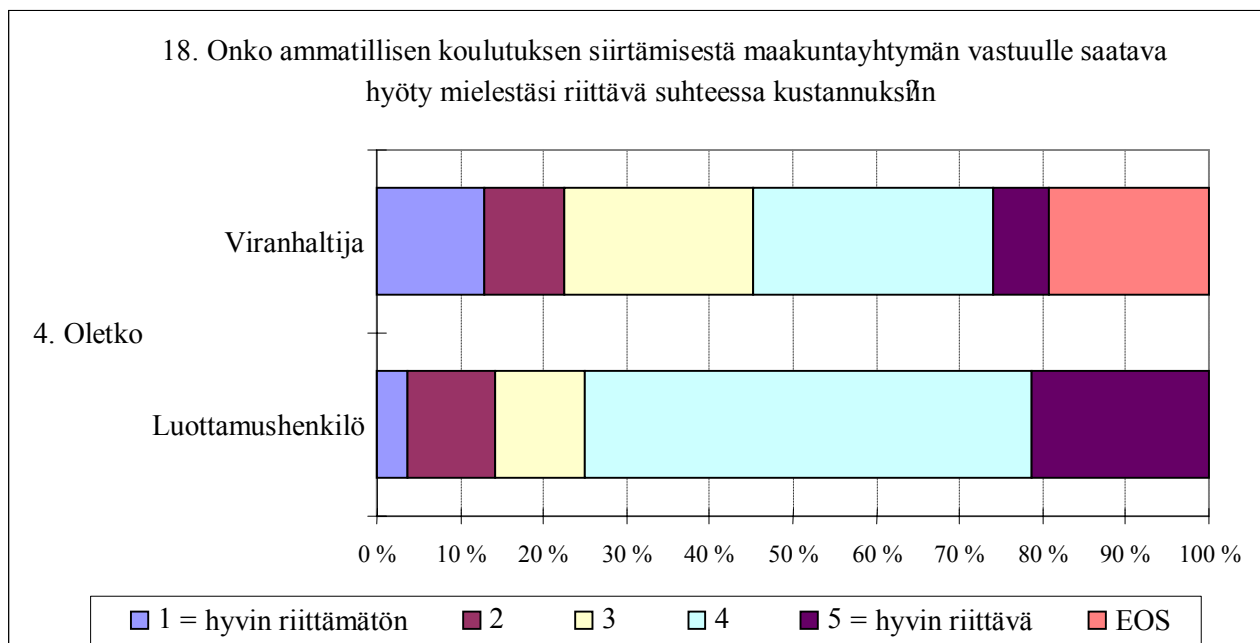
Taulukossa numero 22 esitetään kysymykseen numero 17, joka käsitteli lukiokoulutusta, saadut vastaukset kunnittain. Eri kunnista olevien vastaajien näkemykset vaihtelivat huomattavan paljon. 78 prosenttia kajaanalaisista vastaajista oli sitä mieltä, että lukiokoulutuksen siirryttyä Kainuun hallintokokeilun myötä yhdelle järjestäjälle siitä aiheutuneet hyödyt ovat riittävät tai hyvin riittävät suhteessa kustannuksiin. Suomussalmella ja Sotkamossa koettiin myös hyödyt aika riittävinä, vaikkakin näissä kunnissa esiintyi myös vastakkaisia mielipiteitä. Toinen ääripää on Paltamo, jossa kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että hyödyt ovat riittämättömät tai hyvin riittämättömät suhteessa kustannuksiin. Myös Hyrynsalmella ja Puolangalla oltiin varsin tyytymättömiä hallintokokeilusta koulutustoimialalle aiheutuneisiin hyötyihin. Tässä näkynee jälleen lukioiden lopettamisuhka kyseisissä kunnissa.



Taulukko 23. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset lukiokoulutuksen siirtämisestä yhden järjestäjän vastuulle saaduista hyödyistä suhteessa kustannuksiin.

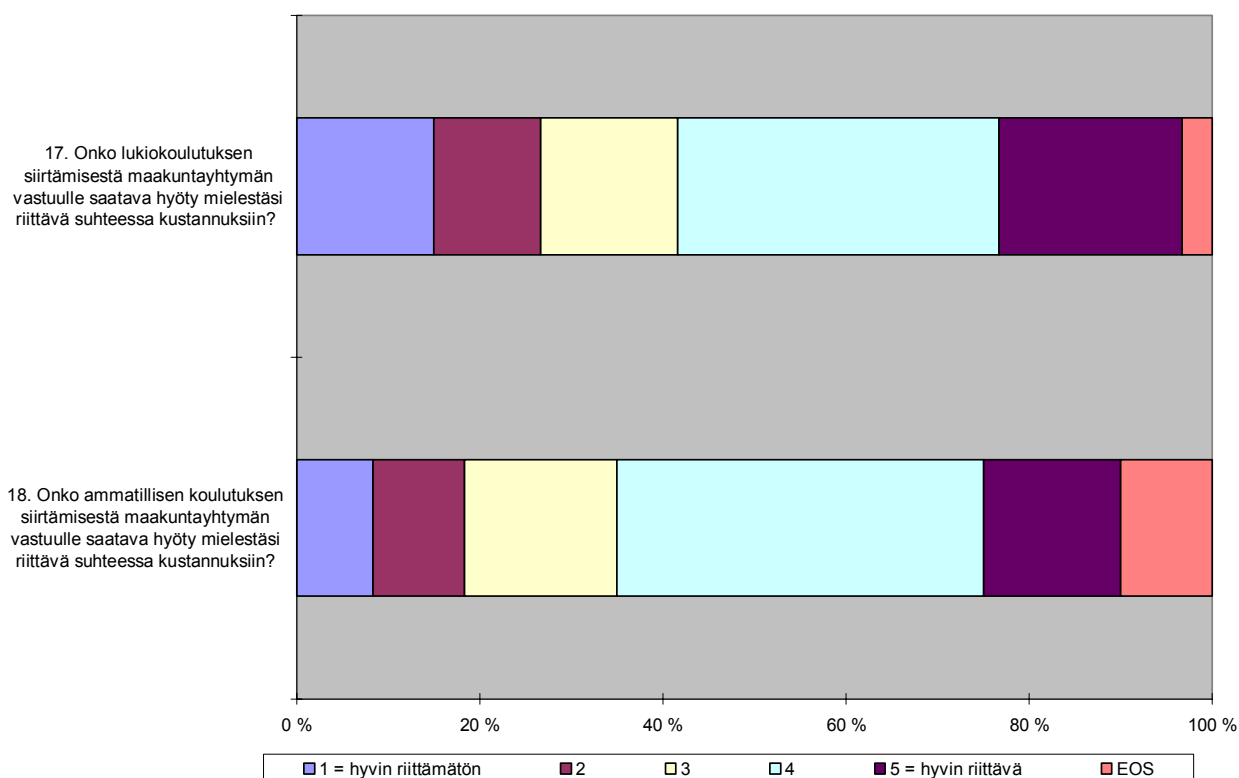
Taulukko numero 23 kuvaa, että käsitykset saaduista hyödyistä suhteessa kustannuksiin vaihtelivat myös riippuen vastaajan asemasta. Luottamushenkilöistä jopa 71 prosenttia koki saadut hyödyt hyvin riittävinä tai riittävinä, mutta viranhaltijoiden mielipiteet jakaantuivat. 39 prosenttia viranhaltijoista piti saatuja hyötyjä hyvin riittävinä tai riittävinä, kun taas 42 prosenttia heistä piti lukiokoulutuksen siirtämisestä saatuja hyötyjä suhteessa kustannuksiin riittämättöminä tai hyvin riittämättöminä. Luottamushenkilöistä ei yksikään pitänyt hyötyjä hyvin riittämättöminä.

Kysymys numero 18 oli muuten täysin sama kuin edellinen, mutta se käsitteli ammatillista koulutusta. Ammatillisen koulutuksen osalta tulosten tarkastelu kunnittain ei tuottanut tilastollisesti merkittäviä tuloksia, kuten lukiokoulutuksen osalta. Vastaukset olivat samansuuntaisia riippumatta vastaajien kotikunnasta.



Taulukko 24. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset ammatillisen koulutuksen siirtämisestä yhden järjestäjän vastuulle saaduista hyödyistä suhteessa kustannuksiin.

Taulukossa numero 24 esitetään vastaukset suhteessa vastaajien asemaan. Siinä on nähtävissä sama tilanne kuin lukiokoulutusta koskevassa kysymyksessäkin eli luottamushenkilöt pitivät saatuja hyötyjä riittävämpinä kuin viranhaltijat. Jälleen 75 prosenttia luottamushenkilöistä, mutta vain 35 prosenttia viranhaltijoista, piti saatuja hyötyjä riittävinä tai hyvin riittävinä. Vastaavasti 15 prosenttia luottamushenkilöistä ja 23 prosenttia viranhaltijoista piti saatuja hyötyjä riittämättöminä tai hyvin riittämättöminä. Lisäksi huomattavaa on, että viranhaltijoista 23 prosenttia ilmoitti neutraalin kannan ja 19 prosenttia ei osannut vastata.



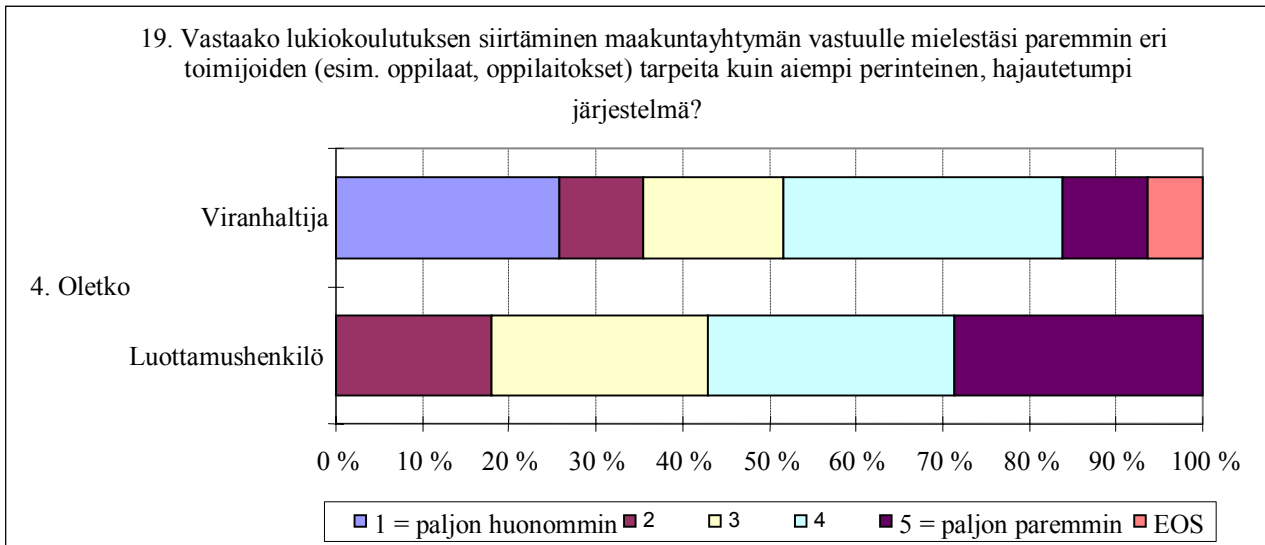
Taulukko 25. Vastaajien näkemykset lukio- ja ammatillisen koulutuksen siirtämisestä yhden järjestäjän vastuulle saaduista hyödyistä suhteessa kustannuksiin.

Verrattaessa kysymysten numero 17 ja 18 vastauksia allekkain taulukossa numero 25 nähdään samansuuntaisia tuloksia. Ylempi palkki kuvaa lukiokoulutusta, alempi ammatillista koulutusta. Vastaajat pitivät sekä lukio- että ammatillisen koulutuksen siirtämisestä yhden järjestäjän vastuulle saatuja hyötyjä suhteessa kustannuksiin yhtä suurina, sillä vastaajista 55 prosenttia oli sitä mieltä, että saadut hyödyt ovat riittäviä tai hyvin riittäviä niin lukio- kuin ammatillisen koulutuksenkin puolella. Ammatilliselle koulutukselle aiheutuneita hyötyjä pidettiin kuitenkin hiukan suurempina, mikäli katsotaan sitä vastaajajoukkoa, joka on pitänyt hyötyjä riittämättöminä. 18 prosenttia vastaajista piti ammatilliseen koulutukseen aiheutuneita hyötyjä riittämättöminä tai hyvin riittämättöminä, kun lukiokoulutuksen osalta luku oli 27 prosenttia.

7.5.3. Tarpeisiin vastaaminen

Kysymyksillä numero 19 ja 20 kartoitettiin vastaajien näkemyksiä siitä, onko toisen asteen koulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle auttanut vastaamaan paremmin käyttäjien ja eri sidosryhmien tarpeisiin. Kysymyksellä numero 19 kysyttiin vastaako nykyinen yhden järjestäjän

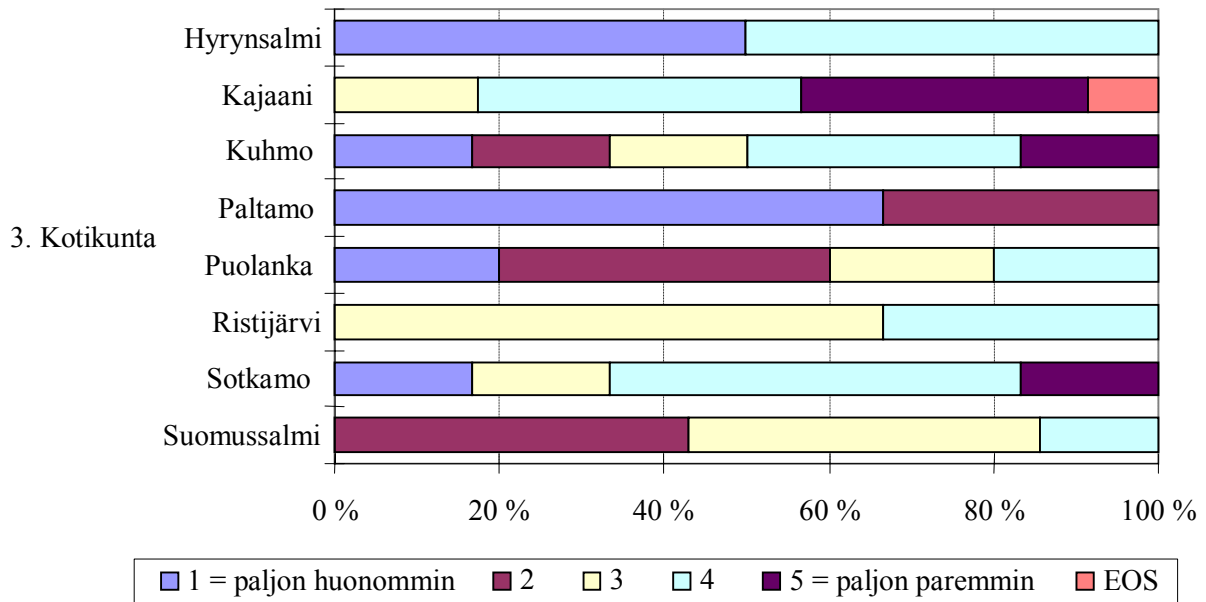
malli lukiokoulutuksen osalta entistä paremmin eri toimijoiden tarpeisiin, joiksi oli nimetty esimerkiksi oppilaat ja oppilaitokset.



Taulukko 26. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden mielipiteet uuden, keskitetyn järjestelmän kyvystä vastata lukiokoulutuksen eri toimijoiden tarpeisiin.

Taulukossa numero 26 esitetään vastaajien kysymystä numero 19 koskevat näkemyserot jaoteltuna heidän asemansa mukaan. Taulukko numero 26 osoittaa, että viranhaltijat kokivat luottamushenkilöitä enemmän, että maakuntayhtymän hoidossa oleva lukiokoulutus vastaa huonommin eri toimijoiden tarpeisiin. Viranhaltijoista 36 prosenttia katsoi uuden järjestelmän vastaavan tarpeisiin entistä paljon huonommin tai huonommin. Luottamushenkilöistä yksikään ei katsonut uuden järjestelmän vastaavan tarpeisiin paljon huonommin, mutta 18 prosenttia piti uutta kuitenkin entistä järjestelmää huonompana. Viranhaltijoista 42 prosenttia ja luottamushenkilöistä jopa 58 prosenttia koki uuden järjestelmän vastaavan tarpeisiin paremmin tai paljon paremmin. Luottamushenkilöt pitivät näin ollen uutta järjestelmää paremmin tarpeisiin vastaavana kuin entistä ja viranhaltijoistakin suurempi osa piti uutta järjestelmää parempana kuin huonompana. Molemmissa ryhmissä neutraalinkin kannan oli kuitenkin vastannut moni vastaaja, sekä viranhaltijoista että luottamushenkilöistä 25 prosenttia molemmista.

19. Vastaako lukiokoulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle mielestäsi paremmin eri toimijoiden (esim. oppilaat, oppilaitokset) tarpeita kuin aiempi perinteinen, hajautetumpi järjestelmä?

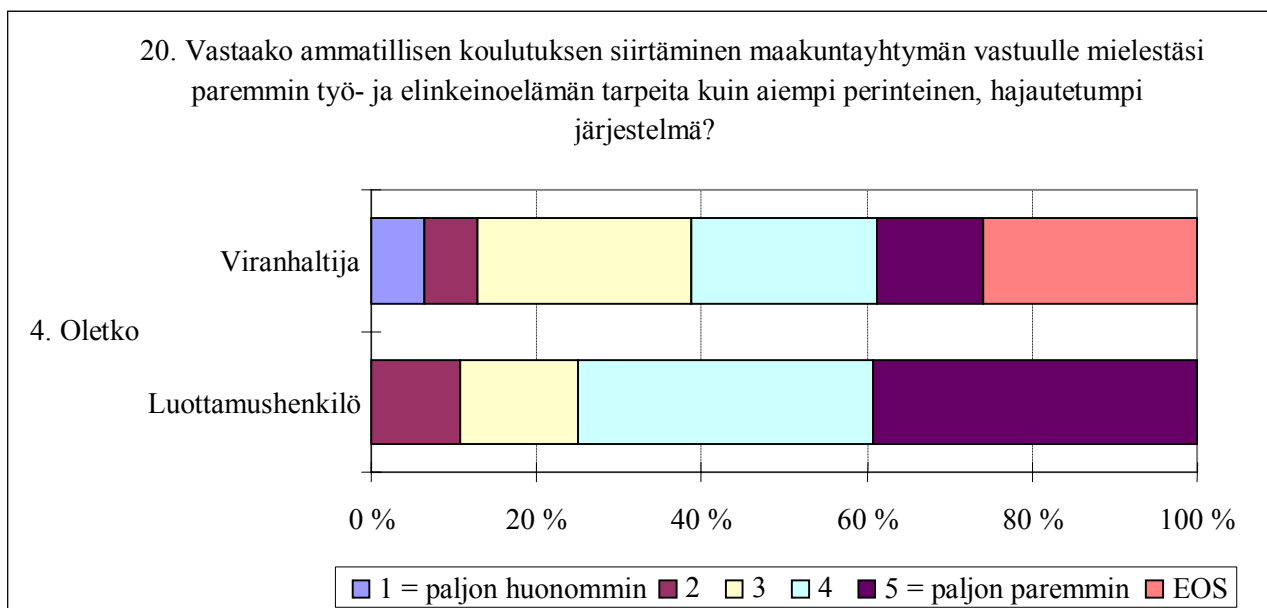


Taulukko 27. Vastaukset kuntien mukaan jaettuna kysymykseen siitä, vastaako lukiokoulutuksen järjestäminen maakuntayhtymän alle paremmin eri toimijoiden tarpeisiin kuin aiempi, kuntiin hajautettu järjestelmä.

Taulukossa numero 27 esitetään vastaajien mielipiteet kuntien mukaan jaettuna. Kuntien väliset erot olivat jälleen huomattavia. Kajaanissa ja Sotkamossa oltiin eniten sitä mieltä, että uusi järjestelmä vastaa aiempaa paremmin tai paljon paremmin tarpeisiin. Kajaanissa jopa 74 prosenttia oli tätä mieltä, eikä yksikään kajaanilainen vastaaja ollut sitä mieltä, että uusi järjestelmä vastaisi entistä huonommin tai paljon huonommin eri toimijoiden tarpeisiin. Sotkamolaisistakin vastaajista 67 prosenttia katsoi uuden järjestelmän vastaavan tarpeisiin aiempaa paremmin tai paljon paremmin. Ristijärvelläkin oltiin varsin tyytyväisiä, sillä kukaan vastaaja ei kokenut uuden järjestelmän vastaavan entistä huonommin tai paljon huonommin eri toimijoiden tarpeisiin. Hyrnsalmelaisten ja kuhmolaisten vastaajien mielipiteet jakaantuivat hyvin tasaisesti uuden järjestelmän puolesta ja vastaan. Paltamossa, Puolangalla ja Suomussalmella oltiin vahvimmin sitä mieltä, että uusi järjestelmä vastaa entistä huonommin eri toimijoiden tarpeisiin. Suomussalmella 43 prosenttia vastaajista katsoi uuden järjestelmän olevan aiempaa huonompi tarpeisiin vastaamisessa ja saman verran oli kannassaan neutraaleja. Puolankalaisista vastaajista 60 prosenttia piti uuden järjestelmän tarpeisiin vastaavuutta huonompana tai paljon huonompana ja Paltamossa sitä mieltä olivat kaikki

vastaajat! Huomattavaa on, että jälleen Ylä-Kainuusta ja filiaalilukiossa mukana olevista kunnista olevat vastaajat antoivat uudelle, keskitetylle järjestelmälle huonoimmat arvosanat.

Kysymyksessä numero 20 tiedusteltiin vastaajien näkemyksiä siitä, vastaako ammatillisen koulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle entistä paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeita. Kainuun hallintokokeilun myötä koulutustoimialalle asetetuissa tavoitteissa mainitaan useaan otteeseen pyrkimys vastata ammatillisessa koulutuksessa entistä paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

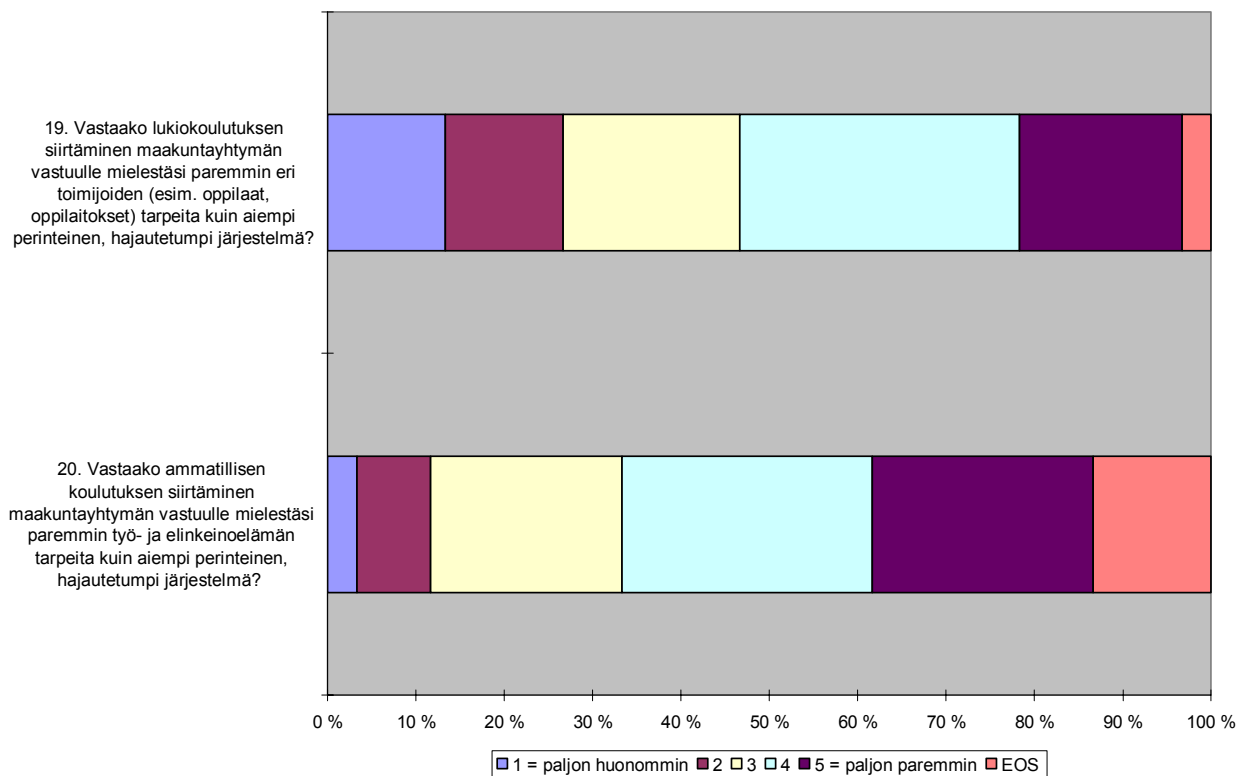


Taulukko 28. Vastaukset vastaajien aseman mukaan jaoteltuna kysymykseen siitä, vastaako ammatillisen koulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle aiempaa järjestelmää paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Taulukossa numero 28 vastaajien näkemykset esitetään jaoteltuna heidän asemansa mukaan. Jälleen näyttää siltä, että luottamushenkilöt pitävät uuden järjestelmän vastaavuutta parempana, sillä 75 prosenttia luottamushenkilöistä katsoi uuden järjestelmän vastaavan entistä järjestelmää paremmin tai paljon paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Viranhaltijoista tätä mieltä oli 36 prosenttia. Luottamushenkilöistä vain 11 prosenttia katsoi uuden järjestelmän vastaavan entistä järjestelmää huonommin, eikä yksikään paljon huonommin, työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Viranhaltijoistakin vain 12 prosenttia koki uuden järjestelmän vastaavan aiempaa huonommin tai paljon huonommin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin, sillä huomattava osa eli 26 prosenttia viranhaltijoista oli neutraalilla kannalla ja samoin 26 prosenttia viranhaltijoista oli vastannut, ettei

osaa sanoa. Näyttää joka tapauksessa siltä, että ainakin luottamushenkilöt ovat sitä mieltä, että ammatillinen koulutus vastaa maakuntayhtymän alla entistä paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Viranhaltijoiden näkemykset olivat vaihtelevia ja osittain epävarmoja. Yleispäätelmänä voi sanoa, että Kainuussa näytetään olevan varsin tyytyväisiä siihen, miten ammatillinen koulutus tällä hetkellä uuden järjestelmän alaisuudessa vastaa työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.



Taulukko 29. Vastaajien näkemykset siitä, vastaako lukio- ja ammatillisen koulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle paremmin eri toimijoiden tarpeisiin.

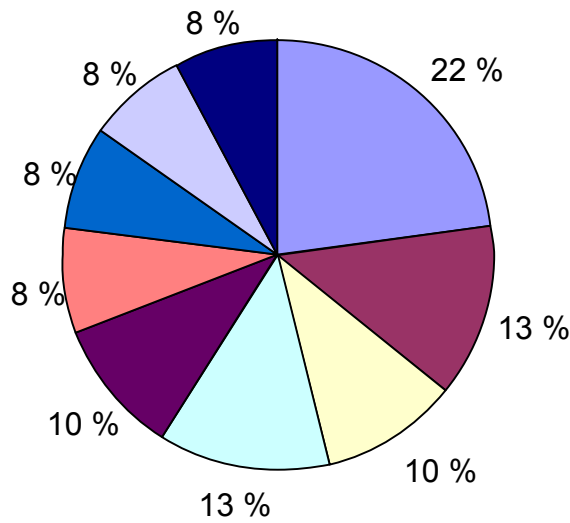
Taulukossa numero 29 esitetään yhdessä taulukossa vastaajien näkemykset siihen, vastaako lukio- ja ammatillinen koulutus keskitetysti yhden järjestäjän alaisuudessa paremmin eri toimijoiden tarpeisiin. Taulukossa ylempi palkki kuvaa lukiokoulutusta ja alempi ammatillisesta koulutusta. Taulukosta näkyy, että vastaajista noin puolet oli sitä mieltä, että sekä lukio- että ammatillisessa koulutuksessa on pystytty paremmin vastaamaan tarpeisiin uuden järjestelmän alla. 50 prosenttia vastaajista katsoi lukiokoulutuksen vastaavan keskitetyn koulutuksenjärjestäjän alaisuudessa paremmin tai paljon paremmin eri toimijoiden tarpeisiin. Samoin vastaajista 53 prosenttia koki, että ammatillinen koulutus vastaa maakuntayhtymän alaisuudessa paremmin tai paljon paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin kuin aikaisemmin. Lukiokoulutuksen osalta kuitenkin vastaajista 26 prosentin mielestä lukiokoulutus vastaa nykyään huonommin tai paljon huonommin eri toimijoiden

tarpeisiin. Vain 11 prosenttia oli sitä mieltä, että uuden järjestelmän myötä ammatillinen koulutus kykenee vastaamaan työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin huonommin tai paljon huonommin. Molempien kysymysten osalta neutraalilla kannalla oli varsin iso osa, kysymyksessä numero 19 20 prosenttia vastaajista ja kysymyksen numero 20 kohdalla 22 prosenttia vastaajista. 13 prosenttia ei lisäksi osannut sanoa kantaansa ammatillista koulutusta käsitelleeseen kysymykseen numero 20. Se, että noin puolet vastaajista katsoi eri koulutusmuotojen vastaavan uuden järjestelmän alaisuudessa paremmin eri tarpeisiin kuin aikaisemmin on sekä hyvä että huono tulos. Jos puolet vastaajista on tyytyväisiä, on kokeilu onnistunut varsin hyvin. Hallintokokeilun alkamisesta ei ole myöskään vielä kulunut kovin pitkää aikaa, jotta kaikkia tuloksia olisi vielä nähtävissä. Toisaalta juuri erilaisiin tarpeisiin vastaaminen on asetettu Kainuun hallintokokeilun myötä yhdeksi koulutustoimialan tärkeimmistä tavoitteista ja niissä on pitemmän päälle saatava aikaan tätä parempia tuloksia.

7.6. Hallintokokeilun kehittäminen ja jatkaminen koulutustoimialan osalta

Kysymyksessä numero 21 vastaajilta kysyttiin, miten Kainuun hallintokokeilua voisi heidän mielestään koulutustoimialan osalta kehittää. Vastaajista osa vastasi tähän kysymykseen hyvinkin perusteellisesti.

21. Miten Kainuun hallintokokeilua voisi koulutustoimialan osalta mielestäsi kehittää?



- | | |
|--|--|
| ■ Koulutus erilliseksi liikelaitokseksi | ■ Osallistumista ja päätöksentekoa kehitettävä |
| ■ Johtamiskulttuuri ja tiedottaminen | ■ Jatkuva kehittyminen |
| ■ Koulutuksen alueellinen saatavuus turvattava | ■ Koulutus vastaamaan elinkeinoelämän tarpeita |
| ■ 2. asteen entistä tiivimpää yhteistyötä | ■ Kokeilu lopetettava |
| ■ Muut | |

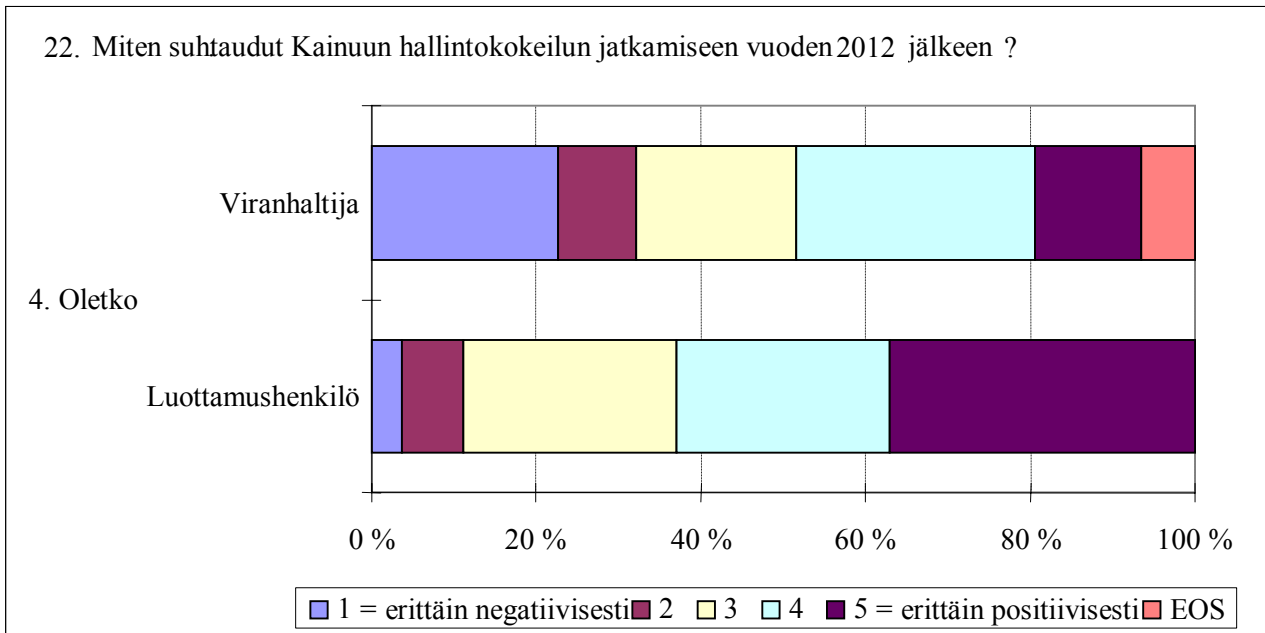
Taulukko 30. Vastaajien näkemykset siitä, miten Kainuun hallintokokeilua voisi koulutustoimialan osalta kehittää.

Taulukossa numero 30 esitetään kehittämisehdotukset luokiteltuna. Vastaukset jakaantuivat varsin tasaisesti, mikään kehittämisehdotus ei noussut ylivoimaiseksi suosikiksi. 22 prosenttia vastauksista koski sitä, että koulutustoimialasta muodostettaisiin oma kuntayhtymä tai liikelaitos, joka olisi erillinen suhteessa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoitoon. Osa näin vastanneista toivoi lisäksi, että toisen asteen koulutuksen lisäksi kuntayhtymään tai liikelaitokseen otettaisiin vähitellen mukaan ammattikorkeakoulu, perusopetus ja päivähoito. Vastauksista kävi vahvasti ilmi, että koulutustoimiala halutaan irti hallintokokeilusta nykymuodossaan.

”Kokeilu nykymuodossa tulisi ehdottomasti lopettaa. Koulutus tulisi irrottaa pois kankeasta sairaalahallinnosta. Yhteinen hallinto ei sovi molemmille. Se on liian raskas ja kallis. Lisäksi hallintokokeilu ei motivoi henkilökuntaa kehittämään toimialaa, koska voimavaroja siirretään jatkuvasti sote puolelle.”

Seuraavaksi eniten ehdotettiin, että osallistumista ja päätöksentekoa olisi kehitettävä. Kuntien ääni haluttiin entistä enemmän kuuluviin ja paikkakunta-kohtaiset vahvuudet esiin. Tätä mieltä oli 13 prosenttia vastaajista. Samoin 13 prosenttia korosti jatkuvaa kehittämistä ja halusi kehittää koulutustoimialaa entisestään, jotta toisen asteen koulutuksen jatkuvuus Kainuussa turvattaisiin. Kymmenen prosenttia vastauksista koski johtamiskulttuuria sekä sisäistä ja ulkoista tiedottamista. Molemmissa koettiin olevan parantamisen varaa. Toiset kymmenen prosenttia vastauksista käsitteli koulutuksen alueellisen saatavuuden turvaamista, mikä on tullut vahvasti esiin aiemmissakin vastauksissa. Vastauksissa ihmeteltiin etenkin sitä, miksi hyvin toimineen ja taloudellisesti tehokkaan filiaalilukion ei anneta rauhassa kehittyä, vaan jo tässä vaiheessa lisätään epävarmuutta toiminnan jatkumisesta kiristämällä oppilasmäärävaatimuksia. On kuitenkin muistettava, että ilman hallintokokeilua pienet lukiot olisi mahdollisesti jo lakkautettu, sillä ongelmia oli jo aikaisemminkin, joten hallintokokeilua ei voi syyttää kaikista ongelmista. Joka tapauksessa useampi vastaaja nosti esiin sen, että alueellinen tasa-arvo koulutuspalveluissa johtaa muutenkin tasa-arvoiseen yhteiskuntaan, sillä lapsen opiskeleminen toisella paikkakunnalla tulee vanhemmille kalliimmaksi ja lapsi joutuu helposti liian varhain muuttamaan pois kotoa, mikä voi johtaa siihen, että koulutustaso alueella laskee. Loput kehittämissuositukset olivat tasaväkisiä, kukin oli mainittu kahdeksassa prosentissa vastauksista. Näissä kehittämissuosituksissa haluttiin koulutuksen vastaavan paremmin elinkeinoelämän tarpeita sekä toisen asteen oppilaitosten ja koulutusmuotojen välisen yhteistyön entisestään kehittyvän. Lisäksi haluttiin lopettaa koko hallintokokeilu. Ryhmä muut koostui yksittäisistä vastauksista.

Kysymyksessä numero 22 kysyttiin vastaajien suhtautumista Kainuun hallintokokeilun jatkamiseen vuoden 2012 jälkeen.

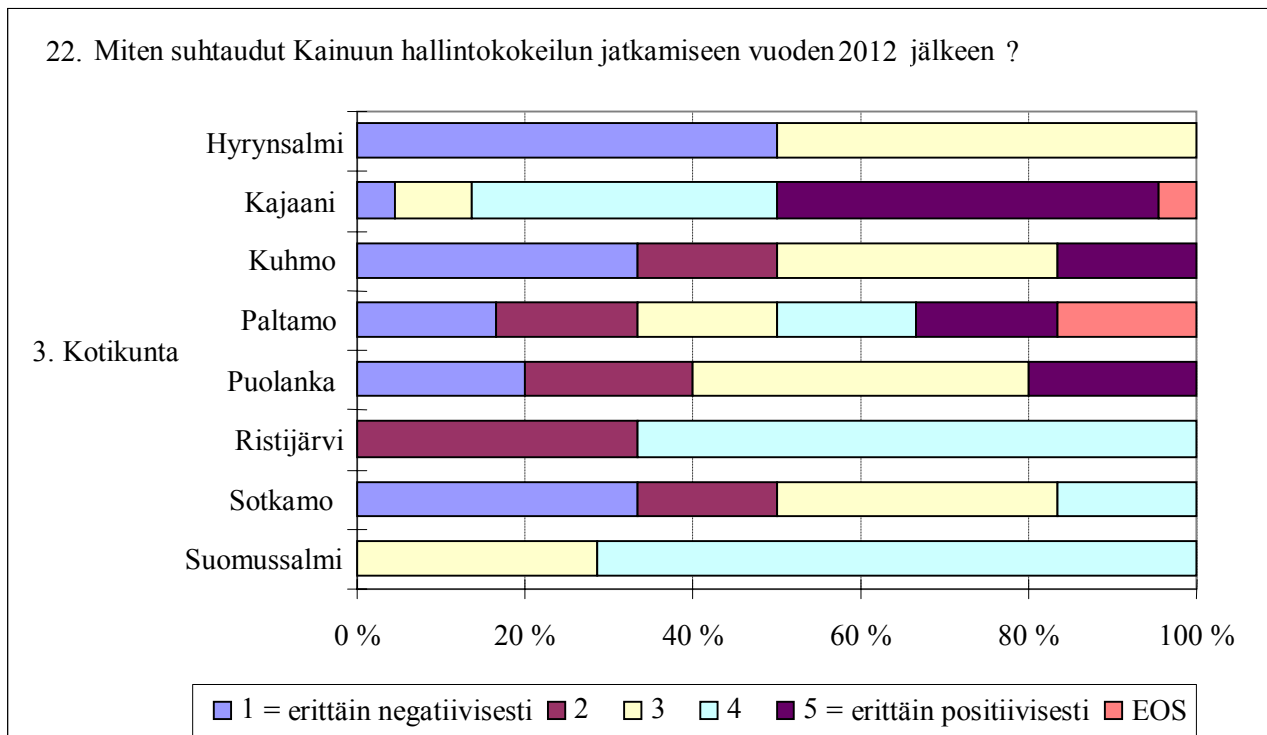


Taulukko 31. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanta Kainuun hallintokokeilun jatkamiseen vuoden 2012 jälkeen.

Taulukossa numero 31 esitetään vastaajien vastaukset aseman mukaan jaoteltuna, sillä mielipiteet vaihtelivat huomattavasti sen mukaan, oliko kyseessä viranhaltija vai luottamushenkilö.

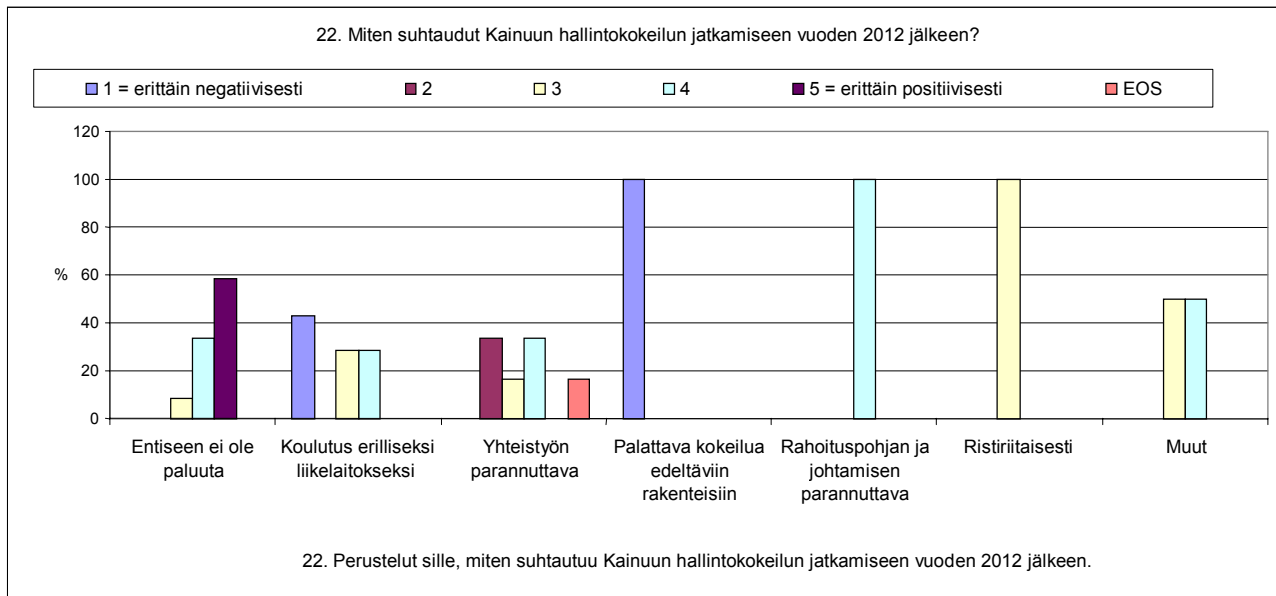
Viranhaltijat suhtautuvat hallintokokeilun jatkamiseen luottamushenkilöitä huomattavasti kielteisemmin. Kun viranhaltijoista 42 prosenttia suhtautui hallintokokeilun jatkamiseen positiivisesti tai erittäin positiivisesti, luottamushenkilöiden osalta luku oli 63 prosenttia.

Viranhaltijoista 33 prosenttia piti hallintokokeilun jatkamista negatiivisena tai erittäin negatiivisena, mutta luottamushenkilöistä tällä kannalla oli vain 11 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että neutraalilla kannalla oli viranhaltijoista 19 ja luottamushenkilöistä jopa 26 prosenttia. Joka tapauksessa luottamushenkilöt suhtautuivat Kainuun hallintokokeilun jatkamiseen vuoden 2012 jälkeen viranhaltijoita positiivisemmin.



Taulukko 32. Vastaajien kanta Kainuun hallintokokeilun jatkamiseen vuoden 2012 jälkeen kuntien mukaan jaettuna.

Taulukossa numero 32 vastaukset kysymykseen numero 22 esitetään kuntien mukaan jaettuna. Positiivisimmin jatkamiseen suhtauduttiin Kajaanissa, Suomussalmella ja Ristijärvellä. Kajaanilaisista vastaajista jopa 81 prosenttia suhtautui hallintokokeilun jatkamiseen positiivisesti tai erittäin positiivisesti. Suomussalmelaisista vastaajista 71 prosenttia suhtautui jatkamiseen positiivisesti ja ristijärveläisillä vastaajilla luku oli 67 prosenttia. Paltamossa vastaajat jakaantuivat aivan tasan kaikkien vaihtoehtojen kesken: jokaisen vastausvaihtoehdon kunkin oli valinnut 17 prosenttia paltamolaisista vastaajista. Myös Puolangalla vastaukset vaihtelivat ääripäästä toiseen. Hyrynsalmella, Kuhmossa ja Sotkamossa suhtauduttiin kaikkein kielteisimmin hallintokokeilun jatkamiseen. Kaikissa näissä kunnissa 50 prosenttia vastaajista suhtautui jatkamiseen negatiivisesti tai erittäin negatiivisesti. Taulukosta numero 32 on kuitenkin nähtävissä, että kaikissa kunnissa oli annettu paljon neutraaleja vastauksia, minkä voi tulkita niin, että vielä halutaan rauhassa katsoa, mitä hallintokokeilulla loppujen lopuksi on annettavana.



Taulukko 33. Vastaajien perustelut kysymyksen numero 22 vastauksiin.

Vastaajat saivat halutessaan perustella vastauksensa kysymykseen numero 22. Taulukossa numero 33 perustelut on esitetty luokiteltuina suhteessa siihen, miten vastaajat suhtautuivat hallintokokeilun jatkamiseen. Vaikka kaikki vastaajat eivät perustelleet vastauksiaan, on taulukosta silti nähtävissä mielenkiintoisia seikkoja. 37 prosentissa perusteluista oltiin sitä mieltä, että Kainuun hallintokokeilun myötä alkanut kehitys jatkuu, eikä entisiin, kuntaperusteisiin rakenteisiin ole enää paluuta. Näin vastanneista kaikki olivat vastanneet suhtautuvansa hallintokokeilun jatkamiseen vähintäänkin neutraalisti, suurin osa eli 58 prosenttia erittäin positiivisesti. Vaikka uusien rakenteiden pysyvyyteen ja hallintokokeiluun suhtauduttiin vastausten perusteella hiukan fatalistisesti, jopa alistuneesti, ikään kuin ulkopuolisena, pysäyttämättömissä olevana kehityksenä, sen synnyttämien rakenteiden jatkamiseen suhtauduttiin kuitenkin positiivisesti. 20 prosenttia vastanneista oli perustellut näkemystään hallintokokeilun jatkamisesta niin, että koulutustoimiala pitäisi erottaa omaksi kuntayhtymäkseen tai liikelaitoksekseen, johon osa halusi ammattikorkeakoulunkin mukaan. Näin vastanneista 58 prosenttia suhtautui hallintokokeilun jatkamiseen positiivisesti tai neutraalisti, mutta yli 40 prosenttia erittäin negatiivisesti. Tämä selittyy sillä, että osa vastaajista suhtautui koko hallintokokeilun jatkamiseen negatiivisesti etenkin sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin koetun epätaloudellisuuden ja tehottomuuden vuoksi. Kuitenkin koulutustoimialan tuloksia pidettiin niin hyvinä, että sen on jatkettava nykyiseen malliin, vaikka koko hallintokokeilu ei nykyisellään jatkuisi. Eniten mielipiteet jakaantuivat kuitenkin seuraavassa ryhmässä. 17 prosenttia vastaustaan perustelleista kommentoi, että yhteistyön olisi parannuttava kuntien kesken niin, että isojen kuntien luottamushenkilöiden asenteet muuttuisivat ja maakunnan

reuna-alueita alettaisiin kehittää enemmän kuin tähän asti on tehty. Samoin toivottiin keskustelempaa ja osallistumisen paremmin mahdollistavaa hallintoa.

”Tällä hetkellä ajatukseni puhuvat sen puolesta, että hallintokokeilun tulevaisuudesta olisi perustettava samalla tavoin kuin EU:n tulevaisuudesta on perustettu keskustelemaan ns. 'viisasten ryhmä' ja lisäksi järjestettävä yhteiskunnallista keskustelua jatkosta.”

Yhteistyön parantumista vaatineista kolmannes suhtautui hallintokokeilun jatkamiseen negatiivisesti, mutta samoin tasan kolmannes suhtautui sen jatkamiseen positiivisesti. Neutraalilla kannalla oli 17 prosenttia, samoin niitä, jotka eivät osanneet sanoa. Näin vastaustaan perustelleet ovatkin ehkä eniten niitä, jotka ovat odottavalla kannalla ja katsovat, miten asiat kehittyvät. Heistä osa kokee, että palvelujen järjestämiseen on vaihtoehtoja, kun taas toiset ovat alistuneet ajattelemaan, että hallintokokeilussa on kehitettävää, mutta sille ei ole enää muutakaan vaihtoehtoa. Yhdeksän prosenttia vastauksensa perustelleista olikin sitä mieltä, että olisi palattava hallintokokeilua edeltäviin rakenteisiin eli kuntaperusteiseen palvelujen järjestämiseen, sillä hallintokokeilu on epäonnistunut juuri perustehtävässään eli palvelujen järjestämisessä. Heidän mielestään hallintokokeilu on lähinnä varoittava esimerkki, joka näivettää keskuskaupungin ulkopuoliset alueet.

”Se, mikä on edullista maakuntahallinnon kannalta, ei ole aina edullista Kainuun asukkaiden eikä koko Suomen kannalta.”

On vain loogista, että kaikki näin vastanneet suhtautuvat hallintokokeilun jatkamiseen erittäin negatiivisesti. Kuusi prosenttia vastanneista perusteli positiivista suhtautumistaan hallintokokeilun jatkamiseen niin, että kun nykyiset talousongelmat ratkaistaan ja johtamista ja demokratiaa kehitetään, Kainuu menestyy hallintokokeilun myötä aikaansaaduilla muutoksilla. Samoin kuusi prosenttia perusteli neutraalia suhtautumistaan loogisesti sillä, että suhtautuu hallintokokeiluun ristiriitaisesti. Toisaalta hallintokokeilussa koettiin olevan hyviä puolia, etenkin koulutustoimialan osalta, mutta hallintokokeilun kokonaisuudessaan koettiin uhkaavan pieniä kuntia ja kuntien suhteita sekä huonontavan palveluita.

”Kainuun hallintokokeilu on tehostanut esimerkiksi pienten lukioiden taloudellisuutta, mutta samalla se myös uhkaa näivettää ennen kuntien järjestämiä palveluita.”

Loput kuusi prosenttia perusteluista koottiin ryhmään muut, jossa oli yksittäisiä perusteluita, kuten että hallintokokeilun jatkamiseen on vielä liian varhaista ottaa kantaa. Suhtautuminen hallintokokeilun jatkamiseen oli tässä ryhmässä kuitenkin varovaisen positiivista.

7.7. Tulosten yhteenveto

Kyselyn tuloksissa nousi esiin monia mielenkiintoisia ja yllättäviäkin piirteitä, joita on jo jokaisen kysymyksen kohdalla ainakin osittain käsiteltykin. Ensimmäisistä kysymyksistä ja taulukoista lähtien huomiota herätti luottamushenkilöiden viranhaltijoita positiivisempi suhtautuminen hallintokokeiluun, sen hyötyihin ja kykyyn vastata eri toimijoiden tarpeisiin (taulukot numero 3, 19, 20, 23, 24, 26 ja 28). Taulukosta numero 31 kävi vielä ilmi, että luottamushenkilöt suhtautuivat myös hallintokokeilun jatkamiseen positiivisemmin. Luottamushenkilöiden positiivisempi suhtautuminen on yllätys, edustavathan he maakunnan asukkaita, jotka tutkijan omien kokemusten, lehtitietojen ja tässäkin tutkimuksessa taulukossa numero 9 esitettyjen näkemysten perusteella suhtautuvat hallintokokeilun aiheuttamiin muutoksiin varsin kielteisesti. Tässä tutkimuksessa viranhaltijat ovat rehtoreita ja kuntien ylimpiä viranhaltijoita, jotka jatkuvasti työssään näkevät sen, mitä vaikutuksia hallintokokeilulla on ollut. Kyselyn perusteella nämä tulokset eivät ole olleet riittäviä vakuuttamaan ainakaan kaikkia viranhaltijoita.

Hallintokokeilua valmisteltaessa korostettiin demokratiaa ja osallistumismahdollisuuksia. Tätä taustaa vasten on varsin huolestuttavaa, että vastaajat tosiaankin arvioivat taulukossa numero 9 esitetysti, että heidän kotikuntiansa asukkaat suhtautuvat hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta enimmäkseen kielteisesti. On huolestuttavaa, että Kainuun hallintokokeilulla on niin huono imago maakunnan asukkaiden silmissä. Koulutustoimialan toiminnan tehostumista ja vakaata taloustilannetta ei ole ehkä pidetty riittävästi esillä, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon huono taloustilanne on leimannut myös koulutustoimialaa. Lisäksi epävarmuus ja uhka pienempien lukioiden lopettamisesta ja ammatillisen koulutuksen koulutuslinjojen tai toimipaikkojen supistamisesta sekä epäilyt kaikkien koulutuspalveluiden vähittäisestä keskittämisestä Kajaaniin saavat kainuulaiset suhtautumaan koulutustoimialaan osana maakuntayhtymää kielteisesti.

Esimerkiksi Sotkamossa koetaan, että hallintokokeilu turhentaa kunnan pitkäjänteistä kehittämistä ja on kunnalle strategisesti jopa suurin uhkakuva (Sotkamo-lehti 92/2007: 2). Koko hallintokokeilun tasolla taloudellisuutta ja yksimielistä suunnittelua on lisättävä, jotta hallintokokeilu ei johtaisi laajemmin siihen, että muutamat kunnat maksavat ja toiset hyötyvät. Se voi nimittäin johtaa kuntien välisiin erimielisyyksiin, mihin Kainuussa ei ole varaa. Kainuulaisten uudistusvalmius on kuitenkin ainakin vielä hyvä siinä mielessä, että Kainuussa ymmärretään laajasti, että yhteistyötä on tehtävä, jotta palvelut saadaan jatkossa säilytettyä. Tämän varaan ei kuitenkaan auta tuudittautua, vaan yhteistyön on oltava tuloksellista, jotta yhteistyöhön jatkossakin suhtauduttaisiin positiivisesti.

Laadun ja tulosten parantumista on vaikea mitata, mikäli organisaatio koostuu isosta joukosta erilaisissa olosuhteissa toimivia yksiköitä, joita tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Juuri tällainen tilanne on Kainuussa koulutustoimialalla. Haveri (2000: 24) muistuttaa, että niin uudistusten toimeenpanossa kuin niiden vaikuttavuudessa on suuria eroja eri kuntien välillä, kuten on niiden muussakin toiminnassa ja olosuhteissa. Jotta yksittäisten oppilaitosten tuloksia voitaisiin arvioida, pitäisi oppilaitosten välistä yhteistyötä ja yksittäisiä oppilaitoksia arvioida erikseen, koska yhden kannalta toimiva järjestelmä voi toisen kannalta ollakin ongelmallinen. Sen tutkiminen, miten hallintokokeilun vaikutukset eroavat kuntien erilaisten piirteiden osalta, on tässä tutkimuksessa onnistunut vain välillisesti tarkastelemalla eroja vastaajien välillä kotikunnan suhteen. Kuitenkin vastaajien välillä syntyi eroja myös kotikuntien suhteen hallintokokeilusta yleensä, sen hyödyistä, tarpeisiin vastaamisesta ja kokeilun jatkamisesta (taulukot numero 7, 9, 22, 27 ja 32). Erityisesti Ylä-Kainuussa hallintokokeilun aiheuttamiin muutoksiin ei oltu kovin tyytyväisiä, mihin vaikuttanee epävarmuus Hyrynsalmen ja Puolangan lukioiden jatkumisesta. Kajaanissa, Sotkamossa ja Suomussalmella, jossa koulutuspalvelut tulevat näillä näkymin jatkumaan suhteellisen samanlaisina, ollaan kaikkein tyytyväisimpiä hallintokokeiluun ja sen mukanaan tuomiin uudistuksiin. Paltamolaisten vastaajien usein hyvinkin kielteisille vastauksille ei sen sijaan löydy yhtä selkeää selitystä. Filiaalilukio on osoittautunut tehokkaaksi ja Paltamon lukiossa on riittänyt oppilaita, joten syyn täytyy olla jossain muualla.

Kun tarkastellaan Kainuun hallintokokeilun myötä koulutustoimialalle eri yhteyksissä asetettuja tavoitteita sivuilla 61 – 63, käy ilmi, että niissä on hyvin paljon samaa kuin taulukossa numero 10 esitetyissä, vastaajien mielestä koulutustoimialalla eniten parempaan päin muuttuneissa asioissa. Samoin asetetut tavoitteet ja taulukossa numero 14 esitetyt, vastaajien mielestä tärkeimmät tavoitteet ovat varsin yhteneväisiä. Yhteistyö eri muodoissaan, kustannustehokkuus ja

taloudellisuus, kokonaisvaltainen ajattelu sekä elinkeinoelämän tarpeisiin vastaaminen nousevat esiin näissä kaikissa tapauksissa. Juuri tähän hallintokokeilulla pyrittiinkin: yhtä kuntaa laajempaan perspektiiviin ja yhteistyöhön, jolla saavutetaan säästöjä.

”Kainuulaisten on huolehdittava yhdessä kainuulaisten lasten ja nuorten koulutusmahdollisuuksista. 'Tulonsiirtoja' tarvitaan Kainuun kuntien välillä samalla tavoin kuin maassa tarvitaan eri alueiden välillä.”

Yhteistyö ja verkostoituminen ovat empiirisen aineiston perusteella lisääntyneet paljon, mutta filiaalilukiota lukuun ottamatta lukiot ovat edelleen hyvin itsenäisiä toimijoita. Tosin lukiokoulutuksen puolella yhtä ainoaa oppilaitosta, joka toimisi kunnissa toimipaikkaperiaatteella kuten Kainuun ammattiopisto, ei ollut tarkoitus luodakaan. Yhteistyö on lisääntynyt sekä opetuksessa että sitä tukevissa ja täydentävissä toiminnoissa, kuten opiskelijahuollossa. Samanaikaisesti on pystytty hyödyntämään erikoistumisen etuja ja Best Practice -periaatetta. Koulutustoimialalle asetettujen tavoitteiden koetaankin toteutuneen taulukon numero 16 mukaan hyvin. Taulukosta numero 18 käy tosin ilmi, että yhteistyö ei toimi vielä täydellisesti. Koko maakunnan etua on vaikea ajaa ja kuntarajat ovat edelleen vahvoina ihmisten mielissä. Etenkin Kajaania, Sotkamaa ja Suomussalmea ja niiden luottamushenkilöitä syytetään oman edun ajamisesta ja hyötymisestä muiden kustannuksella.

”Ei ole haluttu pyrkiä muihin kuin keskuskaupungin kannalta edullisiin päätöksiin. Jotta Kajaaniin saataisiin lisää opiskelijoita, lukioverkkoa halutaan karsia.”

Vaikka vastaajat pitävät taulukossa numero 14 koulutuksen alueellista saatavuutta ja tasa-arvoa yhtenä tärkeimmistä tavoitteista, ne ovat ainoita vastaajien mainitsemia tavoitteita, joita ei mainita koulutustoimialalle asetetuissa tavoitteissa. Tämä kertoo osaltaan siitä, kuten jotkin vastaajat mainitsivatkin, että tavoitteet eivät ole tulleet kaikkien tietoon, eikä niitä ole virallisesti missään asetettu.

”Hallintokokeilun tulisi toteuttaa alkuperäistä tavoitetta ja taata lukio-opetus myös pienemmillä paikkakunnilla.”

Yllä oleva kommentti osoittaa, ettei tavoitteista ole yksimielisyyttä. Koulutuksen alueellista saatavuutta sivutaan virallisissa tavoitteissa vain sikäli, että koulutusrakenne pyritään rakentamaan

väestön kysyntää vastaavaksi. Asetetuissa tavoitteissa ainakin tältä osalta näkynee se, että ne kuvastavat enemmän viranhaltijoiden näkemyksiä. Kun taulukossa numero 17 esitetään vastaajien näkemyksiä siitä, miten heidän mainitsemansa tavoitteet ovat toteutuneet, nähdään, että ne tavoitteet, jotka löytyvät myös tämän tutkimuksen sivuilta 61 – 63, ovat vastaajien mielestä toteutuneet selvästi paremmin kuin esimerkiksi juuri koulutuksen alueellinen saatavuus. Tämä on hyvä esimerkki siitä, miten tärkeää hallintouudistusten tavoitteiden kirjaaminen on, jotta niihin todella pyritäisiin.

Virallisissa tavoitteissa useampaankin otteeseen mainittua pyrkimystä vastata eri toimijoiden ja etenkin elinkeinoelämän tarpeisiin selvitettiin kysymyksillä numero 19 ja 20. Vastaukset olivat suurimmalta osin positiivisia, nykyisen rakenteen katsottiin edesauttavan tarpeisiin vastaamista, mutta niin moni vastaajista oli vielä neutraalilla kannalla, että tehtävää varmasti vielä on.

Taulukossa numero 12 on puolestaan nähtävissä vastaajien mielestä eniten huonompaan suuntaan muuttuneet asiat. Niiden voi ajatella myös olevan odottamattomia vaikutuksia, joita ei ole tavoiteltu. Koulutuksen keskittyminen, sikäli kuin sillä tarkoitetaan pienten lukioiden lakkauttamista, ei kuitenkaan ole odottamatonta sikäli, että pienillä lukioilla on ollut ongelmia ja niiden jatkaminen on ollut epävarmaa jo pitkään. Samoin usein, kun luodaan uusia rakenteita, on tavallista, että aluksi syntyy päällekkäisyyksiä, byrokratia kasvaa ja myös tiedottaminen voi kangerrella. Minkään näistä ei pitäisi tulla yllätyksenä luotaessa uusia, suurempia hallintorakenteita. Pienten lukioiden ja ammatillisen koulutuksen toimipisteiden tulevaisuudesta on ollut niin paljon keskustelua, ettei ole ihme, että koulutuksen keskittyminen nousi vastauksissa esiin. Todellisia odottamattomia sivuvaikutuksia ovat kuitenkin laajasti kyselyssä kritisoitu johtaminen ja ilmapiirin huonontuminen. Nämä ovat asioita, joihin olisi syytä nopeasti puuttua. Organisaatio, jolla on tällaisia ongelmia, ei voi toimia tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, kun energiaa kuluu turhaan riitelyyn ja kyräilyyn. Kun kuitenkin iso osa vastaajista toisaalla koki yhteistyön yhtenä eniten parantuneista asioista, ei tilanne voi olla toivoton. Huonontuneista asioista syytä on vielä kiinnittää huomiota kainuulaisten tyytymättömyyteen hallintokokeilua kohtaan. Hallintokokeilu ja sen edellyttämät muutokset eivät voi onnistua ilman maakunnan asukkaiden tukea. Päätöksentekoa ja osallistumista olisi syytä kehittää, jotta maakunnan asukkaat kokisivat, että heidän ja heidän edustajiensa ääni tulee entistä paremmin kuuluviin ja vaikuttamismahdollisuuksia todella on olemassa. Huomion arvoista on, että taulukossa numero 30 esitetyissä kehittämissuhteissa nousivat esiin nämä samat, edellä mainitut asiat, kuten osallistuminen, päätöksenteko, johtaminen ja tiedottaminen, mikä vain korostaa sitä, että näihin asioihin olisi syytä panostaa. Samoin koulutuksen

alueellinen saatavuus mainittiin jälleen kehittämiskohteena, joten vastaajat ovat selvästi pitäneet sitä hyvin tärkeänä. Hallintokokeilu on kyselyn mukaan tuonut mukanaan hyviä muutoksia sekä organisaatorakenteeseen, kuten filiaalilukion ja Kainuun ammattiopiston, että toimintakäytäntöihin monenlaisen yhteistyön parantumisen, toiminnan tehostumisen ja taloudellisuuden muodossa, mutta johtamiseen ja päätöksentekoon liittyviä asioita pitäisi vielä kehittää.

Taulukossa numero 30 esitetyistä vastaajien kehittämissuhteuksista vahvimmin esiin nousi koulutustoimialan erottaminen muusta hallintokokeilusta omaksi kuntayhtymäkseen tai liikelaitoksekseen. Tämä sama ajatus oli paljon esillä taulukossa numero 33, jossa vastaajat perustelivat halukkuuttaan jatkaa hallintokokeilua. Koulutustoimialan tähänastisiin tuloksiin ja taloustilanteeseen oltiin vastauksissa tyytyväisiä ja koulutustoimialan maakunnallista yhteistyötä haluttiin yleisesti jatkaa, mutta ilman sosiaali- ja terveydenhuoltoa, jota koulutustoimiala nyt joutuu subventoimaan yhteisessä hallintomallissa.

8. Päätelmiä

Tässä vaiheessa tutkimusta on syytä muistuttaa, että tässä tutkimuksessa on keskitytty välittömiin seurauksiin, jotka ovat jo näkyvissä, sillä lopullisia tuloksia ei luonnollisesti voi vielä tarkastella, onhan hallintokokeilu ollut käynnissä vasta kolme kokonaista vuotta. Osa hallintokokeilun vaikutuksista ei ole siis vielä näkyvissä. Silti tutkimuksen tulokset olivat mielenkiintoisia ja niiden pohjalta Kainuun hallintokokeilua voidaan kehittää edelleen. Tutkimuksen kuluessa on käynyt ilmi, että arvostukset ovat ajan kuluessa muuttuneet Kainuun hallintokokeilun osalta. Hallintokokeilun yleistavoitteissa mainitaan, että tavoitteena on vastata toimintaympäristön muutoksiin toimintaa tehostamalla ja yhteistyötä lisäämällä, jotta palvelujen alueellinen tasa-arvo säilyisi.

Koulutustoimialan tavoitteissa kustannustehokkuus, taloudellisuus ja yhteistyö ovat kyllä mainittuina ja niissä on onnistuttukin empiirisen aineiston valossa hyvin, mutta alueellinen tasa-arvo on unohtunut koulutustoimialan kirjatuista tavoitteista kokonaan ja vaikuttaa siltä, että sitä kautta myös teoista.

Koulutustoimialalla on jo tähän mennessä onnistuttu sikäli varsin hyvin, että empiirisen aineiston mukaan toiminta mukalee hyvin monia sivuilla 61 – 63 esitettyjä tavoitteita. Toiminta on tehostunut ja se on entistä taloudellisempaa, toimintoja on saatu yhdenmukaistettua, päällekkäisyyksiä poistettua ja päätöksenteko on koordinoitua. Myös sekä väestön kysyntään että työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin pystytään nykyisen järjestelmän puitteissa vastaamaan entistä paremmin. Tätä kykyä onkin koeteltu viime aikoina kovasti, kun Kainuuseen on kaivosteollisuuden myötä syntymässä paljon uusia työpaikkoja. Myös yhteistyö on lisääntynyt eri muodoissaan ja resursseja voidaan nyt käyttää paremmin ydintoimintaan. Hallintokokeilu on kuitenkin myös vaikeuttanut yhteistyötä ja ennen hallintokokeilua käytössä olleiden, hyvien käytäntöjen unohtamista onkin kritisoitu. Nähtävästi uudistamisvimmassa on haluttu kaikki tehdä uudella tavalla, vaikka osa vanhoista käytännöistä oli taloudellisia ja kaikin puolin järkeviä. Esimerkiksi perus- ja lukiokoulutuksen yhteistoiminta on Kainuussa perinteisesti ollut tiivistä, ne ovat usein toimineet samoissa tiloissa, opettajat ovat usein olleet osittain yhteisiä ja hankinnat on voitu tehdä ja oppilaskuljetukset järjestää yhdessä. Hallintokokeilun myötä tämä yhteistyö on hankaloitunut ja on tärkeää kiinnittää siihen huomiota tulevaisuudessa, että toimiva ja kustannustehokas järjestely voisi jatkua.

Kainuun hallintokokeilu on tyypillinen viime vuosien hallintouudistus, joka ei ole koskenut pelkästään palvelutuotantoa, vaan koko hallintoa. Maakuntatasoa on vahvistettu, sen rakenteita ja järjestelmiä laajennettu. Nykyaikaisen hallintouudistuksen, jonka päätarkoituksena oli palveluiden laadun ja saatavuuden säilyttäminen, ei voida kuitenkaan katsoa onnistuneen kovin hyvin, jos palveluiden laadusta ollaan huolissaan, byrokratia lisääntyy ja organisaatiokulttuuri vaatii nopeaa muutosta. Kainuussa onkin tähän asti keskitytty talouteen ja tehokkuuteen ja pyritty näin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, mikä varmasti onkin ollut elintärkeää. Kuitenkin organisaatio kykenisi vielä parempiin suorituksiin ja palvelujen käyttäjät olisivat tyytyväisempiä, jos myös noihin tähän mennessä heikommin onnistuneisiin asioihin panostettaisiin. Palvelujen laatua ja saatavuutta on parannettava niin paljon kuin mahdollista, koska kyselyaineiston perusteella niitä selvästi pidetään tärkeinä. Palvelujen käyttäjillä on myös oltava mahdollisuus vaikuttaa, sillä mitä laajempaa yhteistyötä kunnat tekevät keskenään, sitä laajempaa tukea ne tarvitsevat. Samoin hallintokulttuuria on kehitettävä demokraattisemmaksi ja keskustelelevammaksi ja toimintakäytäntöjä muutettava joustavammaksi byrokratian vähentämiseksi.

Stenvallin ja Harisalón (2000: 22) mukaan onkin harhakuvitelma, että helppoja uudistuksia olisi olemassa, sillä jokaiseen muutokseen sisältyy aina hyviä ja huonoja puolia. Stenvall ja Harisalo (2000: 22) muistuttavat, ettei uudistus koskaan ole kokeilu, vaikka sitä sellaiseksi usein kutsutaan, koska uudistusta edeltävään tilaan ei ole enää uudistusten jälkeen mahdollista palata toimintaympäristön ja arvojen muututtua. Kainuun hallintokokeilun lopulliseen onnistumiseen vaikuttaa muun muassa se, toimiiko kuntien ja maakunnan yhteistyö ja palvelutuotanto maantieteellisesti laajalla alueella ja saadaanko suuremmasta palvelutuotantoalueesta kaikki saatavissa olevat hyödyt irti. Huolestuttavaa on jo toisena vuonna maakuntayhtymässä paljastunut menojen kasvu ja alijäämäinen tilinpäätös (Valtavaara 2007: A6, Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän II väliraportti 2007). Näyttää myös siltä, että ainakaan alkuvaiheessa ei ole täysin onnistuttu poistamaan kaikkia kuntien välisen yhteistyön ongelmia. Toisaalta kuntien välisissä yhteistyöhankkeissa esiintyy lähes poikkeuksetta ongelmia, onhan kyseessä erilaisten organisaatiokulttuurien ja toimintatapojen yhdistäminen. Näin ollen ilmapiiriongelmat ja sanelupolitiikaksikin kyselyssä kutsuttu päätöksentekotapa eivät yllätä Kainuun kohdallakaan. Eikä olekaan ihme, jos oman kunnan ja sen palveluiden puolesta edelleen pelätään, eikä keskinäinen epäluottamus ole täysin hävinnyt, sillä onhan hallintokokeilun perimmäisenä tarkoituksena järjestää maakunnan ja kuntien välinen työnjako uudelleen. Kainuun hallintokokeilu onkin keskinäisen luottamuksen ja yhteistyön kannalta sikäli keinotekoinen hanke, että se on luotu ylhäältä käsin ja erilaisiin sopimuksiin perustuen. On täysin luonnollista, että osa vieläkin vastustaa hallintokokeilua,

eikä koe sen tuoneen maakunnalle tai kunnille mitään hyvää. Toimijoiden välinen luottamus ei välttämättä ole vielä tässä ajassa ehtinyt muodostua riittävän vahvaksi. Luottamusta ja sitoutumista vahvistaisi avoimuus ja tiedottaminen, jotta yhä useampi sisäistäisi yhteiset arvot ja olisi sen myötä täysillä mukana yhteistyössä. Hankkeen suunnittelussa oli kuitenkin jo vahvaa yhteistyötä ja hanke on tulevan onnistumisen ja yhteistyön kannalta hyvin perusteltu, koska yhteistyön ymmärretään ainakin useimmissa kunnissa olevan ainoa mahdollisuus säilyttää palvelut. Yhteistyön hyötyjä ei kuitenkaan koskaan voi tuoda liikaa esille. Hirvonen (2002: 63) muistuttaa, että kuntien palvelutuotannon yhteistyössä edut tulevat näkyviin itsestään, mutta vasta vähitellen, kun opitaan tuntemaan toisten toimintakäytännöt ja parhaat käytännöt tulevat laajemmin käyttöön. Vaikka Kainuun hallintokokeilu lähti liikkeelle ylimmältä taholta, se oli alusta asti uudenlainen hallintouudistus, joka toteutettiin aluetasolla hyödyntäen alueellisia verkostoja ja innovatiivisuutta. Hallintokokeilun käynnistyminen lyhyessä ajassa edellytti paikallisten toimijoiden vastuunottoa sekä valmiutta ja ennakkoluulottomuutta käyttää uudenlaisia toimintatapoja. Vaikka taustalla olisi alun perin tai vielä myöhemminkin ollut tunne siitä, että hallintokokeiluun on lähdettävä ylemmän tahon mukanaolon ja kiinnostuksen vuoksi tai sen takia, että jotain on tehtävä, ettei Kainuu kuihtuisi, hallintokokeilun periaatteiden ja toimintatapojen täytyy olla toimivia ja mukana olijoiden motivoituneita, kun tulokset ovat koulutustoimialan osalta kuitenkin näinkin positiivisia.

Kainuun hallintokokeilun ongelmat johtuvat ainakin osittain erittäin kiireellisestä valmistelusta. Aiemmin tässä tutkimuksessa on esimerkiksi viitattu tavoitteisiin, joita ei ehditty yhdessä laajalla rintamalla juurikaan miettiä, eikä niihin siksi ole kirjattu kaikkea tarpeellista, eikä niihin siksi toisaalta ole niin tiukasti sitouduttu. Tavoitteiden liiallinen epämääräisyys on tavallinen, mutta huomattava ongelma hallintouudistuksissa ja tavoitteiden selkeämpään määrittelyyn olisi nyt Kainuussa panostettava. Muutosprosessi vaatii tietysti aikaa, jotta ennakkoluulot hälvenisivät ja yhteistyö ja yhteisen edun ajaminen täydellä voimalla alkaisivat, mutta selkeä tavoitteiden asettaminen auttaa myös yhteistyön parantumisessa. PARAS -hanke ja viime aikoina paljon esillä olleet kuntaliitokset eri puolilla Suomea ovat voineet lisäksi lisätä epävarmuutta ja häiritä yhteistyötä, jos pelätään hallintokokeilunkin vähitellen johtavan kuntaliitoksiin. Kainuun hallintokokeilun onnistumista on varmasti kuitenkin edesauttanut se, että kainuulaiset ovat tiedostaneet vahvasti, että jotain on tehtävä ja uudistukset on koettu välttämättöminä, mikä on lisännyt sitoutumista. Positiivista on lisäksi se, että kyselyssä kävi ilmi, että vastaajat olivat ymmärtäneet, ettei tuloksia synny hetkessä. Alun ymmärrettiin olevan usein hankala, eikä varsinaista arviointia tässä vaiheessa välttämättä vielä edes haluttu tehdä.

Kainuun hallintokokeilu on juuri Kainuun olosuhteisiin luotu pilottimalli, jota määrittelee jopa oma laki, joten sen soveltaminen muualla tässä laajuudessa on vielä hankalaa. Ainakin jotkin osat hallintokokeilusta ovat kuitenkin sopivia kokeiltavaksi muuallakin, kuten filiaalilukio ja oppilaitosten ja koulutusmuotojen tiiviimpi yhteistyö. Hallintokokeilu on kuitenkin osoittanut, että yhteistyössä hoidettavien palveluiden määrä kannattaa pitää aluksi varsin suppeana, eikä useita palvelusektoreita kannata sitoa toisiinsa erilaisten hallintokulttuurien ja toimintatapojen ristiriitojen vuoksi. Koska hallintokokeilu on koulutustoimialan osalta onnistunut näinkin hyvin, sen on helppo jatkaa tältä pohjalta, mutta kehittämistä on jatkettava. Vaikka hallintokokeilun rakenteita kevennettäisiin tai purettaisiin ja Kainuun kehittämisraha lakkaisi vuoden 2012 jälkeen, toisen asteen koulutus kannattaa tulevaisuudessakin järjestää nykyisellä tavalla koko maakunnan laajuisena. Filiaalimalli on valtakunnallisestikin merkittävä kokeilu ja opetus muuttuneen enenevässä määrin koko Kainuun alueella monimuoto-opetuksen suuntaan. Yhteistyötä on myös edelleen lisättävä niin oppilaitosten, koulutusmuotojen kuin koulutustasojenkin välillä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelut on Kainuussa jaettu lähi-, seutu- ja keskitettyihin palveluihin ja kunnat seutukuntiin, jotka ovat Kajaani, Sotkamo-Kuhmo sekä Suomussalmi. On mielenkiintoista nähdä toteutuuko tällainen jako myös koulutuspalveluissa. Perus-, ammatillisen ja korkea-asteen koulutuksen osalta jako on jo nähtävissä, mutta on mahdollista, että myös lukioita säilytetään vain yksi per seutukunta.

Kuhmon ja Suomussalmen tulevaisuuspolkuasiakirjojen kaltaiset strategiset mietinnöt, joissa annetaan konkreettisia toimintaehdotuksia vaikuttavat toimivilta ja olisi suotavaa, että niitä tehtäisiin myös muiden Kainuun kuntien osalta. Tämä edesauttaisi pitkäjänteistä suunnittelua, mahdollistaisi kehittämisen ja epävarmuus ja huhut saataisiin loppumaan. Koulutustoimialan tavoitteet on lisäksi asetettava selkeämmin ja yksimielisemmin. Organisaatio, jonka tavoitteita on lähes mahdoton löytää, ei ole kovin avoin ja demokraattinen. On myös oletettavaa, että kaikki organisaation jäsenet eivät tällöin tiedä tavoitteita, eivätkä näin ollen voi niihin myöskään sitoutua. Yhtä huono on, jos osa luulee organisaation pyrkivän sellaisten tavoitteiden toteutumiseen, jotka todellisuudessa eivät ole missään mainittuja tavoitteita. Julkisen sektorin organisaatiossa nämä ovat asioita, jotka täytyisi nopeasti korjata.

Kyselyyn vastanneista moni arveli, että uudistuksia ja muutoksia olisi Kainuussa väistämättä tapahtunut ilman hallintokokeiluakin. Varmasti yhteistyö olisi lisääntynyt, kun muutosten tarvekin oli jo laajasti sisäistetty, mutta on kuitenkin syytä epäillä, olisivatko uudistukset olleet näin laajoja ja kokonaisvaltaisia, olisivatko kaikki kunnat lähteneet niihin mukaan, olisiko koulutus tässä

laajuudessa ollut mukana uudistuksissa ja olisivatko uudistukset toteutuneet näin nopeasti. Kun aloite tuli ylimmältä taholta, kokeiluun lähdettiin ehkä helpommin mukaan kuin jos aloite yhteistyöhön olisi tullut vain maakuntatasolta tai yksittäiseltä kunnalta. Joka tapauksessa se, että kaikki Kainuun kunnat saatiin hallintokokeiluun mukaan, on ollut erittäin tärkeää koulutustoimialan ja sitä kautta koko maakunnan kehittämisen kannalta.

Lähteet

Aaltio-Marjosola, Iris (1994) *Organisaatiokulttuuri ja johtajuus julkisella sektorilla*. Teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena, s. 201 – 207. Valtiovarainministeriö. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Ahonen, Pertti (1994) *Julkisen sektorin uudistaminen ja sen arviointimetodit evaluaatio-metodologisesta näkökulmasta*. Teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena, s. 7 – 15. Valtiovarainministeriö. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Airaksinen, Jenni – Nyholm, Inga – Haveri, Arto (2004) *Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä*. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press, Tampere.

Airaksinen, Jenni – Jäntti, Anni – Haveri, Arto (2005) *Siniset ajatukset – sanoista tekoihin*. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2003) *Uusi paikallinen hallintatapa*. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s. 137 – 153. Toim. Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänänen, Aimo – Siitonen, Pentti. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere University Press, Tampere.

Aronen, Kauko (1994) *Kuntien yhteistyö ja verkostoituminen palvelutuotannossa*. Acta nro 36. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Aronen, Kauko (2003) *Yhteistyö ja kuntien yhdistyminen tienä voimavarojen kokoamiseen*. Kuntapuntari 1/2003, s. 7 – 10.

Bourque, Linda B. & Fielder, Eve P. (2003) *How to Conduct Self-Administered and Mail Surveys*. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks.

Boyne, George A. (2003) *What is public service improvement ?* Public Administration. Volume 81, Number 2, 2003, s. 211 – 227.

Dillman, Don A. (2000) *Mail and Internet Surveys*. John Wiley & Sons, Inc., New York.

Fink, Arlene (1995) *How to ask survey questions*. Sage Publications Inc., Thousand Oaks.

Fink, Arlene (2006) *How to conduct surveys. A Step-by-Step Guide*. Sage Publications Inc., Thousand Oaks.

Goldsmith, Mike (2005) *A New Intergovernmentalism ?* Teoksessa Comparing Local Governance. Trends and Developments, s. 228 – 245. Toim. Denters, Bas & Rose, Lawrence E. Palgrave Macmillan, New York.

Grønnegaard Christensen, Jørgen (2000) *The dynamics of decentralization and recentralization*. Public Administration. Volume 78, Number 2, 2000, s. 389 – 408.

Hallintovaliokunnan mietintö 24/2002 vp.

Hallituksen esitys 198/2002.

Haveri, Arto (1997) *Aluehallinto muutoksessa*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Jäljennepalvelu, Tampere.

Haveri, Arto (2000) *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Acta nro 124. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Haveri, Arto (2002) *Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa*. Julkaistu Hallinnon tutkimus-lehdessä 1/2002. Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 21, Number 1, 2002, s. 4 – 19.

Haveri, Arto (2003a) *Alueellinen uudelleenorganisointumisen – kuntien sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin*. Kuntapuntari 1/2003, s. 3 – 5.

Haveri, Arto (2003b) *Intermunicipal Cooperation as a Part of Local Governance*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja – Finnish Local Government Studies Volume 31 English Issue, 4/2003, s. 316 – 325.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (1997) *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2000) *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät*. Acta nro 123. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (2002) *Tutki ja kirjoita*. Tummavuoren kirjapaino Oy, Vantaa.

Hirst, Paul (2000) *Democracy and Governance*. Teoksessa Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, s. 13 – 35. Toim. Pierre, Jon. Oxford University Press, Oxford.

Hirvonen, Timo (2002) *Kuntien yhteistyön sisältöjä*. Teoksessa Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?, s. 13 – 68. Toim. Hirvonen, Timo. Acta nro 146. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Huttunen, Jouko (2007) *Kasvatustieteellinen tutkimus I*. Verkkodokumentti. <http://www.jyu.fi/edu/laitokset/kas/opiskelu/perusopinnot/KASP010sl07JH.ppt> (luettu 31.1.2008).

Hyvinvointipalveluiden turvaaminen (2003). Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2003. Edita Prima Oy, Helsinki.

John, Peter (2001) *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications Ltd., London.

Kainuun ammattiopiston toimintakertomus 2006 (2007). Verkkodokumentti. <http://www.kao.fi/?deptid=11308> (luettu 12.12.2007).

Kainuun hallintokokeilu 2005 – 2012. Verkkodokumentti. <http://maakunta.kainuu.fi/hallintokokeilu> (luettu 26.10.2007).

Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän II väliraportti: katsaus talouteen ja eräisiin palveluihin (2007). Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2007.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan pöytäkirja 22.3.2007, pykälä 11.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan pöytäkirja 26.4.2007, pykälä 15.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan pöytäkirja 23.8.2007, pykälä 44.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan pöytäkirja 11.10.2007, pykälä 53.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan pöytäkirja 31.1.2008, pykälä 3.

Kainuun maakuntaohjelma 2006 – 2010 (2006). Kainuun maakunta-kuntayhtymä. Kajaanin Offsetpaino Oy, Kajaani.

Kauppi, Hannu (2004) *Kuka tarvitsee arviointia, mihin? – arvioinnin ristiriitaiset pyrkimykset*. Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 23, Number 2, 2004, s. 73 – 85.

Kauppinen, Markku (2003) *Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja – Kommunalvetenskaplig tidskrift Volume 31, 3/2003, s. 171 – 188.

Kauppinen, Harri & Kemppainen, Satu (2005) *Sinisten ajatusten ohjaus – perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaihe Kainuun hallintokokeilun alkaessa 1.1.2005*. Verkkodokumentti. http://www.kao.fi/includes/file_download.asp?deptid=11596&fileid=1528&file=sinisten%20ajatusten%20ohjaus.pdf&pdf=1 (luettu 26.10.2007).

Kemppainen, Raili (2005) *Lukioiden tulevaisuuspolku*. Verkkodokumentti. http://www.kainuu.fi/fi_tied04/Lukioiden_tulevaisuuspolku.pdf (luettu 15.11.2007).

Kickert, Walter (1997) *Public Management in the United States and Europe*. Teoksessa *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, s. 15 – 38. Toim. Kickert, Walter J.M. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.

Kirkinen, Heikki (1996) *Maakuntahallinto – kansanvallan uusi taso*. WSOY, Juva.

Knuutinen, Mikko (1996) *Maakunnan liittojen oikeudellinen asema*. Lisensiaattitutkimus. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Tampere.

Koivukangas, Arto (2007) *Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutustoimiala. Monimuoto-opetuksen kehittämis- ja toteuttamissuunnitelmat vuodelle 2010*. Painamaton suunnitelma.

Kosecoff, Jacqueline & Fink, Arlene (1987) *Evaluation basics*. Sage Publications Inc., Beverly Hills.

Koulutus- ja tiedepolitiikan aluestrategia vuoteen 2013 (2003). Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Opetusministeriön julkaisuja 2003 : 40. Yliopistopaino, Helsinki.

Koulutus ja tutkimus 2003 – 2008 (2004). Opetusministeriön julkaisuja 2004: 6. Yliopistopaino, Helsinki.

Kuhmon toisen asteen koulutuksen tulevaisuuspolku -työryhmän raportti (2007).
Verkkodokumentti. http://www.kainuu.fi/mk_paatokset/kokous/KOKOUS-305-3-Liite-2.PDF
(luettu 31.1.2008).

Laamanen, Elina (toim.) (2005) *Seutuyhteistyön käsikirja II*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.

Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002.

Lehtimäki, Vuokko (1998) *Seutuyhteistyön käsikirja*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Lehtinen, Erno (2004) *Koulutusjärjestelmä suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa*.
Artikkelikokoelmassa tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys, s. 520 – 590. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Helsinki.
Verkkodokumentti. <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf> (luettu 10.10.2007).

Lähdesmäki, Kirsi (2003) *Lectio praecursoria: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 22, Number 3, 2003, s. 283 – 284.

Mackintosh, Maureen (1998) *Public management for social inclusion*. Teoksessa *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, s. 76 – 93. Toim. Minogue, Martin – Polidano, Charles – Hulme, David. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.

Minogue, Martin – Polidano, Charles – Hulme, David (1998) *Introduction: the analysis of public management and governance*. Teoksessa *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, s. 1 – 14. Toim. Minogue, Martin – Polidano, Charles – Hulme, David. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.

Numminen, Ulla (2000) *Voisivatko yleissivistävä ja ammatillinen vahvistaa toisiaan?* Teoksessa *Kokeilusta reformeiksi. Tuloksia ja johtopäätöksiä nuorisoasteen koulutuskokeiluista ja ammattikorkeakoulureformista*, s. 13 – 22. Toim. Volanen, Matti Vesa. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.

Numminen, Ulla & Stenvall, Kirsti (2004) *Seudulliseen yhteistyöhön! Opetustoimen seudullisia verkostoja*. Hakapaino Oy, Helsinki.

OECD (1998) *Best Practice Guidelines for Evaluation*. PUMA Policy Brief No. 5. Paris.

Opetustoimen seutuyhteistyö (2006) Opetushallitus. Verkkodokumentti.
<http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1,443,36406> (luettu 26.10.2007).

Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa (2005). Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriön julkaisut 15/2005. Suomen Printman Oy, Helsinki

Perttunen, Juhani (2002) *Sininen Kainuu - ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi*. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 8/2002. Verkkodokumentti.

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/AA9B6F436C269F9EC2256BE30048E216/\\$file/sininen_kainuu2002.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/AA9B6F436C269F9EC2256BE30048E216/$file/sininen_kainuu2002.pdf) (luettu 5.11.2007).

Pierre, Jon (1998) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*. Palgrave Macmillan Press, Basingstoke.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. 2nd Edition. Oxford University Press Inc., New York.

Rose, Lawrence E. & Ståhlberg, Krister (2005) *The Nordic Countries: still the "promised" land?* Teoksessa Comparing Local Governance. Trends and Developments, s. 83 – 99. Toim. Denters, Bas & Rose, Lawrence E. Palgrave Macmillan, New York.

Ryynänen, Aimo (2003) *Kunnallinen itsehallinto*. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s. 24 - 44. Toim. Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere University Press, Tampere.

Sotkamo-lehti 92/2007. *Kokeilusta tuli suurin uhka*, s. 2.

Stenvall, Jari (1999) *Aluehallinto 2000*. Juvenes-Print, Tampere.

Stenvall, Jari & Harisalo, Risto (2000) *Aluehallinto 2000 – uudistuksen arviointi*. Juvenes print, Tampere.

Stoker, Gerry (1998) *Public-Private Partnerships and Urban Governance*. Teoksessa Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences, s. 34 – 51. Toim. Pierre, Jon. Palgrave Macmillan Press, Basingstoke.

Ståhlberg, Krister (1994) *Julkisen sektorin uudistaminen ja tutkimus*. Teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena, s. 31 – 40. Valtiovarainministeriö. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Suhonen, Marjo & Paasivaara, Leena (2004) *Maakuntalaisten osallistuminen Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa*. Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 23, Number 3, 2004, s. 48 – 60.

Temmes, Markku (1994) *Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Temmes, Markku (2003) *Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset*. Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 22, Number 3, 2003, s. 227 – 243.

Temmes, Markku (2004) *Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta*. Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 23, Number 2, 2004, s. 86 – 93.

Temmes, Markku (2006) *Valtionhallinto - jatkuvuutta ja muutosta. Suomen julkishallinnon rakenteet*. Teoksessa Suomen poliittinen järjestelmä. Toim. Saukkonen, Pasi. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Verkkodokumentti.
<http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/electures/temmes.thm> (luettu 10.10.2007).

Temmes, Markku & Ahonen, Pertti & Ojala, Timo (2002) *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi*. Opetusministeriö, Helsinki.

Tiihonen, Seppo (2004a) *From Governing to Governance. A process of change*. Tampere University Press, Tampere.

Tiihonen, Seppo (2004b) *Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003*. Artikkelikokoelmassa tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys, s. 258 – 350. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Helsinki. Verkkodokumentti. <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf> (luettu 10.10.2007).

Toivonen, Esa (2006) *Kainuun maakuntakokeilu koulutustoimialan näkökulmasta*. Verkkodokumentti. <http://www.lapinliitto.fi/parashanke/sem190106/toivonen1.pdf> (luettu 26.10.2007).

Toivonen, Esa. Sähköpostihaastattelu 4.12.2007.

Tykkyläinen, Markku (2001) *Gradun rakenne ja metodien käyttö*. Verkkodokumentti.
http://www.asianet.fi/asianet/english/databases/material_bank/9_studymaterials/Markku_Tykkylainen_metodisia_lahestymistapoja_gradun_tekemiseen.doc (luettu 31.1.2008).

Uusiutuva Kainuu. Kainuun maakuntasuunnitelma 2025 (2005). Kainuun maakunta-kuntayhtymä. Kajaanin Offsetpaino Oy, Kajaani.

Wallis, Malcolm (2004) *Public Administration and the Management of Socio-Economic Development in Developing Countries: Some Trends and Comparisons*. Teoksessa *Contesting Public Sector Reforms. Critical Perspectives, International Debates*, s. 220 – 233. Toim. Dibben, Pauline – Wood, Geoffrey – Roper, Ian. Palgrave Macmillan. Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne.

Valovirta, Ville (2000) *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset, Research Reports 9/2000. Oy Edita Ab, Helsinki.

Valtavaara, Marjo (2007) *Kainuun maakunta yllättyi nopeasta menojen kasvusta*. Helsingin Sanomat 19.2.2007, s. A6.

Valtioneuvoston asetus 150/2003.

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998.

Vartiainen, Perttu (1998) *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita*. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Verkkodokumentti.
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/\\$file/aluepolitiikan_kehitysvaiheet.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/$file/aluepolitiikan_kehitysvaiheet.pdf) (luettu 26.10.2007).

Vartola, Juha (2000) *Miten maamme hallintoa on uudistettu ja mitä siitä voisi oppia aluehallintoa kehitettäessä?* Hallinnon Tutkimus – Administrative Studies. Volume 19, Number 3, 2000, s. 320 – 323.

Viinamäki, Olli-Pekka (2005) *Monitasohallinnan relevanssi EU-tutkimuksessa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja – Kommunalvetenskaplig tidskrift Volume 33, 2/2005, s. 91 – 101.

Virkkala, Seija (2002) *Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat*. Jyväskylän yliopisto. Chydenius-instituutti. Selosteita ja kustannuksia nro 42. Kokkola.

Virolainen, Maarit (2000) *Opettajat ja rehtorit verkostoitumisen kehittäjinä*. Teoksessa Kokeilusta reformeiksi. Tuloksia ja johtopäätöksiä nuorisoasteen koulutuskokeiluista ja ammattikorkeakoulureformista, s. 75 – 86. Toim. Volanen, Matti Vesa. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.

Volanen, Matti Vesa (2005) *Opiskeleva pohjoinen Keski-Suomi. Toisen asteen koulutuksen alueellinen kehittäminen*. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.

Liite: Kysely Kainuun hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamista muutoksista

LUOTTAMUKSELLINEN

Kysely Kainuun hallintokokeilun koulutustoimialalle aiheuttamista muutoksista

Valitse jokaisen kysymyksen kohdalla omasta mielestäsi sopivin vaihtoehto tai kirjoita vastauksesi sille varattuun tilaan.

1. Sukupuoli nainen mies

2. Ikäryhmä ----- vuotta

3. Kotikunta Kunta

4. Oletko Luottamushenkilö

5. Kuinka suuren osan työajastasi käytit Kainuun hallintokokeilun valmisteluun vuosien 2003 – 2004 aikana?

100 - 80 % 80 - 60 % 60 - 40 % 40 - 30 % 30 - 20 % 20 - 10 % 10 - 0 % En osaa sanoa

6. Kuinka suhtauduit Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan ennen sen käynnistymistä? 5 = erittäin positiivisesti, 1 = erittäin kielteisesti.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

7. Kuinka tyytyväinen olet Kainuun hallintokokeiluun kokonaisuudessaan tällä hetkellä? 5 = erittäin tyytyväinen, 1 = erittäin tyytymätön.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

8. Kuinka tyytyväinen olet Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta tällä hetkellä? 5 = erittäin tyytyväinen, 1 = erittäin tyytymätön.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

9. Miten kotikuntasi asukkaat käsityksesi mukaan suhtautuvat Kainuun hallintokokeiluun koulutustoimialan osalta? 5 = erittäin positiivisesti, 1 = erittäin kielteisesti.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

10. Mainitse kolme koulutustoimialan asiaa, jotka ovat Kainuun hallintokokeilun aikana muuttuneet eniten parempaan suuntaan.

1.

2.

3.

11. Mainitse kolme koulutustoimialan asiaa, jotka ovat Kainuun hallintokokeilun aikana muuttuneet eniten huonompaan suuntaan.

1.

2.

3.

12. Kainuun hallintokokeilua valmisteltaessa koulutustoimialalle asetettiin tavoitteita. Mitkä mielestäsi ovat koulutustoimialan kolme tärkeintä tavoitetta?

1.

2.

3.

13. Miten nämä kolme mainitsemaasi tavoitetta ovat mielestäsi tähän mennessä toteutuneet?

14. Jos mainitsemasi tavoitteet eivät ole mielestäsi toteutuneet, mistä se mielestäsi johtuu?

15. Onko Kainuun hallintokokeilu mielestäsi tehostanut koulutustoimialan toimintaa aikaisempaan verrattuna? 5 = erittäin paljon, 1 = erittäin vähän.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

16. Onko Kainuun hallintokokeilu mielestäsi tehnyt koulutustoimialan toiminnasta aiempaan verrattuna taloudellisempaa? 5 = erittäin taloudellista, 1 = erittäin epätaloudellista.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

17. Onko lukiokoulutuksen siirtämisestä maakuntayhtymän vastuulle saatava hyöty mielestäsi riittävä suhteessa kustannuksiin? 5 = hyvin riittävä, 1 = hyvin riittämätön.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

18. Onko ammatillisen koulutuksen siirtämisestä maakuntayhtymän vastuulle saatava hyöty mielestäsi riittävä suhteessa kustannuksiin? 5 = hyvin riittävä, 1 = hyvin riittämätön.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

19. Vastaako lukiokoulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle mielestäsi paremmin eri toimijoiden (esim. oppilaat, oppilaitokset) tarpeita kuin aiempi perinteinen, hajautetumpi järjestelmä? 5 = paljon paremmin, 1 = paljon huonommin.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

20. Vastaako ammatillisen koulutuksen siirtäminen maakuntayhtymän vastuulle mielestäsi paremmin työ- ja elinkeinoelämän tarpeita kuin aiempi perinteinen, hajautetumpi järjestelmä? 5 = paljon paremmin, 1 = paljon huonommin.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

21. Miten Kainuun hallintokokeilua voisi koulutustoimialan osalta mielestäsi kehittää?

22. Miten suhtaudut Kainuun hallintokokeilun jatkamiseen vuoden 2012 jälkeen? 5 = erittäin positiivisesti, 1 = erittäin negatiivisesti. Voit perustella vastauksesi alla olevaan tekstikenttään.

5 4 3 2 1 En osaa sanoa

Tietojen lähetys

Lähetä tiedot Tyhjennä

Kiitos vastauksistasi!

(Bourque & Fielder 2003; Dillman 2000; Fink 1995; Fink 2006; Kosecoff & Fink 1987)