

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamistieteiden laitos

KUMPPANUUS KUNNALLISISSA KULTTUURIPALVELUISSA  
– MONIPUOLISTEN KULTTUURIPALVELUJEN  
KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUS?

Hallintotiede

Pro gradu -tutkielma

Elokuu 2010

Ohjaaja Risto Harisalo

Noora Anttila

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
Tekijä:	ANTTILA, NOORA
Tutkielman nimi:	Kumppanuus kunnallisissa kulttuuripalveluissa – monipuolisten kulttuuripalvelujen kehittämisen mahdollisuus?
Pro gradu tutkielma:	94 sivua, 9 liitesivua
Aika:	Elokuu 2010
Avainsanat:	hallinta, kulttuuripalvelu, kumppanuus, public-private partnership, vaihtoehtoiset tuotantotavat

---

Tutkimuksen aiheena on kumppanuus kunnallisissa kulttuuripalveluissa. Suomen kuntien palvelukentät ovat laajentuneet viime aikoina huomattavasti ja ne ovat joutuneet yhä kasvavien palvelutarpeiden osalta vaikean tehtävän eteen. Tämä on johtanut kunnissa vaihtoehtoisten toimintatapojen kartoitukseen, joilla kunta oman tuotannon sijaan tuottaa palveluja erilaisilla tuloksellisilla yhteistyö- ja kumppanuusjärjestelyillä. Tutkimuksen tavoitteena on eksploratiivisesti kuvata ja selittää kulttuuripalveluiden nykyistä tilannetta, hahmottaa tilanteen kehityssuuntaan sekä edellytyksiä kumppanuusmallin yleistymiselle.

Tutkimuksen kohteena ovat kulttuuripalvelut yhdeksässä eri kaupungissa: Hämeenlinna, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Oulu, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki ja Tampere. Tutkimuskaupungit sijaitsevat maantieteellisesti hyvin laajalla alueella ja niiden suuruusluokka asukasmäärän perusteella vaihtelee huomattavasti. Tutkimuksen aineisto valittiin Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön Cuporen vuonna 2008 keväällä keräämistä haastatteluista, jotka toteutettiin teemahaastatteluna. Tutkimushaastattelussa haastateltiin kaupunkien kulttuuritoiminnan johtajia ja tämä valittiin myös tutkimuksen näkökulmaksi.

Tutkimusmetodiksi valittiin kvalitatiivinen lähestymistapa ja se toteutettiin tapaustutkimuksena. Laadullinen aineisto analysoitiin aineistolähtöistä sisällönanalyysi -menetelmää käyttäen, muodostettaessa samalla tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Tämä viitekehys rakentuu julkishallintoa ja julkisia palveluja käsittelevien teorioiden varaan.

Varsinaista kumppanuuden kriteerit täyttävää toimintaa on kaupunkien kulttuurituotannossa vähän. Kumppanuuden mahdollisuudet kehittää kulttuuripalvelujen tuotantoa nähtiin olevan yleisten kulttuuripalvelujen ja taideopetuspalvelujen saralla. Etuna kumppanuudessa koettiin innovatiivinen ja uusiutuva ote kulttuuriin, taloudellisuus sekä nopeus reagoida muuttuviin palvelutarpeisiin. Hankaluutena kumppanuudessa nähtiin vähäiset markkinat, hitaasti muuttuvat käytännöt kunnallishallinnossa, luottamuksen puute sekä riittämätön tuki kunnan ulkopuolisille toimijoille. Kumppanuus vaatii uudenlaista johtamista ja hyvä johtaminen nähtiin kunnallisissa kulttuuripalveluissa verkostojohtajana, joka koordinoi eri palvelutuottajien välillä ja huomioi asiakasnäkökulman. Kumppanuusmallilla on edellytyksiä toimia suomalaisessa kulttuuripalvelutuotannossa, mutta ei vielä täydellisesti.

# Sisältö

1	JOHDANTO .....	5
2	TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT.....	8
2.1	Aiemmat tutkimukset kunnallisesta kulttuurituotannosta .....	8
2.2	Tutkimuksen päätehtävän asettaminen.....	9
2.3	Tutkimuksen tieteellisen tavoitteen asettaminen.....	13
2.4	Tutkimuksen näkökulman asettaminen .....	15
3	TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	17
3.1	Tutkimuksen pääkäsitteiden asettaminen .....	17
3.1.1	Hallinta.....	19
3.1.2	Julkinen-yksityinen-yhteistyö .....	22
3.2	Kulttuuripalvelut ja markkinat .....	24
3.3	Kumppanuus.....	26
3.4	Ohjauskeinot.....	30
4	TUTKIMUSKOHTEN ESITTELY .....	33
4.1	Tutkimuskaupungit.....	33
4.2	Tutkimuskaupunkien kulttuuritoiminnan talous ja tuotantotavat.....	34
5	TUTKIMUKSEN AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY .....	37
5.1	Tutkimusmetodina laadullinen tapaustutkimus.....	37
5.2	Aineiston keruu ja valinta.....	39
5.3	Aineiston käsittely ja analysointi .....	40
5.4	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	42
6	TUTKIMUKSEN LAADULLINEN ANALYYSI.....	45
6.1	Kulttuuripalvelut ja markkinat .....	45
6.1.1	Kunnallisen kulttuurisektorin kehitys .....	45
6.1.2	Kunnan tehtävät kulttuurisektorilla.....	48
6.1.3	Kulttuuripalvelujen tuottaminen ja järjestäminen.....	51
6.1.4	Kunnan kulttuuripalvelutuotannon tulevaisuus .....	55
6.2	Kumppanuus.....	58
6.2.1	Kumppanit julkisella sektorilla .....	58
6.2.2	Kumppanuus kunnan ulkopuolisten yhteisöjen kanssa.....	63
6.2.3	Kumppanuuden demokratisointi .....	70
6.3	Ohjauskeinot.....	74
6.3.1	Lautakunnat ja virasto-organisaatio .....	74
6.3.2	Kulttuuriavustukset .....	77
6.3.3	Sopimus.....	80
6.3.4	Mittarit ja arviointi .....	83
6.4	Johtopäätökset .....	84
7	LOPUKSI.....	87
	LÄHTEET.....	89
	LIITTEET .....	95

## LIITTEET

Liite 1 Tutkimuskaupunkien kulttuuritoiminnan rakenne

Liite 2 Haastattelurunko oheiskirjeineen

Liite 3 Tutkimukseen haastatellut henkilöt

## TAULUKOT

Taulukko 1 Tutkimuskaupungit

Taulukko 2 Tutkimuskaupunkien talouden tunnusluvut

Taulukko 3 Kunnalliset ja kunnan avustamat kulttuuriorganisaatiot

Taulukko 4 Kulttuurin lautakuntarakenne tutkimuskaupungeissa vuonna 2007

## KUVIOT:

Kuvio 1 Teoreettinen viitekehys

Kuvio 2 Hallinnan perusmuodot

Kuvio 3 Kumppanuuden liittyminen kunnalliseen palvelutuotantoon

Kuvio 4 Tutkimukset aineistolähtöisen sisältöanalyysin vaiheet

# 1 JOHDANTO

”Kulttuuri on suuri asia hyvinä aikoina, mutta huonoina aikoina se on taloutta hivuttava parasiitti”, toteaa läänintaiteilija työskennellyt Hannu Castrén Jyväskylän kaupungin kulttuuristrategiassa (2005, 37). Tätä sitaattia vahvistaa myös Kunnallisalan kehittämissäätiön kesällä 2009 julkaistu tutkimus, jossa kuntalaisilta ja kunnanvaltuutetuilta kysyttiin, tarvitseeko kunta säästöjä taloudellisen tilanteen kohentamiseksi. Säästöjen kannalla olivat sekä kuntalaiset (71 %) että valtuutetut (64 %) ja vähiten tärkeinä menoerinä eli mahdollisina säästökohteina tutkimuksessa nähtiin kulttuuri, viher- ja virkistysalueiden kunnossapito sekä yrityselämän tukeminen. Miten monipuoliset ja laadukkaat kulttuuripalvelut voidaan tulevaisuudessa taata kuntien mahdollista taloudellisista vaihteluista huolimatta?

Kunnissa tehokkaita palvelutuotantotapoja on pyritty löytämään jo jonkin aikaa. Verovaroille vastineen (value for money) tuottaminen on toiminut yleiseurooppalaisena vaatimuksena verovarojen oikeasta käytöstä (esim. Butt & Palmer 1985). Verovaroille vastineen tuottaminen tarkoittaa, että kuntien tuottamien palveluiden tulee olla tehokkaasti ja taloudellisesti tuotettuja sekä saada aikaan toivottuja vaikutuksia. Suomessa kunnat ovat siirtyneet 1980-luvulta lähtien markkinasuuntautuneisiin malleihin (Kolehmainen 2007, 18). Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) ajatuksena on lisätä markkinasuuntautumista sekä johtajuutta, jotka tehostaisivat julkisen sektorin toimintaa. Markkinasuuntautuneisuus vaikutti myös kuntien palvelutuotannon ja johtamismallien kehitykseen. Yritysmailmasta johdetut opit eivät kuitenkaan soveltuneet sellaisenaan julkiselle sektorille vaan niihin verratessa kuntien toimintaa sävyttävät lukemattomat arvot. Myös suoranaisten voiton tavoittelun sijaan kuntien toiminta sisältää monia erilaisia, usein ristiriidassa olevia, intressejä ja johtaminen tapahtuu näiden edistämisen ja yhteensovittamisen välimaastossa. (Haveri & Anttiroiko 2009, 196)

Kulttuuripalveluiden tehtävä kunnissa on edistää hyvinvointia ja sivistystä sekä tarjota kuntalaisille elämyksiä ja harrastusmahdollisuuksia. Kunnan näkökulmasta kulttuuripalveluilla on myös merkittävä rooli kuntien vetovoimaisuuden edistämässä, uusien asukkaiden houkuttelemisessa ja niiden kiinni pitämisessä. Voidaankin nähdä, että kulttuurin arvostus yhteiskunnan menestystekijänä on kasvanut ja kulttuuri nähdään yhä tärkeämpänä alueellisena voimavarana, jonka avulla alueiden sekä kuntien on mahdollista profiloitua, luoda kuntalaisille hyvinvointia sekä vahvistaa kunnan omaa imagoa. Viimeisten vuosikymmenten aikana kuntasektori on kohdannut

monia muutoksia, jotka vaikuttavat niiden toimintaympäristöön. Nämä muutokset aiheuttavat myös kulttuuripalveluille uusia haasteita.

Syitä muutokseen on monia ja lähiaikoina kuntien palvelukentät ovat laajentuneet huomattavasti. Osaltaan tätä ovat lisänneet kuntalaisten yksilölliset palvelutarpeet, muutokset väestörakenteessa sekä valtio kunnille siirtämät tehtävät. Muutoksen taustalla ovat myös kiristynyt kuntatalous, suuntaus asiakaskeskeisempään palvelutuotantoon sekä palvelujen laadun varmistus. Suomen kunnat ovat joutuneet hyvinvointivaltion kasvavien palvelutarpeiden osalta vaikean tehtävän eteen ja se on johtanut kunnissa vaihtoehtoisten toimintatapojen kartoitukseen, joilla kunnan palvelutuotantoa saataisiin sekä järkeistettyä että tehostettua tinkimättä kuitenkin palveluiden laadusta. (Martikainen & Meklin 2003, 3)

Kulttuuripalveluissa toimintaympäristön muuttumiseen vaikuttavat erityisesti väestörakenteen muutokset. Kansainvälistymisen sekä maahanmuuton seurauksena tarvitaan monikulttuurisia palveluita ja toisaalta taas Suomen ikärakenteen muutoksen seurauksena puolestaan tarvitaan erityisesti vanhemmille ihmisille suunnattuja kulttuuripalveluita. Erilaiset ihmisryhmät tarvitsevat siis hyvin yksilöllisiä palveluita. Samalla kulttuuripalveluilta kuitenkin odotetaan saavutettavuutta ja tuloksellisuutta, jotka muodostavat yhdessä hankalan yhtälön. Kuntien kulttuurisektorilla on esimerkiksi kirjastopalveluiden osalta kehitetty alueellisia yhteistyömalleja, jolloin palveluita on mahdollista käyttää yli kuntarajojen. Myös sähköiset viestimet ovat muokanneet kulttuuripalveluiden asiointimahdollisuuksia ja tiedottamista tuoden ne lähemmäs kuntalaisia. (Suomen Kuntaliitto 2007, 18-20, 46-53) Kulttuuripalvelut ja niiden tuottaminen ovat muutosten edessä ja niiden on pystyttävä vastaamaan kehityshaasteeseen.

Monet kunnat ovat ryhtyneet etsimään vastauksia ympäristön luomaan muutokseen. On kuitenkin huomattava, että niiden lähtötilanteet vaihtelevat hyvin paljon. 2000-luvulla kumppanuus on noussut Suomen julkisella sektorilla varteenotettavaksi toimintatavaksi kunnalliseen palvelutuotantoon. Sen avulla kunnat pyrkivät edistämään ”hyviä” vaikutuksia toimintaansa, kuten oman organisaation keventämistä, tehokasta sekä taloudellista toimintaan, substanssiosaamista, demokratiaa, asiakaslähtöisyyttä ja palveluiden monipuolisuutta. Kumppanuudessa palvelun riskit jaetaan ja tavoitteena on tilanne, jossa molemmat kumppanuuden osapuolet hyötyvät kumppanuudesta. Kuitenkaan kaikki kumppanuuden vaikutuksia ei voida ennakoida vaan tätä toimintatapaa hyödynnettäessä se tuo mukanaan myös yllättäviä vaikutuksia, sekä positiivisessa että

negatiivisessa mielessä. Kumppanuus on noussut esille yhteiskunnallisella agendalla eri tilanteissa. Myös kunnallisissa kulttuurilaitoksissa kumppanuus ei ole uusi asia vaan esimerkiksi museot ovat hankkineet kumppaneita asiantuntijuuden ja näyttelyiden vaihtoon.

Tutkimuksessaan kuntien kulttuuritoiminnan kustannuksia vuonna 2007 Ruusuvirta, Saukkonen, Selkee & Winqvist (2008, 74) päätyvät siihen, että sekä kuntien kulttuuripolitiikan että kulttuurin palvelutuotannon olevan murrenvaiheessa. Kuntien mahdollisuudet investoida ja kehittää kulttuuripalveluita vaihtelevat mutta yhteistä on, että kunnissa mietitään parasta mahdollista tapaa taloudellisten resurssien ja kansalaisten tarpeet huomioiden tuottaa ja järjestää kulttuuripalveluita. Tätä taustaa vasten on aiheellista tutkia, onko kumppanuusmallilla edellytyksiä toimia kunnan kulttuuripalveluiden tuottamistapa ja mahdollisesti edesauttaa monipuolisten kulttuuripalveluiden säilymiseen sekä lisäämiseen jatkossa - huolimatta kuntia ravistelevista taloudellisista vaihteluista.

## 2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

### 2.1 Aiemmat tutkimukset kunnallisesta kulttuurituotannosta

Kulttuuripoliittisen tutkimuksen kannalta Suomessa huomattavimpiin teoksiin kuuluu Ilkka Heiskasen, Anita Kankaan ja Ritva Mitchellin toimittama teos *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet* (2002), joka toimii alan laajana perusteoksena. Myös Simo Häyrynen on koonnut teoksessaan Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripoliittikka (2006) Suomen keskeisimpiä kysymyksiä liittyen kulttuuripoliittikkaan. Muita huomattavia teoksia ovat Anita Kankaan ja Juha Virkin toimittama *Kulttuuripoliittikan uudet vaatteet* (1999) sekä Timo Cantellin *Kannattaako kulttuuri?* (1993)

Kuntatasolla kulttuuria on tutkittu muun muassa teoksissa Timo Kukkasmäki Kulttuuritoiminnan käsikirja (1998) ja Seppo Korpipää Mitä tapahtuu kulttuuritoimelle? (1995). Myös KuntaSuomi 2004 -ohjelman puitteissa Rinna Ikola-Norrbacka, Juha Mattila ja Pertti Mäkelä Vaasan yliopistosta ovat keränneet tietoa kuntien kulttuuritoimista ja niiden muutoksista vuosilta 1996, 1999 ja 2002 Nykyaikaisempaa tietoa kulttuuripalvelujen tilasta antavat kuitenkin Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön Cuporen ja Kuntaliiton yhdessä julkaisemat raportit: Kulttuuritoiminnan kustannukset 14 kaupungissa vuonna 2006 (Ruusuvirta, Saukkonen, Selkee & Winqvist 2008) ja Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa (Ruusuvirta, Saukkonen, Selkee & Winqvist 2008), joissa keskitytään tutkimuskaupunkien kulttuuritoiminnan tuloihin ja menoihin. Syvemmin kaupunkien kulttuuritoiminnan nykytilannetta sekä tulevaisuutta käsittelee Pasi Saukkosen ja Minna Ruusuvirran teos *Toiveet, tavoitteet ja todellisuus. Tutkimus kulttuuripoliittikasta 23 kaupungissa* (2009), joka nostaa esille kaupunkien halun hakea vaihtoehtoisia tuotantotapoja, kehittää avustuspolitiikka, mutta myös vähentää kunnan omaa kulttuuritoimintaa tukemalla ulkopuolia tahoja.

Vaihtoehtoisia järjestämistapoja on myös tutkittu Suomen Kuntaliiton selvityksessä Opetus- ja kulttuuripalvelujen monimuotoiset järjestämistavat -selvitys sivistystoimen palvelurakenteesta (2005). Selvitys toteutettiin verkkokyselynä ja vastauksia saatiin kaikkiaan 248 kunnalta. Tulokset osoittivat kuntien tekevän sivistystoimen alueella runsaasti erilaisten palvelumuotojen kehittämistyötä, joilla turvataan alueiden opetus- ja kulttuuripalveluja sekä laadullisesti että



määrällisesti. Luonteeltaan tämä selvitys toimii hyvin yleisellä tasolla, jolloin on perusteltavaa jatkaa sen aihepiirissä tutkimusta tarkemmin kaupunkien osalta.

Kunnallisten kulttuuripalvelujen ja kolmannen sektorin yhteistyön rajapintaa on tutkittu Hännisen Kankaan & Siisiäisen toimittamassa teoksessa *Mitä yhdistykset välittävät* (2003). Kangas (2003, 64) tutki artikkelissaan Jyväskylän kulttuuriyhdistyksiä ja toi esiin, etteivät kulttuuriyhdistykset pitäneet ostopalveluita ja niihin liittyviä sopimuksia kovinkaan tärkeinä toimintansa tavoitteiden suhteen. Olennaisempina nähtiin kunnan ulkopuolisen toiminnan tai sieltä siirtyneen toiminnan ylläpito ja aktiviteetit. Artikkelit toi kuitenkin myös esiin kaksi onnistunutta kumppanuussuhdetta kaupungin ja kolmannen sektorin välillä, johon liittyi ratkaisevina tekijöinä ennakoasenteiden voittaminen, julkisen sääntelyn joustavuuden määrittely sekä luottamuksen kehittäminen.

Kulttuurikentällä erityisenä mielenkiinnon kohteena ovat viime vuosina olleet kulttuurin merkitys paikallisena, alueellisena ja kansallisena vetovoimatekijänä. Kimmo Kainulaisen tutkii aluetieteen väitöskirjassaan *Kunta ja kulttuurin talous* (2005) suomalaisia kulttuurifestivaaleja ja niiden merkitystä aluetaloudelle. Hänen mukaansa kulttuurin ja talouden asetelma on vaihdellut läpi vuosikymmenet. Kulttuurista on muodostunut alueille ja taloudelle tuottoisa lisäarvon elementti. Toisaalta samalla myös kulttuuripuoli on siirtänyt talouden näkökulman omaan käyttöönsä tinkimättä kuitenkaan luovuudesta. Kulttuurin merkitystä alueille on myös tutkinut Pekka Himanen teoksessaan *Välittävä, kannustava ja luova Suomi* (2004) sekä Markku Wilenius teoksessaan *Luovaan talouteen* (2004). He nostivat Suomessa keskustelua luovan alan ja yhteiskunnan vuorovaikutuksesta. Näissä teoksissa kulttuuriosaaminen sekä luovuus nostettiin Suomen strategiseksi menestystekijäksi.

Tämän tutkimuksen aihepiiriin kiinteimmin aiemmasta tutkimuksesta liittyvät Suomen Kuntaliiton selvitys Opetus- ja kulttuuripalvelujen monimuotoisista järjestämistavoista sekä Pasi Saukkosen ja Minna Ruusuvirran teos *Toiveet, tavoitteet ja todellisuus. Tutkimus kulttuuripolitiikasta 23 kaupungissa* (2009).

## **2.2 Tutkimuksen päätehtävän asettaminen**

Hallinnossa on kyse siitä, miten asiat saadaan tehdyiksi (Simon 1979) ja hallintotieteen keskeinen tehtävä on tutkia organisaatioiden rakenteita: niiden tehokkuutta, hallinnointia, johdettavuutta,

kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja palveluiden laatua. (Vartola 2009, 13) Suomen kunnallishallinnoissa on pidetty tärkeänä, että kunnan tuottamat tarpeellisiksi katsotut palvelut tuotetaan kunnan omalla organisaatiolla kuntalaisille sekä osaltaan taataan, että palvelut ovat kunnan alueella saatavilla. Hyvinvointivaltion kehittyessä kuntien organisaatioita laajennettiin samaan aikaan kuntien tehtävälajien laajetessa julkisen vallankäytön ulkopuolelle. Parhaana tuotantotapana nähtiin kunnan oma tuotanto, jota ei kyseenalaistettu eikä vaihtoehtoisia malleja tarvittu. Tämä ei kuitenkaan palvelut kuntalaisia ja palveluihin kohdistui muutospaineita. (Valkama 1994, 7-8, 10.) Kuntalaisten yksilölliset palvelutarpeet ovat kasvaneet niin merkittävästi, ettei kunnilla oman organisaation puitteissa mahdollisuutta toteuttaa niitä kaikkia. Siksi kunnat hakevat kevyempiä vaihtoehtoja tuottaa palveluita ja myös lainsäädäntö on tukemassa tätä kehitystä.

Tutkimuksen aihepiiriä taustoittaa The New Public Management eli uusi julkijohtaminen, joka on vaikuttanut Suomen kuntasektorilla 1980-luvulta lähtien (Rajala 2002, 204). Uuden julkisjohtamisen avulla on pyritty kehittämään ja lisäämään julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Sen tavoitteena on löytää ratkaisuja niukentuneen julkisen talouden tuomiin paineisiin, pohtia hallinnon koon ja kustannusten suhdetta, julkisen sektorin interventiota, roolia palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä sekä kansalaisten asemaa suhteessa hallintoon. (Lähdesmäki 2000, 31) Uuden julkisjohtamisen mukanaan tuoma uusi johtamiskulttuuri tähtää organisaation toiminnan tuloksellisuuden, innovatiivisuuden ja vaikuttavuuden kehittämiseen käyttämällä yritysmaailmasta tuttuja johtamis- sekä budjetoitimenetelmiä. Se korostaa myös yksilön valintaa, laadukkaita palveluita sekä asiakaslähtöisyyttä ja pyrkii luomaan taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. (Anttiroiko Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2005, 63) Kunnissa uuden julkisjohtamisen kehittämispolitiikka on tuonut muun muassa muutoksia palvelutuotannon organisointiin.

Tehtävät, joita kunnat tuottavat kuntalaisille, on säädetty laissa. Kuntalain (365/1995) 1 momentin 2 § kuitenkin säätää, että kunnat voivat tuottaa palveluita joko yksin, yhdessä toisten kuntien kanssa tai hankkia palveluita myös ulkopuolisilta palvelun tuottajilta. Alalla tapahtunut muutos kuvaa palveluiden tuottamisvastuun korvautumista palveluiden järjestämistä vastuulla ja on mahdollistanut muiden tuottajien harkinnan (Kolehmainen 2007, 10). Vaihtoehdot kunnalliselle palvelutuotannolle ovat (Suomen Kuntaliitto):

- Oma tuotanto: oma tulosyksikkö tai liikelaitos
- Osakeyhtiö: kunnan omistama tai usean kunnan omistama

- Kuntayhtymä: normaali tai liikelaitos
- Ostopalvelut ja muut tuotantotavat: yritykset ja yhteisöt

Uusi julkisjohtaminen nosti esille kuntien vaihtoehtoiset tuotantotavat, jolloin palvelutuotantoon vakiintui ajatukset kilpailutuksesta, yksityistämisestä, ostopalveluista, palveluseleleistä ja muista vaihtoehtoista. (Sutela 2003, 23) Kunnissa on tehty läpi 2000-luvun palvelustrategioita, joissa kunnan omia palveluita on tarkasteltu kriittisesti tuottamisvaihtoehtojen näkökulmasta. Erityisesti kesällä 2003 Kuntaliiton käynnistämän kampanjan sai monet kunnat aloittamaan palvelustrategiatyön (Kuopila 2008, 11) ja laajempaa rakenneuudistusta haettiin vuoden 2005 keväällä käynnistetyssä kunta- ja palvelurakenne-uudistuksessa, jonka tavoitteena on muun muassa edistää uusia palvelujen tuottamis- ja organisoimistapoja. Aikaa myöten uusi julkisjohtaminen on yleistänyt myös tilaaja-tuottajamallien kehittymistä sekä siirtänyt kunnan ottamia tehtäviä yksityisille toimijoille, yhteisöille ja kansalaisjärjestöille. (Sutela 2003, 23) Uuden julkisjohtamisen vaikutus kuntien palvelujen uudelleenorganisointiin on huomattava ja se taustoittaa tutkimuksen aihepiiriä.

Suomessa kulttuuri ja taide toimivat pääosin julkisen tuen avulla. Verovarojen ja mahdollisten pääsylipputulojen lisäksi kuntien kulttuuritoimintaa rahoitetaan valtionosuuksilla, joiden tarkoituksena on turvata palvelutuotannon pysyvyys. Valtio on siirtänyt kulttuurilaitosten rahoitusvastuuta yhä enemmän kunnille, jolloin laitosten kustannuksia on pyritty minimoimaan sekä lisäämään laitosten budjetin omaa tulo-osuuttaan. Tästä johtuen kunnallisia kulttuurilaitoksia alettiin monissa kunnissa ulkoistamaan järjestöjen, osuuskuntien sekä yksityisten toiminimien vastuulle. (Heiskanen ym. 2002, 63, 328-329)

Kunnat myöntävät kulttuuritoiminnan eri yhteisöille avustuksia, jotka ovat monesti näiden yhteisöjen toiminnan kannalta elinehto. Kulttuuriavustuksia myönnetään niin kunnan oman organisaation yksiköille kuin myös muille yhteisöille. Rahoittaessaan sekä ostaessaan kulttuuripalveluita kunta toimii palveluiden tuottamisen yhteistyökumppanina. Tätä yhteistyötä voisi verrata kumppanuuteen ja public-private partnership toimintatapaan, jolla tarkoitetaan julkisen ja yksityisen sektorin pitkäkestoista yhteistoimintaa. Avustaminen tapahtuu kuitenkin usein vuositasolla, jolloin tietty kulttuuripalvelu tai jonkin palvelua tuottavan kulttuuriyhteisön toiminta on turvattu vuodeksi kerrallaan. Kumppanuuden lähtökohtana on pitkäkestoisuus, joka tarjoaa molemmille osapuolille turvan toiminnan jatkuvuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Tältä osin on olennaista selvittää, minkälaisia asenteita kumppanuuden kehittämiseksi on havaittavissa.

Kunnat ovat tilanteessa, että pystyäkseen tarjoamaan monipuolisia kulttuuripalveluita kaiken ikäisille, on niiden avattava toimintaansa ja otettava myös muut yhteisöt, yritykset sekä oman kunnan muut hallintokunnat osaksi toimintaa. Kunnat hakevat ja käyttävät erilaisia menetelmiä tehdä yhteistyötä, mutta kuitenkin ratkaisut tuottaa palveluita yhteistyöllä vaihtelevat huomattavasti. Kysymys siitä, tuotetaanko palvelu itse vai annetaanko se toisen yhteisön hoidettavaksi, on poliittinen ja siihen vaikuttavat muun muassa palvelun ohjauskeinot, mahdollisuus hyödyntää markkinoita, maantieteellinen sijainti sekä taloudellisuus. Myös luottamuksen kumppanuuden eri osapuolien kesken on keskeistä. Kuntien on siis ratkaistava, minkä verran ne ovat valmiita avaamaan toimintansa muille toimijoille ja minkä verran toiminnan langat halutaan säilyttää omissa käsissä. Kulttuurin osalta isoimmissa kaupungeissa suurimmat kulttuuritoimijat ovat usein kunnan omistamia kulttuurilaitoksia ja on syytä miettiä, mikä on myös niiden asema ja rooli tulevaisuudessa.

Kiinnostuin kuntien kulttuuripalveluiden tuotantotavoista työskennellessäni tutkimusapulaisena Kulttuuripolitiikan tutkimuksen edistämiskeskuksen Cuporen ja Kuntaliiton yhteisissä tutkimushankkeissa. Näissä tutkimuksissa kartoitettiin kunnallisen kulttuuritoiminnan tuloja ja menoja vuosilta 2006 ja 2007 sekä nykyisiä järjestämistapoja, eri taidemuotojen tukemista että alan tulevaisuuden näkymiä. Tutkimustyötä tehdessä kävi ilmeiseksi, että kuntien valinnat tuottaa kulttuuripalveluita ovat hyvin moninaiset ja monien kuntien tavoitteena on tulevaisuudessa lisätä vaihtoehtoisten palvelutuottajien määrää. Kulttuuripalveluihin kuten muihinkin kunnallishallinnon osa-alueisiin kohdistuu edellä esitettyjä muutospaineita ja vaihtoehtoiset palvelutuotantotavat ovat yksi merkittävä tapa vastata tähän haasteeseen. Kumppanuus on näistä palvelutuotantotavoista yksi vaihtoehto, jota ei ole kulttuuripalveluiden puolella juurikaan kartoitettu. Asetankin aiemman pohdinnan saattelemana tutkimukseni pääongelmaksi selvittää, **mitä edellytyksiä kumppanuudella on kunnallisissa kulttuuripalveluissa.** Tutkimusongelmaa tarkastellaan seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

Mitä kulttuuripalveluiden osa-alueita voidaan tuottaa kumppanuudella?

Mitkä ovat kumppanuuden vahvuudet ja toisaalta heikkoudet?

Mitä ohjauskeinoja kunnalla on käytössä kumppanuuden hallitsemiseksi?

## 2.3 Tutkimuksen tieteellisen tavoitteen asettaminen

Jürgen Habermas erotteli kolme tiedonintressiä, joita vastaa inhimillisen toiminnan eri aspektit sekä erilaiset tieteelliset lähestymistavat. Nämä tiedonintressit ovat tekninen, praktinen/hermeneuttinen ja emansipatorinen. Teknisen tiedonintressi perustana ovat työ sekä muut empiirisanalyttiset tieteet, joilla pyritään maailmaa koskevan tiedon keräämiseen. Erityiskohteena on luonnontieteellisen informaation kerääminen. Puolestaan hermeneuttinen tiedonintressi keskittyy kieleen, tulkintaan ja ymmärrykseen. Kolmantena oleva emansipatorinen tiedonintressi pyrkii muuttamaan maailmaa ja käyttää siihen kritiikkiä ja yhteiskunnallisena tekijänä valtaa. (Habermas 1976, 121)

Empiiris-analyttiset tieteet kehittävät tietoa alkuaikojen pysyvien teorioiden tukemina. Tieteitä ”velvoittaa teoreettinen asenne, joka pyrkii vapautumaan luonnolliset elämänintressit dogmaattisesta yhteydestä ja häiritsevästä vaikutuksesta”, kun taas historiallis-hermeneuttiset tieteet eivät ole perinteiden kanssa sidoksissa. Empiiris-analyttisten tieteiden lähestymistapaan kuuluu tekninen tiedonintressi. Historiallis-hermeneuttiseen lähestymistapaan kuuluvat puolestaan praktinen intressi ja kriittisesti suuntautuvien tieteiden lähestymistapana emansipatorinen tiedonintressi. (Habermas 1976, 125, 130)

Herbert Simon jaotteli kirjassaan Päätöksenteko ja hallinta (1979) tieteenlajit teoreettisiin ja käytännönläheisiin. Hän nosti samassa kirjassa esille rationaalisuuskäsityksen ja sen rajoitukset. Simonin (1979, 118) mukaan rationaalisuutta saavuttaakseen on tunnettava ja osattava ennakoida jokaisen valinnan seuraukset. Todellisuudessa tämä on mahdotonta ja tieto on aina puutteellista. Rationaalisuus edellyttää, että käyttäytymismalli valitaan kaikista mahdollisista malleista. Kuitenkin todellisuudessa kaikkia vaihtoehtoja ei ymmärretä olevan.

Hallintotiede tuottaa usein empiiristä tutkimusaineistoa ja rakentaa erilaisia analyysejä. Tällöin hallintotieteen lähestymistapa on tekninen. Tekninen tiedonintressi jakautuu kuvaukseen, selittämiseen ja ennustamiseen, joista selittämisestä erotetaan vielä kausaalinen, teleologinen ja funktioanalyttinen selittäminen. Näistä kausaalisuus painottaa syy-yhteyttä, teleologinen lähestymistapa puolestaan tarkastelee kohteen päämääriä sekä tarkoitusta ja funktioanalyttisyys liittyy toimintaan ja sen toiminnallisuuteen.

Tutkimuksella on aina jokin tarkoitus, joka ohjaa tutkimuksen valintoja tarkemmin. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2006, 128-130) jakavat tutkimukset kartoittavaan, selittävään, kuvailevaan ja ennustavaan tarkoitukseen. Harisalo, Keski-Petäjä & Talkkari (2003, 23-25) puolestaan erottavat tutkimuksen tarkoitukseksi kuvaamisen (description), eksploratiivisuuden (explorative), selittämisen (explanation), ennustamisen (prediction) ja arvioinnin (evaluation). Kuvailevalla tarkoituksella pyritään esittämään ilmiöistä tarkkoja kuvauksia, muotoa, sisäistä rakennetta sekä kiinnostavia piirteitä. Ongelmana tosin saattaa ilmetä aiheen liian laaja tai liian suppea kuvaus, jolloin tutkimuksen tarkoitus jää hataraksi. Kuvaus onnistuu parhaiten, kun sen avulla käsitellään asioita monipuolisesti ja pysyen valitussa näkökulmassa. Eksploratiivisuus on yhdistelmä kuvaamisesta ja selittämisestä, jossa ilmiöstä rakennetaan kuvauksen perusteella ehdotteisia selityksiä. Nämä selitykset antavat suuntaa lisätutkimukselle. Selittävä tarkoitus osoittaa kausaalisuhteiden avulla muuttujien riippuvuutta ja testaa hypoteeseja. Ennustavuudella pyritään ennustamaan ilmiöiden tulevaisuuden suuntaa ja kehitystä. Viidentenä tutkimustarkoituksena on arviointi, joka on kerännyt suosiota 90-luvulta lähtien. Arvioiva tutkimus selvittää tuloksia ja niitä edeltäneitä vaiheita. Sen korkeampi tavoite on edistää oppimista ja kehittämistä. (Harisalo ym. 2003, 23-25)

Tämän tutkimuksen tutkimusongelma on, mitä edellytyksiä kumppanuudella on kunnallisissa kulttuuripalveluissa. Vastausta kysymykseen on mahdollista tutkia eri tarkoituksilähtökohdista. Kuvaileva näkökulmaa suositaan, kun tutkimus käsittelee uutta tilannetta tai ongelmaa. Tämä uusi ongelma on tehtävä ymmärrettäväksi ja tämän tutkimuksen osalta se tarkoittaisi sekä kulttuuripalveluiden järjestämisen nykytilan rakenteiden kuvaamista että sen yhteistoimintamuotojen tarkkaa kuvausta. Eksploratiivisesta tarkoituskulmasta katsottaessa tähän kuvattuun tilanteeseen kulttuuripalveluiden kumppanuusedellytyksistä sidottaisiin myös selityksiä, miltä osin edellytyksiä on ja miltä osin ei sekä miksi näin on. Kulttuuripalveluiden osalta voitaisiin ennustaa esimerkiksi kulttuurijärjestöjen sekä muiden tahojen palvelutuottajan roolin mahdollista kasvua. Taas arvioinnilla voitaisiin mitata kulttuuripalveluiden nykyistä taloudellisuutta ja peilata sitä tavoiteltuihin vaikutuksiin kuten esimerkiksi asiakastyytyväisyyteen.

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata yhteistyöllä tuotettujen kulttuuripalveluiden nykyistä tilannetta sekä hahmottaa tilanteen kehityssuuntaan ja edellytyksiä sen toteutumiselle. **Tutkimuksen tarkoitukseksi asetetaan eksploratiivisuus**, jonka tehtävä on selventää kunnallisen kulttuurialan palveluiden yhteistyömuotojen nykytilannetta ja saada esiin asenteet sen lisäämiselle sekä

kehittämislle. Aiheen taustalla vaikuttavat laajat teorit ja kokemukset kumppanuudesta, joiden pohjalta on syytä tarkastella kriittisesti tilannetta kulttuuripalveluiden kumppanuuden osalta. Tutkimuksessa pyritään eksploratiivisuuden avulla hahmottaa tarkemmin kulttuuripalveluiden yhteistoimintamuotojen mahdollisuudet. Siihen kuuluvat aiheen kuvaus, jotta sen keskeiset teemat saadaan esille, sekä selittäminen, että todelliset edellytykset saadaan esille. Tutkimus pyrkii havainnollistamaan, mihin suuntaan kunnat haluaisivat nykytilannetta viedä ja mitä se vaatisi kunnan ulkopuolisilta palvelutuottajilta sekä, mitä etuja tai haittoja yhteistoiminnasta on kulttuuripalveluiden kannalta.

## **2.4 Tutkimuksen näkökulman asettaminen**

Keskeisimmät tutkimusnäkökulmat ovat kunnan kulttuuriorganisaatioiden näkökulma, kumppanina toimivan yrityksen tai kolmannen sektorin toimijan näkökulma, kumppanuuden johtamisen näkökulma, kulttuuripalvelun näkökulma ja asiakkaan eli kuntalaisen näkökulma sekä kulttuuripolitiikan näkökulma. Näkökulmat liikkuvat toisiaan hyvin lähellä vaikka niiden pääsiällinen fokus vaihtelee. Täten näkökulmat myös sivuavat toisiaan, koska ne tarvitsevat aiheen selvittämiseen myös muuta siihen kuuluvaa tietoa.

Tutkimuskohdetta on mahdollista tarkastella kunnan kulttuuriorganisaatioiden näkökulmasta, jolloin tulee selvittää, missä kumppanuutta on mahdollista ja järkevää kuntakentän kulttuuripalveluissa hyödyntää, minkälaiset yhteistyömuodot sopivat kunnalle parhaiten ja mitä kumppanilta edellytetään, jotta se voi toimia kunnan kanssa yhteistyössä. Kunnan näkökulmasta myös kumppanuuden hallinta ja johtaminen ovat nekin mielenkiintoisia näkökulmia. Kumppanuuteen tarvitaan koordinoitua ja pelisääntöjä, joiden turvin yhteistyötä viedään eteenpäin. Yhtenä näkökulmana ovat mahdolliset kumppanit, joita ovat kaikki kunnan ulkopuoliset toimijat. Nämä mahdolliset toimijat jakautuvat vielä kahteen eri ryhmään: yksityinen sektori ja kolmas sektori, sen mukaan tähtääkö niiden toiminta taloudelliseen voittoon. Kumppanien näkökulmasta lähestyttäessä mielenkiintona on, minkälaisilla markkinoilla kumppanit toimivat ja miten kunta edesauttaa kumppaniensa toimintaa.

Kumppanuudessa kulttuuripalvelu voidaan tuottaa kunnan ulkopuolisten tahojen toimesta kunnan tukemana tai yhdessä vastaten palvelun eri osista. Jos aihetta tutkii kulttuuripalveluiden näkökulmasta, tutkimus käsittelee mitä kumppanuus tarkoittaa palveluiden osalta. Olennaisena

näkökulmana voidaan aihetta tutkia myös kuntalaisten eli kulttuuripalveluiden asiakkaiden näkökulmasta. Jos kulttuuripalvelut tuotetaan toisten tuottajien toimesta, miten se vaikuttaa palveluiden saatavuuteen, vaikuttavuuteen ja monipuolisuuteen. Olennaista olisi tällöin myös perehtyä, mitkä vaikutuskanavat asiakkaalla on vaikuttaa palveluun.

Kulttuuripolitiikan näkökulmasta olennaista on keskittyä kulttuurialan suuriin linjoihin ja muutoksiin. Kulttuuripolitiikka seuraa alan muutoksia sekä on kiinnostunut, miten se vaikuttaa politiikkaan eli miten vaikutuskanavat toimivat, mitä kulttuuripalveluita päätetään tuottaa ja mitä alan muutos aiheuttaa esimerkiksi lautakuntatyöskentelyssä ja määrärahojen jakamisessa. Mikäli taas näkökulmaksi valitaan tehokkuus, tutkimuksessa keskitytään taloudellisten seikkojen huomiointiin. Mielenkiintona ovat tällöin, mitä taloudellisia hyötyjä kumppanuudella voidaan saada aikaan, ja miten kumppanuuden tehokkuutta voidaan mitata. Olennaisia tehokkuuden näkökulmaan kuuluvat sopimukset ja mittarit, jolla toimintaa voidaan arvioida.

Eri näkökulmavaihtoehdoista rajataan **tutkimuksen näkökulmaksi kunnan kulttuuriorganisaation näkökulma, joka täsmennetään koskemaan kulttuurijohtajien näkökulmaa.** Valitsen tämän näkökulman siksi, että tästä lähtökohdasta on hyvä lähteä kartoittamaan kunnallisen kulttuurialan yleisiä tuntemuksia, kokemuksia ja näkemyksiä yhteistoimintaan. Kulttuuripalvelut toimivat valtaosin julkisen tuen (valtio ja kunnat) avulla, joten kunnat ovat itse olennaisessa roolissa vaikuttamassa, miten kulttuuripalveluiden kenttää tulevaisuudessa muutetaan ja minkälaisia yhteistoiminnan muotoja suositaan. Tähän näkökulmaan sain myös Kulttuuripoliittisen tutkimuksen keskukselta Cuporesta valmiin aineiston, josta kerron tarkemmin kappaleessa 5.2 Aineiston keruu ja valinta. Kulttuuripalveluiden sisällä on hyvin erilaisia kokonaisuuksia, jotka poikkeavat toisistaan hallinto- ja tuotantotavoiltaan. Tämän näkökulman avulla saadaan esille, mitkä palvelut olisivat kulttuurijohtajien mukaan mahdollisesti soveltuvia kumppanuudella tuotettaviksi ja mitkä eivät. Kuntien palvelutuotantotapamahdollisuudet ovat hyvin monipuolisia, mutta silti suomalaiset kunnat tuottavat palvelut valtaosin oman organisaation sisällä. Tästä näkökulmasta katsottaessa pyritään ensin selvittämään, mitkä palvelut tai mikä osa niistä tuotetaan tai voitaisiin mahdollisesti tulevaisuudessa tuottaa yhdessä kumppanuudella.



## 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 3.1 Tutkimuksen pääkäsitteiden asettaminen

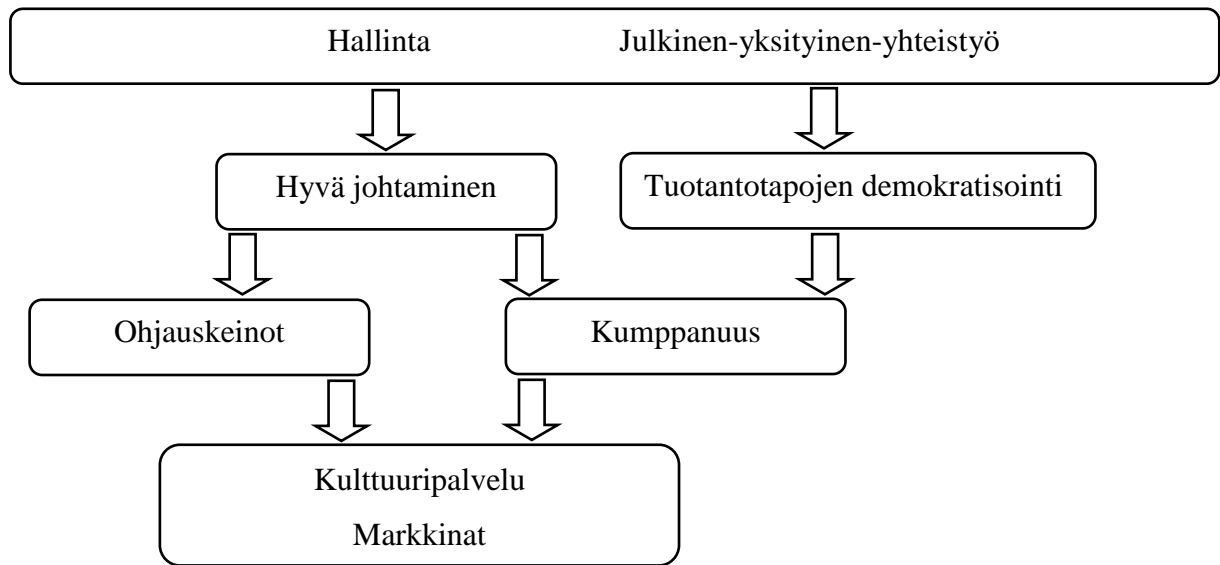
Taustana tähänastiselle kunnalliselle palvelutuotannon kehitykselle toimi Suomessa 1990-luvun puolessa välissä toteutettu laaja hallintoreformi, jonka uudistukset juonsivat uusi julkisjohtaminen - sateenvarjoteorian käsitteistöä. Uuden julkisjohtamisen -teoriaan kytkeytyy jatkumona hallinta-ajattelu (governance), jonka teesinä on, ettei valtiolta ole enää itseoikeutetusti tehokkaan koordinoinnin, sääntelyn ja poliittisen vastuun taho. Tavoitteena on, että julkinen vastuu jakautuu eri hallintotasoilla toimiville julkisyhteisöille ja edelleen vastuuta siirretään joltain osin myös yksityisen sektorin kannettavaksi. (Anttiroiko ym. 2005, 140) Kunnallishallinnon näkökulmasta tämä tarkoittaa laajaa koordinoituvastuuta ja tuo uuden julkisjohtamisen rinnalle yhteisöllistä näkemystä. Anttiroiko ym. (2005, 143) näkevät hallinto-ajattelun tuovan teknisten ja sopimus pohjaisten markkinaratkaisujen sijaan koalitio- ja kumppanuuspohjaisia ratkaisuja sekä pohjustavan tietä eri osapuolet huomioon ottavalle, demokraattiselle hallintamallille.

Kumppanuuden pohjalta on muodostunut myös oma teoriansa public-private partnership, joka on käännetty suomeksi julkinen-yksityinen-yhteistyö<sup>1</sup>. Julkinen-yksityinen -yhteistyömalli voidaan lähtökohtaisesti nähdä sopimuksellisen palvelutuotannon mallina. Varhaiset sopimukselliset järjestelyt tehtiin uuden julkisjohtamismallin mukaisesti, mutta julkisen valinnan, edustuksellisuuden, taloudellisen liiketoiminta- ja kilpailuteorioiden vaikutuksesta syntyi uusia hallintomalleja sekä uusia painotuksia sopimuksellisiin suhteisiin. Julkinen-yksityinen-yhteistyö -malli mahdollistaa yksityisen sektorin, kolmannen sektorin ja kansalaisryhmien aktiivisen roolin julkisessa politiikassa ja sen toteutuksessa (Teicher, Alam & Van Gramberg 2006, 86-87). Mallin avulla saadaan pitkäaikaisia kumppanuuksia, joihin kumpikin osapuoli on sitoutunut. Malli on voittanut agentti- ja talousteorioiden ongelmat siirtymällä sopimus pohjaiseen luottamukseen ja yhteisymmärrykseen palvelun tavoitteista. Nämä kaksi teoriaa kytkeytyvät toisiinsa ja niiden suhteet vaikuttavat kukin osaltaan tämän tutkimuksen johdettuihin pääkäsitteisiin.

---

<sup>1</sup> Tutkimuksessa käytetään Public-Private Partnership -teoriasta suomennettua termiä julkinen-yksityinen-yhteistyö.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu seuraavaksi:



Kuvio 1 Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys rakentui aineistolähtöisesti, jota on tarkemmin kuvattu kappaleessa 5.3 Aineiston käsittely ja analysointi. Kumppanuuden kehittymiseen ovat vaikuttaneet tieteellisistä teorioista erityisesti hallinta ja julkinen-yksityinen-yhteistyö -teoriat. Niistä hallinta-ajattelu pyrkii edistämään hyvää hallintaa, johon hyvä johtaminen kuuluu yhtenä osana. Hyvältä johtamiselta vaaditaan koordinoitaitoja sekä tasavertaista kommunikointia ja yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Koordinointi tarkoittaa organisaatioiden näkökulmasta sopivien ohjauskeinojen luomista ja tasavertainen kommunikointi ja yhteistyö ovat pohja toimivalle kumppanuudelle. Julkinen-yksityinen-yhteistyö -teoria tähtää uudenlaiseen julkisen ja yksityisen tai kolmannen sektorin yhteistyöhön, joka tarkoittaa kuntasektorilla tuotantotapojen demokratisoimista eli toimintakentän avaamista halukkaiden toimijoiden ja asiakkaiden kehitettäväksi. Tavoitteena on muodostaa kumppanuutta kunnan ja muiden toimijoiden välille. Sekä kumppanuuteen että ohjauskeinoihin liittyy erityispiirteitä, kun kyseessä ovat kunnalliset kulttuuripalvelut, ja niihin vaikuttavat merkittävästi myös kaupunkikohtaiset kulttuuripalvelujen markkinat. On syytä tarkastella viitekehysten taustana toimivien teorioiden luomia oletuksia ja peilata niitä tutkimuksen aiheeseen kumppanuuteen kunnallisissa kulttuuripalveluissa.

### 3.1.1 Hallinta

Käsitteenä hallinta (governance) nousi erityisesti 2000-luvun alkupuolella Euroopan unionin myötävaikutuksesta. Sen yleistymisen taustalla on myös nähty uuden julkisjohtamisen ongelmien yleistyminen ja 1990-luvun lopulta lähtien uuden julkisjohtamisen rinnalle nousi uudistussuuntauksia, jotka korostivat verkostojen merkitystä, poliittisen johtamisen uudistamista sekä rakenteellisia kysymyksiä, ja nostivat keskeisenä kunnan suhteet muihin toimijoihin. Uudistussuunta painottaa kumppanuussuhteita ja liittoutumista muiden toimijoiden kanssa sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä esimerkiksi palveluiden kehittämisen suhteen. (Haveri & Anttiroiko 2009, 36, 200) Hallinta ei käsitteenä ole yksiselitteinen vaan erot Euroopan ja Pohjois-Amerikan mantereiden sekä Euroopan sisällä ovat huomattavat. Myös yrity maailman corporate governance lähtee liikkeelle eri lähtökohdista verrattaessa julkisen toiminnan ehdoilla rakentuvaan hallintaan.

Hirst (2000, 14-19) jakaa hallinnan käsitteen käyttötapojen mukaan:

- Hallinta uutena julkishallintona (new public governance), jossa uusi julkishallinto tarkoittaa yksityisen sektorin käytänteiden siirtämistä julkiselle sektorille. Erityisesti markkina- ja asiakaslähtöisyys korostuvat julkisyhteisön johtamisessa.
- Hallinta hyvänä hallintana (good governance) viittaa institutionaalisiin käytänteisiin edistää tehokkaasti toimivaa hallintoa, joka huomioi muut toimijat.
- Hallinta kansainvälisestä näkökulmasta (international governance) viittaa hallinnan kentän monimuotoistumiseen ja laajentumiseen.
- Hallinta (governance) yleisessä merkityksessä viittaa verkostoihin, kumppanuussuhteisiin ja keskusteluperusteisiin yhteistyömuotoihin.
- Hallinta (corporate governance) viittaa läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta kehittävän toiminnan hallintaan.

Hyvä hallinto -termi pitää sisällään kolme toisiaan täydentävää ulottuvuutta: good management, good governance ja good administration. Good management -näkökulma liittyy julkishallinnossa hallintoviranomaisten sisäisen toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Näkökulmassa korostuvat johtamisjärjestelmät sekä toiminnan kustannusvaikutukset ja se tavoittelee tehokasta sekä tuloksellista toimintaa. Taas good governance on näkökulmana sisällöltään laajempi ja painottaa julkisen vallankäytön yleisiä kriteereitä. Hyvä hallinto nostaa esille hallinnon

avoimuuden, luotettavuuden, puolueettomuuden ja korruptoitumattomuuden. Tämän näkökulma tulee esiin esimerkiksi Euroopan unionin valkoisesta kirjasta (2001), joka käsittelee eurooppalaista hallintotapaa. Kolmas ulottuvuus on good administration, jonka toiminnallinen näkökulma hyvästä hallinnosta kiinnittyy julkisen hallinnon ja yksityisen yrityksen tai ihmisen välisiin suhteisiin. Viranomaisten tulee noudattaa good administrationin mukaista hyvää hallinnon periaatteita. Suomessa hyvän hallinnon vähimmäiskriteereitä on määritelty perustuslain 21 §:ssä. (Laakso 2009, 45)

Jessop (1995) määrittelee hallinnan tarkoittavan pyrkimystä saavuttaa yhteisiä päämääriä ja tavoitteita hallinnollisten organisaatioiden, taloudellisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen yhdessä muodostamien menettelytapojen ja käytännön avulla. Hänen mukaansa hallintoa luonnehtii kapeasti toteutuva poliittinen ja hierarkkinen säätely, kun taas hallinnassa toteutuu laajempi yhteiskunnallisten toimijoiden koordinaatio, jonka tavoitteena on päästä kohti toiminnalle asetettuja tavoitteita. (Häkli, Karppi & Sotarauta 2009, 128)

Julkinen toiminta ja erilaisiin prosesseihin kohdistuvan julkisen vastuunoton kentät tulevat kattamaan yhä eriytyneempiä ja siten yhä monialaisempaa asiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä. Governance on uudenlainen hallintatapa, joka pyrkii ymmärtämään monipuolisesti yhteiskuntien toimintaa ympäristössä, joka on entistä kansainvälisempi ja jossa valtion, yritysten ja muiden toimijoiden keskinäiset riippuvuudet kasvavat. Hallinto ja johtaminen ovat perinteisellä terminologialla puhuttaessa usein jaoteltu käsitteisiin management ja leadership. Näistä management on nähty asiajohtamiseen tähtäävänä, teknokraattisena lähestymistapa, kun taas leadership nähdään ihmisten johtamisen prosessina, jossa onnistuminen edellyttää toimijoiden motivoimista. Hallinnassa kyse on toimintatavasta, jossa leadership-käsitteen mukainen hyvä johtaminen yhdistetään suuren asian määrän hallintaan perustuvaan johtamiseen. Nämä liittyvät julkiseen toimintaan ja sille ominaisen päätöksentekokentän ilmiöön. (Karppi & Sinervo 2009, 8-9)

Le Galèsin (1998) mukaan hallinnan maailmassa menestyvät parhaiten sellaiset alueelliset toimijat, jotka kykenevät menestyksekkäästi koordinoimaan inhimillistä osaamista, toimijoiden yhteistyötä ja taloudellisia resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunnissa hallinta-ajattelu palvelutuotannossa edellyttää hankinta- ja kilpailutusosaamista, ohjauskeinoja, verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntämistä, asiakasnäkökulman huomioimista sekä demokraattista toimintaa. Haveri ja Anttiroiko (2009, 204-205) esittelevät hallinnan perusmuodot (kuviot 2), jossa hierarkia edustaa

byrokraattista toimintamallia toimivalta- ja käskyvaltasuhteineen ja toisena laitana ovat markkinat, jotka viittaavat avoimeen kilpailuympäristöön.



Kuvio 2 Hallinnan perusmuodot (Haveri & Anttiroiko 2009, 205)

Tähän väliin kuuluvat kumppanuus- ja verkostomallit, jotka ovat vaihtoehtoisia organisoimistapoja intressien ja resurssien yhdistämiseksi. Haverin ja Anttiroikon (2009, 205) jaottelun mukaan kumppanuus on keskeisimmin julkisen ja yksityisen sektorin suuriin hankkeisiin tähtäävää toimintaa, joka on kuitenkin usein kilpailutuksen kautta sidoksissa markkinaehtoisuuteen. Taas väljempänä yhteistyömuotona he näkevät verkostot, joissa organisoitavalla pyritään kaikkia osapuolia palvelemaan ja suhteellisen pysyviin yhteistyösuhteisiin. Taustalla tässä verkostomallissa on tarve yhdistää eri toimijoiden osaamis-, tieto- ja valtaresursseja yhteisten tarkoitusten toteuttamiseksi. Verkostojen ja markkinoiden välivaiheena Haveri ja Anttiroiko (2009, 206) näkevät näennäismarkkinat, jotka on luotu julkisten vaatimusten ja markkinoiden tehokkuuden yhdistämiseksi. Markkinoiden sijaan näennäismarkkinoita kuitenkin säännellään monin tavoin ja julkisen sektorin palvelutuotannon päätöksentekotapahtuu demokraattisesti.

Hallinta-ajattelun myötä kuntien poliittiselta kuin ammatilliselta johtamiselta vaaditaan moniarvoisuutta sekä monipuolisuutta. Toimintaympäristön muutos vaatii, että kunnilla on kykyä hoitaa suhteita muiden sektoreiden toimijoihin kuten myös oman kuntayhdyskunnan sisällä. Haverin ja Anttiroikon jaottelun (kuvio 2) mukaan kumppanuus kulttuurialalla vastaisi lähemmin verkostomallia kuin kumppanuusmallia, koska useimmiten kulttuuripalveluissa vaihdetaan osaamis- ja taitoresursseja sen sijaan, että suuret pääomat liikkuisivat ja rakennettaisiin suuria tiloja. Lähtökohtaisesti kulttuuripalvelut tuottavat sisältöä. Verkostomallin kehittämistä myös tukee se, että kulttuuritoiminnan piirissä on kunnallisen toiminnan lisäksi hyvin merkittävä määrä kolmannen sektorin ja yrity maailman toimijoita, joiden palveluita voitaisiin hyödyntää nykyistä monipuolisemmin.

Möttönen & Niemelä (2005, 87) näkevät verkostosuhteen perustuvan vapaaehtoisuuteen, toimijoiden väliseen riippuvuuteen, hyödyn tuottamiseen verkostoon kuuluville sekä toimijoiden väliseen solidaarisuuteen ja uskollisuuteen. Yhteinen tavoite tai intressi pitää verkostoa koossa eikä

kellään yksittäisellä toimijalla ole ehdotonta määräysvaltaa muihin toimijoihin. Verkostosuhteet ovat luonteeltaan pysyviä ja ohjaus perustuu toimijoiden keskinäiseen luottamukseen. Niiden yleistymisen tulee avaamaan uudenlaisia yhteistyösuhteita eri sektorien kesken ja näiden erilaisten suhteiden ohjaamisen suhteen hallinta nähdään oikeana keinona.

### **3.1.2 Julkinen-yksityinen-yhteistyö**

Julkinen-yksityinen-yhteistyö on kehittynyt uusien hallintomallien avulla hyödyntäen agentti-teoriaa ja vähentäen palvelutuotannon kustannuksia. Siitä on tullut valtioiden modernisoinnin ja uusiutumisen väline antaen myös julkisille yrityksille mahdollisuuden omaksua uudenlaisen organisaatiomuodon erityyppisten liikesuhteiden hallintaan. Teicherin ym.(2006, 85-86) mukaan julkinen-yksityinen-yhteistyö jakaa riskit, palkkiot ja vastuun. Muutokset ovat luoneet kunnille tarpeen kehittää ja hankkia yhteistyötoimintaa yli organisaatorajojen sekä luoneet mahdollisuuden keventää kuntaorganisaatiota ja reagoida nopeammin muuttuviin tilanteisiin.

Julkinen-yksityinen-yhteistyö -hankkeista käytetään laajasti kumppanuus-käsitettä. Se on nähty maailmanlaajuisesti onnistuvana julkisjohtamisen työkaluna, joka toimiessaan on poikkihallinnollinen ja kustannustehokas (Osbourne 2000, 1). Kumppanuushankkeet tähtäävät uudenlaiseen julkisen ja yksityisen tai kolmannen sektorin yhteistyöhön, jolloin kyse on yleisesti pidempi aikaisesta yhteistyöstä eikä vain ostopalveluista. Tällä tuotantotavalla voidaan ottaa eri toimijat demokraattisesti mukaan ja korostaa yhteisiä synergiaetuja, tavoitteita sekä kehitysmahdollisuuksia. Yhteistyöhankkeet eivät ole julkisella sektorilla uusi toimintavaihtoehto vaan kumppanuushankkeita on ollut Suomessa 1960-luvulta lähtien. (Oksanen 2002, 86-87) Erityisesti 1980-luvulla noussut julkisen hallinnon muutos on tapahtunut globaalisti ja vaikuttanut julkisen-yksityinen -yhteistyömallin leviämiseen.

McQuaid (2000, 10-11) kuvailee kumppanuus-termin kattavan hyvin erilaisia käsitteitä ja käytänteitä, joilla erilaisia suhteita määritellään. Yhtenä osana kumppanuuteen kuuluu mahdollinen synergia, jolloin lopputulos on osia merkittävämpi, ja toisaalta kumppanuus kattaa strategian tai projektien sekä toimintojen kehittämisen ja toteuttamisen, vaikka kaikki toimijat eivät olisikaan tasa-arvoisesti mukana jokaisessa vaiheessa. Kolmanneksi julkinen sektori ei ole kumppanina vain taloudellisten tavoitteiden takia. Harding (1990, ks. McQuaid 2000) onkin todennut kumppanuuden olevan mitä tahansa toimintaa, joka nojaa eri sektorien toimijoiden sopimukseen ja edistää samalla

urbaania taloutta sekä elämänlaatua. Kumppaniksi voidaan siis nähdä mikä tahansa toimija, jonka kanssa tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa.

Erona yksityistämiseen (privatization), joka myös yleistyi 1980-luvulta alkaen, kumppanuus voidaan nähdä mahdollisuutena tuottaa palveluita, joita ei osata tarkasti määrittellä ja joiden vaikutuksia ei täysin tunneta. Yksityistettäessä jokin palvelutoiminta julkinen taho voi määrittellä yksityisen tuottajan tuottaman palvelun, määrät sekä sen mitä vaikutuksia sillä halutaan. Kumppanuudessa yhteisellä luottamuksella, päätöksenteolla ja toiminnalla luodaan lisäarvoa interaktion avulla. Onnistunut kumppanuus solmii yhteisiä tavoitteita ja synnyttää räätälöityjä sopimuksia. (Klijn & Teisman 2000, 84-86)

Muutos valtion omistamista yhtiöistä yksityistämiseen on sallinut yksityisen ja kolmannen sektorin mukaan tulon palvelutuotantoon ja tehnyt siitä tärkeän kumppanin. Teicher ym. (2006, 87) eivät kuitenkaan koe julkinen-yksityinen -yhteistyömallin olevan yksityistämistä vaan liiketoimintaa ja riskien jakamista poliittisten tulosten aikaan saamiseksi. Yhteistyön henki onkin luoda liikesuhteita muiden toimijoiden kanssa riskien jakamiseksi ja luottaa kumppaniin tarjoten rahoitusta, suunnittelua, rakentamista, omistusta ja toimintaa julkisissa palveluissa. He näkevät, että julkinen-yksityinen-yhteistyö voi synnyttää ympäristön vastavuoroiselle kumppanuudelle, toisin kun uuden julkisjohtamisen mallit, jotka perustuvat pitkälti kilpailuun ja kannustavat tilaisuuksiin hyötyä toisesta osapuolesta. Julkinen-yksityinen-yhteistyö -mallin katsotaan tarjoavan alustan toimijoille muotoilla, koordinoita, tarkkailla, arvioida ja toteuttaa menettelytapoja lisätäkseen julkista arvoa sekä mahdollisuuksia jakaa varallisuutta ja tietoa molemmille puolille. (Teicher ym. 2006, 97)

Julkinen-yksityinen-yhteistyö -mallit voidaan listata yhden jaottelun mukaan kolmeen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä muodostuu julkisen ja yksityisen sektorin kahdenvälisistä yhteistyöjärjestelyistä. Toinen ryhmä taas koostuu monista eri toimijoista, jotka muodostavat keskenään verkoston kumppanuudelle. Kolmannessa ryhmässä kumppanuuden tavoite nähdään vielä laajempaan yhteiskunnan kehittäjänä sallien markkinajärjestelyt vastaamaan ihmisten tarpeisiin. Formaalien kumppanuuksien ryhmä koostuu liike-elämän edustajista, yhteiskunnallisista toimijoista ja viranomaisista. (Savas, 2000, 105) Mustakangas, Kiviniemi & Vihinen (2003, 52) puolestaan erottavat kumppanuuden eri tasoiksi kuusi eri tasoa: kylätaso, kuntatason, seututason, maakuntatason, valtakunnallinen taso sekä kansainvälinen taso. Siirryttäessä kylätasolta kohti kansainvälistä tasoa toimintapiirin laajentuessa myös potentiaalisten osapuolten ryhmä kasvaa.

Samalla kumppanuuden painopiste siirtyy toiminnallisuudesta kohti hallinnollisuutta. Tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu Savasin ensimmäiseen ryhmään julkisen ja yksityisen sektorin kahdenvälisistä yhteistyöjärjestelyistä. Jaottelua laajennetaan tässä tutkimuksessa koskemaan myös kolmannen sektorin toimijoita. Mustakankaan kumppanuustasojen jaottelun suhteen tutkimus keskittyy kuntatason kumppanuuteen.

Kumppanuus, jonka osapuolina ovat julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin tahot, pitää sisällään erilaisia intressejä ja vaatii rakenteita kumppanuudelle sekä sitoutumista kumppanuusprosessiin. Tässä prosessissa korostuu yhteiset tavoite- ja strategiakeskustelut. Olennaista kumppanuuden perustaksi on myös luoda yhdenvertainen asetelma kumppanien välille, joka edistää yhteistyön kehittymistä. Karhio (2002, 124) listaa menestyksellisen kumppanuuden osatekijöiksi sitoutuneisuuden työskennellä yhteisten tavoitteiden eteen ja ylipäättään halun yhteistyöhön, korkean keskinäisen luottamuksen, osapuolten vastuullisuuden sekä tarvittaessa muutoshalukkuuden muuttaa vallalla olevia hallintorakenteita. Nämä tekijät edellyttävät julkishallinnon toimintakulttuurin muutosta, koska yhteistyö on perinteisesti ollut julkisen sektorin kesken tapahtuvaa yhteistyötä.

Kunnan ja kulttuuritoimijoiden suhteessa kunnalla on karkeasti jaoteltuna taloudellinen liikkumavara ja kulttuuritoimijoilla sisältöosaaminen. Osaamista löytyy kunnallisten kulttuurilaitosten ja -toimen puolelta, mutta kulttuuritoimijat eivät ole tasa-arvoisessa asemassa kuntaan nähden kunnan taloudellinen vallan takia. Täysin tasa-arvoinen asetelma ei siis välttämättä aina toteudu kunnan ja kulttuuritoimijoiden välillä, mutta olennaisempaa kunnan ja kulttuuritoimijoiden kumppanuudessa onkin yhteisten luottamuksen, tavoitteiden ja niihin pääsemiseen laadittavan strategian luominen. Toisena ongelmana voidaan myös nähdä kuntien halu sitoutua kumppanuuteen vain lyhyeksi aikaväliksi kerrallaan. Tämän taustalla vaikuttavat taloudelliset syyt sekä vuosibudjetoimintamalli. Seurauksena kulttuuritoimijoiden toimintaa voidaan suunnitella vain pienellä aikavälillä ja toimijoiden voi olla hankala synnyttää keskinäistä luottamusta.

### **3.2 Kulttuuripalvelut ja markkinat**

Kunnalliset kulttuuripalvelut koostuvat monista osista, joista yleisimmät ovat taideopetuspalvelut, yleiset kulttuuripalvelut kuten tapahtumien järjestäminen, kirjasto- ja museopalvelut,



liikuntapalvelut, nuorisotoimi, kansalaisopistotoiminta sekä suuremmissa kaupungeissa teatteri- ja orkesteripalvelut (Heiskanen ym. 2002, 53). Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) määrittelee 1 § mukaan kunnan tehtäviksi ”edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.” Kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä. Lainsäädännöllisesti kunnan kulttuuritoiminnan tehtävät perustuvat erityislainsäädäntöön, joita ovat kirjastolaki (904/1998, 925/2000), museolaki (729/1992), teatteri- ja orkesterilaki (730/1992) ja taiteen perusopetuksesta annettu laki (633/1998, 518/2000).

Kukkasmäki (1998, 74) jaottelee kuntien palvelut kolmeen ryhmään:

- peruspalvelut, joista ei missään olosuhteissa tingitä
- palvelut, jotka halutaan järjestää kuntalaisille käytettävissä olevien resurssien mukaan
- palvelut, joista vähemmän tärkeinä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain

Kulttuuripalvelut määritellään usein peruspalveluina, mutta ainoastaan kirjastopalvelut sekä yleinen kulttuuritoiminta ovat kunnille lakisääteisiä palveluita, ja näistäkin yleinen kulttuuritoiminnan velvoite on muotoiltu väljästi. Kuntalaisilla ei siis ole subjektiivista oikeutta tiettyihin kulttuuripalveluihin vaan kunta päättää, mitä ja millä tavoin se tarjoaa kuntalaisille kulttuuripalveluja. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 21)

Kuntien kulttuuripalvelut rahoitetaan pääosin kuntien keräämillä verotuloilla, valtion myöntämällä valtionosuuksilla sekä toiminnasta saatavilla tuloilla. Yksityinen rahoitus kulttuurisektorilla on harvinaista. Suomen Kuntaliiton tutkimustulosten mukaan vuonna 2007 kuntien opetus- ja kulttuuripalvelujen rahoituspohja jakaantui siten, että kuntien rahoitus toimintamenoista oli noin 70 prosenttia, valtionosuudet toimintamenoista 20 prosenttia ja toimintatulot noin 8 prosenttia toimintamenoista. Kuntien kulttuuritoimintaa rahoitetaan valtion taholta erityisesti valtionosuusjärjestelmän kautta, jonka tarkoituksena on tukea kulttuuripalvelujen järjestämisessä ja ylläpitämisessä eri puolilla Suomea. Valtionosuuksia jaetaan kirjastoille, kulttuuritoiminnalle, taiteen perusopetukselle, museoille, teattereille sekä orkestereille, ja niiden laskennallinen peruste määräytyy kunnan ylläpitämän toiminnan suoritemäärän, henkilötyövuodella tai asukasmäärällä kerrottuna yksikköhinnalla. Osa valtionosuuksista määräytyy prosenttiperusteisesti laskennallisesta

valtionosuuden perusteesta. (Ruusuvirta ym. 2008, 17) Tutkimuksessa keskitytään kunnallisiin kulttuuripalveluihin, joten rajaan muut rahoitustahot pois.

Kulttuuripalvelut kuuluvat olennaisesti kuntalaisten hyvinvointiin, koska ne tukevat kuntalaisten kehitystä muun muassa ehkäisemällä terveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia sekä luomalla suvaitsevaisuutta (Suomen Kuntaliitto 2007, 50, 53). Kirjastopalveluilla taas edistetään kuntalaisten omatoimista oppimista, tiedonhankintaa ja kulttuurin harrastamista. Kunnallisten kulttuuripalvelujen merkitys on huomattava paikallisten erityispiirteiden ja omaleimaisuuden säilyttämisessä. Ne parantavat asukkaiden viihtyvyyttä sekä vastaavat alueen kulttuuriperinnön vaalimisessa. Kulttuuripalvelut luovat myös kunnille imagoa, houkuttelevat uusia asukkaita, yrityksiä ja ovat tärkeä osa kunnan matkailutoimintaa. (Kukkasmäki & Tuominen 1982, 13) Korkeatasoiset kulttuuripalvelut muovaavat kuvaa aktiivisesta ja vireästä paikkakunnasta.

Kulttuuripalvelujen vaihtoehtoisia tuottajia ovat kuntayhtymä, joka on vähintään kahden kunnan muodostama kunnallisoikeudellinen yhteenliittymä, toiset kunnat, yritykset ja kolmannen sektorin toimijat. Saukkonen & Ruusuvirta (2009, 147) nostavat esille myös uuden kolmannen sektorin erotuksena perinteisestä kolmannesta sektorista, jonka piirteisiin kuuluu voittoa tavoittelematon toiminta, organisoituminen kansanliikepohjaisesti sekä vapaaehtoisuus. Uuden kolmannen sektorin rooli nähdään olevan osa julkisen sektorin palvelurakennetta ja sen toiminta tähtää palveluiden ja tavaroiden tuottamiseen ja myymiseen sekä palkattujen asiantuntijoiden työllistämiseen. Se siis tavoittelee toiminnallaan liikevoittoa ja voi hakea toiminnalleen rahoitusta niin julkiselta sektorilta kuin myös yksityiseltä sektorilta. Tämän tyyppinen toiminta on yleistynyt 2000-luvun jälkipuolella, mutta kuntien mahdollisuudet käyttää uutta kolmatta sektoria tai muita vaihtoehtoisia palvelutuottajia vaihtelevat laajasti. Kulttuuripalvelujen markkinat keskittyvät paljon alan koulutuksen ja isojen kaupunkien läheisyyteen. Tällöin vaikka kunnat olisivatkin halukkaita ostamaan kulttuuripalveluja ulkopuoliselta toimijalta, ei toimijoita ole joka puolella Suomea tarjolla. Kysymys on siis myös markkinoista ja siitä, nähdäänkö vaihtoehtoiset palvelutuottajat edes mahdollisina kumppaneina.

### **3.3 Kumppanuus**

Kumppanuus on palvelutuotantotapa tuottaa palveluita yhteistyöllä. Sen yleistymisen taustalla on ollut erityisesti Euroopan unionin politiikka sekä Suomessa tapahtuneet hallinnolliset uudistukset

(Mustakangas ym. 2003, 48). Kiinnostus julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön on kasvanut 2000-luvulla sekä tutkijoiden että toimijoiden keskuudessa. Tähän kasvuun ovat vaikuttaneet muun muassa palvelutuotannon muutokset sekä kansantalouden kehityssuunta, joiden ansiosta yhteistyön lisääminen on nähty välttämättömäksi hyvinvointijärjestelmän ylläpidon osalta. (Kilpailuviraston vuosikirja 2001, 44-45)

Kuntien palveluilla on monta mahdollista tuottajaa ja oheinen kuvio 3 nostaa esille niiden ja kumppanuuden välisen suhteen. Kallion, Martikaisen, Meklinin, Rajalan & Tammen (2006, 29) mukaan kumppanuus kuuluu aukottomasti kunnan omaan sisäiseen toimintaan, mutta mahdollisuuden käyttöön on merkittävä kunnan ulkopuolisten toimijoiden suhteen. Käsitteenä kumppanuus on laaja ja tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan eri tahojen lähinnä kunnan kulttuurisektorin ja muiden hallintokuntien sekä kunnan ulkopuolisten toimijoiden tasavertaista toimintaa yhdessä. Kumppanuus tähtää yhteistoiminnalla, yhteisillä tavoitteilla ja strategioilla palvelun kokonaisvaltaiseen vaikuttavuuteen. Kilpailutuksessa määrätty palvelu tai palvelukokonaisuus ulkoistetaan tarjouskilpailun kokonaistaloudellisten laskelmien perusteella kunnan ulkopuolelle, jolloin dialogi kunnan, palvelun tuottajan ja kuntalaisten välillä jää vähemmälle huomiolle. Kilpailutuksen haasteena on myös kunnan tilaamiseen liittyvä osaaminen, raskas byrokratiaprosessi ja laadun arviointi (ks. Sutela 2003).

Kunnan sisäinen konserni		Kunnan ulkoinen konserni				Markkinat ja kolmas sektori	
Kunnan sisäinen budjettitalouden yksikkö		Kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva				Kunnan määräysvallassa oleva	
Nettoyksikkö	Liikelaitos	Osake-yhtiö	Kunta-yhtymä	Yhteistyö	Järjestö	Yritys	Järjestö
Kumppanuus		Kilpailuttaminen (kumppanuus)				Kilpailuttaminen (kumppanuus)	

Kuvio 3 Kumppanuuden liittyminen kunnalliseen palvelutuotantoon (Kallio ym. mukaan 2006, 29)

Kumppanuus on alkujaan lähtenyt liikkeelle yritysmaailmasta ja innoittanut kumppanuusteorioiden ja käytännön kautta julkista sektori omaksumaan toimintamallia. Julkisen sektorin erityispiirteiden vuoksi mallien siirtämisessä yritysmaailmasta on ollut ongelmia eivätkä ne sovellu sellaisinaan julkisen sektorin käyttöön. (Osbourne 2000, 1-2) Julkisen sektorin toimintaa säätelee myös laki julkisista hankinnoista, jonka tavoitteena on lain 1 § mukaan ”tehostaa julkisten varojen käyttöä,

edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.” Perinteisesti julkisen sektorin yhteistyö muiden sektoreiden kanssa on siis perustunut kilpailuttamiseen sekä markkinoiden hyödyntämiseen kumppanuuden sijaan. Ronkainen & Maksimainen (2002, 93) näkevät kuitenkin tilanteessa muutoksen, koska palveluiden tuottamisen toimintaympäristön muutoksen myötä muun kuin julkisen sektorin tuottamien palveluiden määrä on kasvanut ja julkinen sektori on tullut näistä palveluista riippuvaisemmaksi. Tällöin lyhytaikaiset kilpailutussopimukset korvautuisivat kumppanuusohjauksella (partnership sourcing) sekä ajan kanssa pidempikestoisilla yhteistyösuhteilla.

Stähle ja Laento (2000, 26) jakavat kumppanuuden peruselementit tietopääomaan, lisäarvoon ja luottamukseen. He näkevät, että jokainen näistä elementeistä vaikuttaa kahteen muuhun ja onnistuessaan näiden kolmen elementin hallinnassa määrittelee myös mahdollisuuden rakentaa onnistuneen kumppanuussuhteen. Kumppanuuden tietopääomalla tarkoitetaan yhteyttä, jolla tietoa, osaamista ja muuta tietopääomaa voidaan jakaa osapuolten välillä. Jos jaettavaa tietopääomaa on paljon, on myös kumppanuus kiinnostavampaa ja mitä avoimemmin tietoa kumppanille jaetaan, sitä varmemmin integroinnin sekä lisäarvon mahdollisuudet kasvavat. Jaetun tiedon pohjalta kumppanit ymmärtävät toistensa toimintaa ja voivat täydentää sitä. Kumppanuuden lisäarvo taas edellyttää ymmärrystä ansaintalogiikan, arvoketjun sekä arvoverkkojen yhteistoiminnasta. Lisäarvoa luodaan mahdollisuuksien ja toisaalta riskien kentällä. Kumppanuuden luottamus taas määrittelee sen mitä kumppanuudella voidaan saada aikaan. Luottamus ja tiedonvaihto luovat pohjan kumppanuuden tuoton mahdollisuuksille sekä riskeille. (Stähle & Laento 2000, 26-27)

Aino Halinen on tutkimuksessaan *Exchange Relationships in Professional Services* tutkinut kumppanuuden valmisteluun liittyviä asioita ja osoittanut vetovoiman (attraction) olevan merkittävä tekijä kumppanuuden rakentumisessa (ks. Stähle & Laento 2000, 57). Vetovoimalla tarkoitetaan kumppaneiden uskoa yhteistyön kannattavuuteen. Halisen jaottelun mukaan yritysten vetovoimatekijöitä ovat: maine ja imago, taloudellisen ansainnan mahdollisuus, uudet markkinat, motivoiva yhteistyönkohde, täydentävät resurssit ja kyvyt, osaaminen, kompetenssi sekä innovatiivisuus ja luovuus. Nämä tekijät sopivat määrittelemään myös julkisen sektorin kumppanuushankkeita molempien osapuolten kannalta.

Kumppanuuden luonne voi vaihdella sekä täydellisyyden että asteellisuuden mukaan. Toimivan yhteistyön yhtenä kriteerinä on tavoitteiden riittävä yhdenmukaisuus, mutta yhteisten tavoitteiden lisäksi molemmilla osapuolilla on usein myös omia tavoitteita. Näiden tavoitteiden kautta yhteistä toimintaa voidaan koordinoita sekä etsiä yhteistyöasetelmia, joista kumpikin osapuoli hyötyy. Kumppanuushankkeet ovat usein sellaisia, ettei organisaation ole mahdollista tai järkevää tehdä niitä yksin. Yhteistyössä tuleekin tarkastella sen tuomaa lisäarvoa verrattuna siihen, jos hanke olisi toteutettu omatoimisesti. Kumppanuuden yhtenä kantavana ajatuksena on uudenlaisten yhteisetujen löytäminen. (Mustakangas ym. 2003, 53,55) Myös Hyyryläinen & Luostarinen (1997, 9) näkevät kumppanuuden keskeisenä ajatuksena kokeilevan rajakäynnin, joka tarkoittaa toiminnan eri tasoilla tapahtuvaa uutta vuorovaikutusta. Rajakäynnin ydin on sosiaalinen kokeilu, jossa etsitään kommunikaatio- ja yhteistyöprosessin avulla ratkaisuja ongelmiin.

Kumppanuuden pitkän ajan yleisenä tavoitteena on saavuttaa uudenlaista yhteisymmärrystä, joka hyödyntää paikallisten innovaatioiden mahdollisuuksia sekä edesauttaa synergiaetujen löytymistä. Onnistunut kumppanuus kasvattaa sosiaalista pääomaa. (Karhio 2000, 191) Julkisella sektorilla on paljon vakiintuneita, organisaatio rajat ylittäviä yhteistoimintoja sekä pysyviä suhteita, joista on muodostunut toiminta- ja vaikuttamisareenoita. Tällöin myös uudet kumppanuussopimukset luovat uutta toimintatilaa sekä mahdollisuuksia uusille toimijoille.

Karhion (2002, 126-128) näkee kuntien muutosvastarinnan kumppanuuden keskeisimpänä esteenä. Kuntien muutoskyky on hidasta ja muutosvastarinnan ollessa korkeaa kuntien mahdollisuudet suuriin käännteentekeviin muutoksiin ovat hyvin pienet. Poliittisten organisaatioiden ideologisten erimielisyyksien takia tarvittavaa tahtoa ja organisoitua toimintaa ei välttämättä saada helposti muutoksen tueksi. Olennaisia pelkoja yhteistyöhankkeissa ovat hyötyjen valuminen toiselle osapuolelle sekä tähän liittyvät kysymykset vallan vähenemisestä ja toisen osapuolen vallan kasvamisesta. Kumppanuuden esteinä ovat myös kumppanuuksien sisäpiirit, jolloin virallisten yhteistyötahojen ulkopuolella olevat ryhmät kokevat heidän osallistumismahdollisuutensa olevan hyvin rajalliset. Kumppanuuksia ei myöskään tule pitää pelkkää yhteisymmärrystä hakevana liittymänä. Karhio (2002) kokee kumppanuus-termi olevan liian moniselitteinen. Aitoon kumppanuuteen liittyy paljon myönnytyksiä, kuten luopumista ja vallan uudelleen organisoimista sekä panostusta uuteen yhteistyöhön. Näiden edellytyksenä taas on osapuolten välisen luottamuksen olemassaolo. Vaikeassa prosessissa Karhion mielestä tulisikin kiinnittää huomiota tekijöihin, jotka

estävät vuorovaikutusta tai edistävät kumppanuuspakkoa, ja poistaa ne. Tällöin kumppanuuden potentiaalia saadaan hyödynnettyä.

### 3.4 Ohjauskeinot

Ohjaus kuuluu olennaisena osana julkisen sektorin politiikkaan ja demokraattiseen päätösprosessiin. Julkisella sektorilla tapahtuva ohjauksen toimintatavat jaetaan usein normi-, säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Näistä informaatio-ohjaus on yleistynyt 1990-luvun puolivälistä lähtien kuntien vapausasteen lisääntymisen sekä itsehallinnon kasvukehityksen seurauksena. Informaatio-ohjauksen tavoite on ohjata normien sekä resurssien sijaan jakamalla ja tuottamalla tietoa kuntatoimijoille ja muille palvelutuottajille, joka taas auttaisi heitä kehittämään omaa toimintaansa. Tämä on sen keskeinen ero normi- ja resurssiohjauksen keskittyessä julkisen politiikan toteutuksen varmistamiseen. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 13, 17)

Ohjauskeinoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sekä sitä, miten kumppanuutta sovelletaan kulttuuripalvelujen kentällä että, millä tavoilla kumppanuutta ohjataan. Kunta tavoittelee toiminnallaan tiettyä vaikuttavuutta ja ohjauskeinojen tarkoitus on ohjaamisen lisäksi selvittää, mitä kunta on toiminnallaan saanut aikaan. Taustalla on myös demokraattisuuden ja tasa-arvoisuuden vaatimus, jolloin kulttuuripalveluihin kuuluu demokraattisuuden nimissä kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa palveluihin ja niiden sisältöihin sekä kulttuuritoimijoiden mahdollisuus toimia tasa-arvoisesti palvelutuottajina. Laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole määritelty, mille organille kulttuuritoiminta kuuluu. Monissa kunnissa se on kuitenkin erotettu omaksi sektorikseen, jonka tehtävä on hoitaa laissa määriteltyjä toimintoja (Mäkelä 1998, 33). Kuntalain (365/1995) 13 § mukaan kunnan toiminnasta ja taloudesta vastaa valitsema valtuusto. Valtuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuusvalvonta taas ovat kunnanhallituksen, lautakuntien ja johtokuntien vastuulla. Täten kulttuuripalvelujen ja niihin kuuluvan kulttuuripoliittisen päätöksenteon osalta tärkeimmät organit ovat valtuusto, kunnanhallitus sekä kulttuurista vastaava lautakunta. Kunnan omistamat kulttuurilaitokset puolestaan tekevät usein oman talousarvioehdotuksensa joko kunnanhallituksen tai kulttuurista vastaavan lautakunnan käsiteltäväksi (Kukkasmäki 1998, 98).

1980-luvun lopulla lähtien kunnallista kulttuuritoimintaa on uudelleen organisoitu perusteellisesti. Tällöin kulttuurilautakuntien määrä laski huomattavasti ja kulttuuri yhdistettiin osaksi laajempaa

kokonaisuutta sivistyssektorin tai nuoriso-, liikunta- ja vapaa-ajan lautakuntien kanssa Johtuen kulttuuritoiminnan vapaasta organisoimistavasta myös kulttuurista vastaavat lautakunta- ja hallintokuntarakenteet ovat jokaisessa kunnassa muotoutuneet omanlaisikseen. Ruusuvirta ym. (2008, 18) havaitsivat tutkimuksessaan 23 Suomen kaupungista lautakuntarakenteiden vaihtelevan huomattavasti. Kulttuurista vastaavien lautakuntien toiminta- sekä vastuualueet saattavat erota toisistaan hyvinkin huomattavasti, vaikka lautakunta olisi nimeltään sama.

Myös verkostomainen organisointimalli sekä hallintamuoto merkitsevät kunnille käytettävissä olevien ohjauskeinojen muuttumista. Kunnan rooli muuttuu tällöin verkostojen hallintaan, joka pitää sisällään verkostojen johtamista ja koordinoitua kunnan sisällä sekä kunnan ulkopuolella erinäisissä vaikuttamis-, kehittämis- ja palvelutuotantoverkostojen toiminnassa. Verkostot eivät välttämättä noudata kuntarajoja vaan niiden toiminta voi laajentua seudulliseksi tai jopa alueelliseksi. (ks. Hiironen 2005)

Kulttuurin avustuspolitiikka on muodostunut kuntien kulttuuritoimen talousarvioissa entistä merkittävämmäksi osa-alueeksi. Sen avulla kunnat tukevat kunnan ulkopuolista kulttuuritoimintaa ja -toimijoita. Kulttuurista vastaava lautakunta myöntää avustuksia kulttuurialan järjestöille, yrityksille, osakeyhtiöille, muille yhteisöille ja yksittäisille taiteilijoille. Avustuspolitiikassa huomioidaan avustettavien yhteisöjen toiminta ja miten sillä voidaan korvata kunnan muuten järjestämiä tai ostamia palveluita sekä mahdollisuudet hankkia omaa rahoitusta. (Kukkasmäki 1998, 101) Avustusmuotoja ovat perusavustus, jolla tarkoitetaan kunnan myöntämää yleistä toiminta-avustusta, ja kohdeavustus, jolla tarkoitetaan tiettyyn palveluun, projektiin, tai muuhun kohdistettua avustusta (Mäkelä 1998, 79). Avustusta voidaan myös antaa subvention avulla esimerkiksi vuokraamalla toimitiloja kulttuuritoimijoille subventoituun hintaan.

Kuntien toiminnan muuttuessa yhä dynaamisemmiksi avustusten merkitys on kasvanut ja niiden tuomiin vaikutuksiin on alettu kiinnittää enemmän huomiota. Aikaisemmin kunnat eivät vaatineet samassa mittakaavassa avustuksia saaneilta toimijoilta laadullista itsearviointia ja konkreettisia suoritteita vaan avustaminen tapahtui tasa-arvoisuuden nimissä. Nyt suuntaus on ollut jo useamman vuoden ajan kohti vastikkeellisuutta eli kunta haluaa määrittellä tarkemmin, mitä se avustuksellaan saa vastineeksi toimijalta. Kukkasmäki (1998,78) koki jo 90-luvun lopulla, että tukipolitiikka tulee kohdentumaan alan huippuosaajiin. On toki huomioitava, että kunnan avustusten piiriin kuuluu sekä kulttuurialan ammattitoimijoita että harrastelijoita, joiden toimintatavoitteet ovat erilaisia. Usein

avustuksen ja palvelun tai tuotteen suhdetta määritellään sopimuksella, jonka käyttö myös kulttuuripalvelujen alueella on lisääntynyt.

Sopimuksellisuutta sovelletaan kunnissa yhä laajemmin ja uuden julkisjohtamisen myötävaikutuksesta sopimusohjaus on linkittynyt tiiviisti markkinaistumiseen, yksityistämiseen ja kilpailuttamiseen (Anttiroiko ym. 2005, 172-175). Yleisesti ottaen sopimuksilla määritellään palvelun sisältö, tuotteiden määrä, palvelun hinta ja haluttu laatu. Lisäksi sopimuksella voidaan määrittellä asiakkailta perittävä hinta palvelun käytöstä, asiakasvaikuttamisen kanavat, arviointitavat, tuloksellisuuden mittarit sekä sanktiot sopimusrikkomuksesta ja kannustimet toiminnan kehittämiseksi. (Kuopila 2007, 13) Yksityiskohtaisten tuote- tai palvelusopimusten sijaan tilaus ulkopuolisilta tuottajilta voi myös tapahtua kehyksen muodossa, jolloin jollekin alalle ostetaan koko palvelupaketti ja kokonaisuutta täsmennetään joko tilaajana toimivan kunnan tai tuottajana toimivan toimesta, tai kapasiteettivarauksena, jossa tilaus on osittain täsmällinen ja osittain vapaa reagoimaan vastaan tuleviin tilanteisiin (Kallio ym. 2006, 33).

Stähle & Laento (2000, 105-110) katsovat kumppanuuksien olevan niin monimuotoisia sekä kompleksisia verkostoja ja tapahtumasarjoja, että niiden hallinta on hyvin vaikeaa. He korostavatkin joustavia toimintatapoja, luottamusta ja kumppanuusstrategian merkitystä, jonka tarkoituksena on luoda toimintaan selkeyttä ja ohjata sitä. Strategiasta nousevat erityisesti esille kumppanietiikka, pelisäännöt ja mittarit. Kumppanietiikalla tarkoitetaan arvojen ja normien määrittelyä, taas pelisäännöt selkeyttävät toimintaperiaatteet ja mittareilla arvioidaan kumppanuutta, sen kehitystä ja mahdollisesti luomaa lisäarvoa.

Kunnan kulttuuripalvelujen ohjauskeinoihin kuuluvat poliittinen päätöksenteko, kulttuuriavustukset eri muotoineen, hankintakriteerit, sopimukset sekä sopimusohjaaminen ja toiminnan arviointi sekä kehittäminen mittarien ja asiakasnäkökulman perusteella. Nämä ohjauskeinot kuuluvat myös kumppanuuden ohjaamiseen ja tutkimuksessa pyrin tuomaan esille, miten kuntien kulttuurijohtajat kokevat ohjauskeinojen nykytilanteen sekä tulevan kehityksen.



## 4 TUTKIMUSKOHTTEEN ESITTELY

### 4.1 Tutkimuskaupungit

Tutkimuksen kohteiksi valittiin yhdeksän tutkimuskaupunkia, jotka edustavat laajasti Suomen kuntakenttää niin maantieteellisesti kuin myös asukasmäärän puolesta. Suomen mittakaavassa Oulu ja Tampere erottuvat isoiksi yli 100 000 asukkaan kaupungeiksi, keskisuuria kaupunkeja taas ovat Jyväskylä, Rovaniemi ja Hämeenlinna sekä pienempiä alle 40 000 asukkaan kaupunkeja ovat Kajaani, Kokkola, Savonlinna ja Seinäjoki. Tutkimuskaupunkien haastattelut tehtiin vuonna 2008, mutta kaupunkien taustatiedot ovat vuodelta 2007. Tämä sen takia, että tutkimus kytkeytyy aineistollisesti Kuntaliiton ja Cuporen tutkimukseen, jossa kaupungeilta saatiin vuoden 2007 tilinpäätöksessä tarkistettut luvut. Taulukkoon 1 on eritelty tutkimuskaupunkien sijoittuminen maakunnittain, asukasmäärä ja kulttuurista pääosin vastaava lautakunta.

<b>Tutkimus- kaupunki</b>	<b>Maakunta</b>	<b>Asukasmäärä</b>	<b>Kulttuurista vastaava lautakunta</b>
<b>Hämeenlinna</b>	Kanta-Häme	48 414	Koulutus- ja kulttuurilautakunta
<b>Jyväskylä</b>	Keski-Suomi	85 402	Kulttuuri- ja nuorisolautakunta
<b>Kajaani</b>	Kainuu	38 089	Sivistyslautakunta
<b>Kokkola</b>	Keski- Pohjanmaa	36 966	Kulttuuri- ja nuorisotoimen lautakunta
<b>Oulu</b>	Pohjois- Pohjanmaa	131 585	Kulttuurilautakunta
<b>Rovaniemi</b>	Lappi	58 825	Kulttuurilautakunta
<b>Savonlinna</b>	Etelä-Savo	26 775	Kulttuurilautakunta
<b>Seinäjoki</b>	Etelä- Pohjanmaa	37 336	Kulttuurilautakunta
<b>Tampere</b>	Pirkanmaa	207 866	Sivistys- ja elämänlaadun lautakunta

Taulukko 1 Tutkimuskaupungit

Tutkimuskaupungeista neljässä on tapahtunut vuoden 2007 jälkeen kuntaliitos. Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Renko, Lammi ja Tuulos liittyivät vuoden 2009 alussa yhteen kuntaliitoksella ja kunnan uusi asukasluku on 66 000. Kuntaliitos Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan kesken muodostettiin myös vuoden 2009 alusta (Uusi Jyväskylä 2009). Tämän liitoksen myötä uusi kunta on kooltaan Suomen seitsemäksi suurin ja sen asukkaiden yhteismäärä

on lähes 130 000. Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kunnat liittyivät vuoden 2009 kuntaliitoksessa Kokkolaan, uuden kunnan asukasluku oli vuoden 2010 alussa 45 644 (Kokkolan kaupunki 2010), ja samana vuonna Seinäjoen kaupunki, Nurmon kunta ja Ylistaron kunta lakkautettiin ja tilalle perustettiin uusi Seinäjoen kaupunki. Uuden kunnan väkimääräksi tuli 56 000 (Seinäjoki 2010). Myös Oulun seudulla on tehty selvitystyötä Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin yhdistymisestä. Kuntaliitos merkitsi jokaisessa liitoskaupungissa asukasmäärän kasvamista sekä kunnan maantieteellisen koon laajentumista.

## **4.2 Tutkimuskaupunkien kulttuuritoiminnan talous ja tuotantotavat**

Laadullisen tapaustutkimuksen kannalta on olennaista ymmärtää tapausten lähtökohdat - tässä tutkimuksessa tutkimuskaupunkien kulttuuripalvelujen rakenne ja se, mitkä kulttuuripalvelut tuotetaan kunnan omassa kulttuuriorganisaatiossa ja mitkä taas kunnan avustamissa kulttuuriorganisaatioissa. Tutkimuskaupunkien kulttuuritoiminnan laajuuden tarkastelemiseksi taulukkoon 2 on kerätty kaupunkien kulttuuritoiminnan taloustietoja. Kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset on laskettu vähentämällä kaupunkien kulttuurin bruttokustannuksista toiminnan käyttötuotot. Verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet taas muodostavat kuvan kunnan käytettävissä olevista varoista. Tutkimuskaupungeista Hämeenlinna, Oulu ja Tampere toteuttavat organisaatiossaan tilaaja-tuottajamallia.

	Asukasluku	Kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset yhteensä, 1000 €	Nettikäyttökustannukset, €/asukas	Verotulot + käyttötalouden valtionosuudet yhteensä, 1000 €	Kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannusten osuus verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista, %	Kulttuuritoiminnan avustukset yhteensä, 1000 €	Kulttuuritoiminnan avustukset kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannuksista, %
<b>Hämeenlinna</b>	48 414	8 976	185,4	227 308	3,9 %	3 633	40,5 %
<b>Jyväskylä</b>	85 402	15 918	186,4	366 966	4,3 %	1 534	9,6 %
<b>Kajaani</b>	38 089	7 020	184,3	174 152	4,0 %	172	2,5 %
<b>Kokkola</b>	36 966	6 325	171,1	168 516	3,8 %	2 680	42,4 %
<b>Oulu</b>	131 585	25 487	193,7	582 923	4,4 %	798	3,1 %
<b>Rovaniemi</b>	58 825	8 711	148,1	276 279	3,2 %	1 328	15,2 %
<b>Savonlinna</b>	26 775	3 542	132,3	127 227	2,8 %	1 679	47,4 %
<b>Seinäjoki</b>	37 336	5 777	154,7	169 184	3,4 %	2 778	48,1 %
<b>Tampere</b>	207 866	46 751	224,9	897 888	5,2 %	14 387	30,8 %

Taulukko 2 Tutkimuskaupunkien talouden tunnusluvut (Tilastokeskus 2009, Cupore & Suomen Kuntaliitto 2008, Saukkonen & Ruusuvirta 2009)

Kaupunkien kulttuurin nettokäyttökustannuksia on hyvin vaikea verrata toisiinsa, johtuen kaupunkien laaja-alaisesti vaihtelevasta kokoluokasta. Kuitenkin suhteutettuna kunkin kunnan asukaslukumäärää saadaan summa, jonka kaupunki sijoittaa kulttuuriin per asukas. Nämä luvut antavat viitteitä eroista kaupunkien välillä, mutta niitä ei voida kuitenkaan pitää yksiselitteisenä totuutena. Taulukon mukaan suurimman asukaskohtaisen panostuksen kulttuuriin antoi tutkimuskaupungeista Tampere 224,90 €, joka myös sijoitti kulttuurin suurimman prosenttimäärän 5,2 % kunnan kokonaisvaroista. Taas toisessa ääripäässä oli Savonlinna, jonka kulttuurin nettokäyttökustannukset per asukas olivat tutkimusjoukon pienimmät 132,30 eurolla ja kulttuuriin sijoitetut kokonaisvarat 2,8 prosenttia kunnan käyttötaloudesta.

Taulukko 2 nostaa myös esiin kulttuuritoiminnan avustusten osuuden ja vertaa tätä kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannuksiin. Luvuista huomaa avustusten prosentuaalinen osuuden vaihtelevan nettokäyttökustannuksista huomattavasti. Kolmessa kaupungissa avustusten osuus oli alle 10 %, joka kertoo kaupunkien laajasta omasta kulttuurituotannosta. Taas tutkimuskaupungeista Seinäjoella ja Savonlinnassa avustusten määrä kokonaisuudesta lähenteli 50 % rajaa, jolloin kunta hankkii huomattavan osan kulttuuripalveluja kaupunkiorganisaation ulkopuolelta. Tämä on todettavissa myös taulukossa 3, johon on koottu tieto tutkimuskaupunkien jaottelusta kunnan

tuottamiin (X) ja kunnan avustamiin (O) kulttuuripalveluihin. Taulukosta 3 voidaan päätellä, että kirjastopalvelujen lisäksi museopalvelut tuotetaan pääsääntöisesti kunnallisena, kun taas kunnan avustamaa kulttuurituotantoa esiintyy erityisesti taiteen perusopetuksen, teatterien ja kulttuuritalojen sekä -keskusten yhteydessä. Kunkin kaupungin tuotantorakenne vaikuttaa olennaisesti kulttuurijohtajan kumppanuuksien hallintaan. Tarkemmat kaupunkikohtaiset kunnallisten kulttuuriorganisaatioiden ja kuntien avustamien suurimpien kulttuuriorganisaatioiden tiedot ovat liitteessä 1.

<b>Tutkimuskaupunki</b>	<b>Kirjasto</b>	<b>Museo</b>	<b>Orkesterit</b>	<b>Teatterit</b>	<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>	<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>
<b>Hämeenlinna</b>	X	X,O	O	O	X,O	X,O
<b>Jyväskylä</b>	X	X,O	X,O	X,O	O	X,O
<b>Kajaani</b>	X	X	-	X,O	X,O	X,O
<b>Kokkola</b>	X	X	O	O	-	X,O
<b>Oulu</b>	X	X	X	X,O	X,O	X
<b>Rovaniemi</b>	X	X	X	O	O	X
<b>Savonlinna</b>	X	X	O	O	O	O
<b>Seinäjoki</b>	X	X	O	O	X	X,O
<b>Tampere</b>	X	X,O	X	O	X,O	X,O

Taulukko 3 Kunnalliset (X) ja kunnan avustamat (O) kulttuuriorganisaatiot

Yhteenvedona voidaan todeta tutkimuskaupunkien kulttuuritoiminnan perusrakenteen olevan melko yhtenäinen. Jokaisessa tutkimuskaupungissa on rahoituslakien piiriin kuuluvia kulttuurilaitoksia eli kirjasto, museoita, teattereita ja orkestereita, mutta tapauskohtaisesti jonkin alan laitos tai kulttuurikeskus saattoi puuttua. Kaupunkien eroavaisuudet tulevatkin esiin lähinnä niiden kokoluokasta ja toiminnan laajuudesta. Tämä tulee pitää mielessä läpi analyysin, jossa vain harvat asiat voidaan yleistää kattamaan jokaista kaupunkia.

## 5 TUTKIMUKSEN AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

### 5.1 Tutkimusmetodina laadullinen tapaustutkimus

Tämän tutkimuksen tarkoitukseksi on asetettu eksploratiivisuus, jolla pyritään tarkastelemaan aiheen nykytilannetta ja muodostamaan siitä ehdotteisia selityksiä. Eksploratiivinen tutkimus voi olla kvantitatiivista tai kvalitatiivista. Kvantitatiivinen tutkimuksen taustalla on objektiivisesti todistettavista tosiasioista rakentuva todellisuus. Tutkimuksen päätelmät perustuvat usein tilastolliseen analysointiin. Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Olennaisessa osassa ovat tutkijan arvolähtökohdat, jotka määrittävät tutkittavan ilmiön ymmärtämistä. (Hirsjärvi ym. 2006, 130,152)

Tutkimusmetodina käytetään kvalitatiivista suuntausta, koska sen avulla ilmiön tutkiminen onnistuu hyvin kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä suosien Hirsjärven ym. (2006, 155) mukaan tutkimuksessa käytetään ihmistä tiedon keruun instrumenttina ja valitaan kohdejoukko tarkoituksenmukaisesti. Tutkimuksessa tutkittavien ääni pääsee esille ja aineistoa tarkastellaan yksityiskohtaisesti ainutlaatuisena ottaen se huomioon myös aineiston tulkinnassa. Laadullinen tutkimus mahdollistaa tutkimuksen lähtökohdan ilman ennakko-oletuksia tai varsinaisia tutkimushypoteeseja. Eskola ja Suoranta (1998, 19) toteavatkin laadulliseen tutkimuksen aineistolähtöisen analyysin rakentavan teoriaa alhaalta ylöspäin empiirisestä aineistosta käsin. Tämän metodin valintaa voidaan perustella myös sillä, että tutkimuksen aihealueesta ei ole tehty laajaa tutkimusta ja ilmiön teoriaperustaa tulee tarkentaa.

Yleisimpinä tutkimusstrategioina Hirsjärvi ym. (2006, 125) listaavat kokeellisen tutkimuksen, survey-tutkimuksen ja tapaustutkimuksen. Kokeellisessa tutkimuksessa mitataan yhden muuttujan vaikutusta toiseen. Tutkimukselle järjestetään tarkat koejärjestelyt ja samalla usein testataan hypoteeseja. Survey-tutkimuksessa kerätään tietoa ihmisjoukolta ennalta määritellyllä tavalla ja sen tiedon avulla tutkittavaa ilmiötä pyritään kuvailemaan, vertailemaan ja selittämään. Tapaustutkimus (case study) tutkii yksityiskohtaisesti yksittäistä tapausta tai pientä joukkoa. Kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit sekä tutkittavan tapauksen suhde sen ympäristöön. Tavoitteena on usein kuvailla ilmiötä.

Tutkimuksen aineisto koostuu ennalta valittujen henkilöiden haastatteluista, joiden avulla tarkastellaan kaupunkien kulttuuripalvelujen tuotantotapavaihtoehtoja ja edellytyksiä sekä asenteita kumppanuuden hyödyntämiselle. Aineiston avulla tutkimuskohteesta tehdään havaintoja ja niistä edelleen tulkintoja. Aineistollisesti tässä tutkimuksessa on kyse **tapaustutkimuksesta**, koska siinä havainnoidaan ennalta valittujen tapauskaupunkien avulla ilmiön nykytilannetta.

Tapaustutkimukset voidaan Erikssonin ja Koistisen (2005) mukaan luokitella tapausten luonteen, lukumäärän, tavoitteiden ja perusoletusten mukaan kolmeen ryhmään: itsestään arvokas (intrinsic), välineellinen (instrumental) ja kollektiivinen (collective) tapaustutkimus (ks. Stake 1995, 3). Itsessään arvokas tapaustutkimus pyrkii ymmärtämään juuri tiettyä tapausta eikä ensi sijaisena tavoitteena ole ymmärtää ilmiön rakennetta laajempaa käsitteenä. Välineellinen tapaustutkimus taas keskittyy tapaukseen yleisien teemojen tai teoreettisten kehittelyjen takia, jolloin tapausten avulla yritetään ymmärtää jotain yleisempää kuin vain kyseistä tapausta. Kolmantena mainittu kollektiivinen tapaustutkimus koostuu useammista tapauksista. Sen tavoite on laajentaa välineellinen tapaustutkimus usean tapausten tutkimukseksi, jonka avulla pyritään ilmiön syvempään ymmärtämiseen tai teorian rakentamiseen. Tämän tyyppin tutkimuksissa olennaista on tapausten välinen koordinaatio tai rinnasteisuus. Tämän luokittelun mukaan tämä tutkimus edustaa kollektiivista tapaustutkimusta, koska se muodostuu useasta tapauksesta, joiden välillä on rinnasteisuutta.

Tutkimuksessa ei ole kulttuuripalvelujen osalta tarkoitus mennä ruohonjuuritasolle seuraamaan jokaisen kaupungin valintoja vaan muodostaa haastatteluista yleisesti ilmiötä käsittelevä kuva, miten kulttuuripalveluissa hyödynnetään erilaisia tuotantotapoja, mitkä seikat toimivat niiden edistäjinä ja mitkä taas esteinä. Yksittäisten syvällisten tapausten sijaan tapausten välityksellä pyritään ilmiön laajempaan ymmärrykseen. Yhteistä tutkimustapauksille on, että ne edustavat julkisen sektorin kuntaorganisaation kulttuuripalveluja ja vastaa täten merkittävästi oman alueen kulttuuripalvelujen palveluverkon tukemisesta ja kehittämisestä.

Tapaustutkimusta suunnataan tutkimuksen tavoitteella ja taustalla vaikuttavilla tieteenfilosofisilla perusolettamuksilla. Tavoitteiden luokittelu määriteltiin luvussa 2.3 ja tutkimuksen tavoitteeksi asetettiin ilmiön kuvailun ja selittämisen muodostava eksploraatiivisuus. Kuvaamisen avulla voidaan parhaimmillaan jäsentää ilmiötä ja löytää asioille yhteyksiä ja muodostaa kokonaisuuden osia (Eriksson ym. 2005, 11). Kuvaus voi jo sinällään luoda uutta teoriaa tai antaa arvokkaan tarinan

tutkittavasta ilmiöstä, ja kun kuvauksesta vielä johdetaan selityksiä nykytilanteeseen, toteutuu eksploratiivisuuden tavoite.

## **5.2 Aineiston keruu ja valinta**

Aineistollisesti pro gradu -tutkimus pohjautui Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön Cuporen vuonna 2008 kesällä keräämään haastattelumateriaaliin, jossa haastateltiin 23 Suomen kaupungin kulttuurisektorin johtajia. Haastattelut kerättiin kaupungeista, jotka osallistuivat Cuporen ja Kuntaliiton vuonna 2008 yhteistyössä tehtyyn Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa -selvitykseen. Nämä kaupungit olivat Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu, Pori, Porvoo, Rovaniemi, Salo, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Haastattelijoina toimivat Cuporesta Pasi Saukkonen ja Minna Ruusuvirta.

Haastateltaville lähetettiin haastattelurunko ennakkoon ja sitä käytettiin haastattelussa keskustelun ohjaajana. Haastattelurunko ja siihen liittyvä oheiskirje ovat tutkimuksen liitteenä 2. Haastattelut järjestettiin jokaisessa kohdekaupungissa rauhallisessa tilassa ja haastattelutilanteeseen osallistui vaihtelevasti 1-2 haastateltavaa. Tutkimukseen haastatellut henkilöt on listattu liitteeseen 3. Haastattelijat olivat tutustuneet hyvin haastateltavaan aihepiiriin sekä haastateltaviin kaupunkeihin ja haastattelut soljuivat avoimen luottamuksellisessa ilmapiirissä. Haastattelut kestivät keskimäärin tunnin ja ne nauhoitettiin.

Haastattelut tehtiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina kussakin tutkimuskaupungissa. Puolistrukturoidulle haastattelulle on tyypillistä, että jokin haastattelun näkökohta on päätetty mutta ei kaikkia. Teemahaastattelu on tunnetuimpia puolistrukturoiduista haastattelumuodoista. Tähän muotoon kuuluu, että aihepiirin teemat ovat tiedossa, mutta kysymykset eivät ole muodoltaan tarkkoja eivätkä tarkassa järjestyksessä, joten haastattelussa käydään läpi samat aiheet ja teemat, mutta muotoilu ja järjestys vaihtelevat. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 11) Tämä korostaakin haastattelun etenemistä teemojen varassa ja tuo tutkijan näkökulman sijaan tutkittavan äänen esiin (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48). Teemahaastattelun suosiota onkin selitetty sillä, että se on muodoltaan avoin ja vastaaja voi puhua vapaamuotoisesti edustaen itseään. Toisaalta teemat kuitenkin takaavat, että vastaajat puhuvat jossain määrin samoista asioista. Teemat muodostavat tukikehikon sekä haastattelun kulkuun että aineiston analysointiin ja auttavat jäsentämään tekstiä.

(Eskola & Suoranta 1998, 88) Tämän haastatteluaineiston teemoja oli kolme: kulttuuripolitiikka, kulttuuripalvelut ja niiden tuottaminen sekä kulttuurihallinto ja -johtaminen. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti teemaan 2 kulttuuripalvelut ja niiden tuottaminen, mutta myös muiden teemojen alla olevaa aineistoa hyödynnettiin, jos ne sisälsivät tutkimuskysymykseen liittyvää tietoa.

Cuporen keräämä 23 kaupungin kulttuurijohtajan haastattelumateriaali muodosti hyvin laajan aineiston ja tämän pro gradu -tutkimuksen puitteissa nähtiin mielekkäämmäksi valita pienempi otos tutkimusaineistoksi. Aluksi kaupunkien haastatteluista päätettiin rajata pois pääkaupunkiseudun kaupungit Espoo, Helsinki ja Vantaa, koska niiden asema on hyvin erityinen verrattuna muuhun Suomen kuntakenttään. Heiskanen ym. (2002, 53) toteavatkin pääkaupunkien statukseen kuuluvan monipuolisen kulttuuritarjonnan ja kansallisesti merkittävien taidearteiden säilytyksen. Pääkaupunki toimii eräänlaisena maan lippulaivana, jolloin sinne keskittyy suhteessa paljon valtiollisia kulttuurilaitoksia ja alan koulutusta. Jäljelle jääneiden 20 kaupungin osalta lähtökohdaksi otettiin haastattelulomakkeen teema 2 kulttuuripalvelut ja niiden tuottaminen. Puolistrukturoidun teemahaastattelun mukaisesti kaikissa haastatteluissa ei esitetty jokaista kyselylomakkeen kysymystä ja lähtökohtana aineiston valinnalle oli teema 2:n kysymykset. Näiden kysymysten osalta kaikki haastattelut käytiin läpi ja niistä valittiin 9 suurimpaan osaan vastannutta kaupunkia. Valinnassa käytettiin myös laadullisina kriteereinä kaupunkien otoksen edustavuutta maantieteellisen jakautuneisuutta sekä kuntakokoa mukaan, että valituissa kaupungeissa on mukana Suomen mittakaavan mukaan pieniä, keskisuuria ja suuria kaupunkeja. Valitut kaupungit ovat Hämeenlinna, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Oulu, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki ja Tampere.

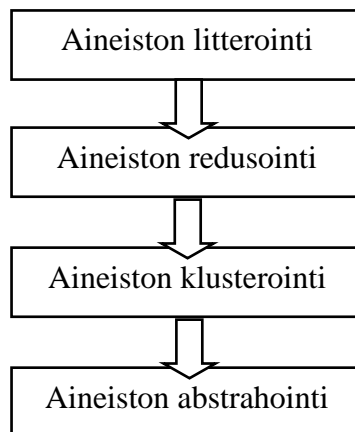
### **5.3 Aineiston käsittely ja analysointi**

Laadullisen tutkimuksen aineiston analyysin tarkoitus on luoda aineistoon selkeyttä, kaivautua aineistossa esiin tulevien asioiden taakse ja tuottaa sitä kautta uutta tietoa (Eskola & Suoranta 1998, 138). Hirsjärven & Hurmeen (2001, 136) mukaan laadullisen tutkimuksen analyysitavat ja -tekniikat ovat hyvin moninaiset ja aineiston analyysi tapahtuu linjalla, jonka ääripäitä ovat kuvaus ja tulkinta. Kvalitatiivinen aineisto tulee analysoida läheltä sen kontekstia. Tällöin tutkija voi käyttää joko induktiivista tai abduktiivista päättelyä. Induktiivinen päättely lähtee aineistosta käsin, kun taas abduktiivisessa päättelyssä tutkijalla on taustalla valmiita teoreettisia johtoideoita, joita hän pyrkii testaamaan ja todentamaan aineiston avulla. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 136) Tässä



tutkimuksessa tarkoitus on käyttää induktiivista päättelyä eli lähteä aineistosta liikkeelle kohti teoriaa.

Hirjärvi ja Hurme (2001, 143, 145) pitävät aineiston kuvailua analyysin perustana ja erottavat puolestaan analyysin vaiheiksi erittelyn ja luokittelun. Synteesin he kokevat pyrkimyksenä luoda kokonaiskuva ja esittää tutkittava ilmiö uudessa perspektiivissä. Laadullisen tutkimuksen aineiston sisällönanalyysi voidaan Tuomen & Sarajärven (2003, 110) mukaan tehdä aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Tutkimuksen analysointimallin valintaa vaikuttaa se, että tutkimuksessa käytetään valmista aineistoa. Tutkija ei ole itse vaikuttanut kysymyksiin ja niiden teoriaperustaan. Tutkimuksen analyysitavaksi valittiin aineistolähtöinen sisällönanalyysi, koska sen avulla aineistoa saatiin avattua selkeästi muodostaen samalla ilmiön teoriataustaa. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheet on kuvattu kuviossa 4. Tässä sisällönanalyysitavassa korostuu tulkinta ja päättely samalla, kun aineistosta edetään kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavana olevasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2003, 115).



Kuvio 4 Tutkimukset aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheet

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheita ovat aineiston pelkistäminen eli redusointi, klusterointi ja abstrahointi (Tuomi & Sarajärvi 2003, 110-111). Tutkimuksen aineisto litteroitiin Cuporessa kesä-syyskuun 2008 aikana sanatarkasti. Haastatteluaineisto sisälsi paljon puhekieltä sekä sidossanoja. Tutkimuksessa käytetään litteroidusta haastattelumateriaalista suoria ja epäsuoria lainauksia, mutta lainausten puhekielisyys on muutettu kirjakiellelle. Haastattelut tehtiin luvaten suojata vastaajien anonymiteettiä ja puhekielisuuden poistaminen varjelee myös tätä tarkoitusta. Suoria lainauksia varten tekstistä on myös poistettu yksityiskohtia, kuten kulttuurilaitosten nimiä, jotka paljastaisivat haastateltavan kaupungin.

Pelkistämällä eli redusoinnilla aineistosta karsitaan pois epäolennainen. Aineisto sisälsi tämän tutkimuksen kannalta myös paljon muuta tietoa ja sen takia sitä oli pelkistettävä karsien epäolennainen pois, litteroimalla ja koodaamalla tutkimustehtävään liittyvät ilmaukset. Aineistosta erotettiin teema 2 kuuluva osio sekä aihepiiriin muuten läheisesti liittyvät asiat. Aineiston klusteroinnissa luodaan pohja tutkimuskohteen perusrakenteesta eli haastatteluaineisto koodataan sekä ryhmitellään. Aineisto käydään siis kertaalleen läpi ja tällöin mielenkiinnon kohteena on, esiintyykö luokkien kesken jotain säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 112-113) Tämä vaihe mahdollistaa aineiston yhdistelyn eri ryhmien kesken. Aineiston luokittelu voi tapahtua myös tutkimusongelma ja/tai tutkimuksen alaongelmien avulla. Tutkimusaineistoa koodattiin siitä esille nousevien teemojen sekä käsitteiden alle. Aineiston klusteroinnista muodostui 16 alaluokkaa.

Luokittelun jälkeen seuraavana vaiheena oli aineiston abstrahointi, jonka tarkoituksena on erottaa tutkimuksen kannalta oleellinen tieto. Tämä tapahtuu siten, että muodostettuja luokittelujen yhdistelyä jatketaan aineiston näkökulmasta mahdollisimman pitkään. Tarkoitus on muodostaa yleiskäsitteet, joiden avulla kootaan teoreettinen tutkimuksen käsitteistö. Yleiskäsitteiden pohjalta tutkimuskohteesta voidaan muodostaa kuvaus. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 114) Erotellun tiedon avulla muodostettiin tutkimuksen käsitteitä ja rajattiin tutkimuskohdetta. Yhdistelemällä alaluokkia ja sekä karsimalla koodattua tietoa aineistosta saatiin 8 yläluokkaa. Yläluokat olivat kulttuuripalvelu, kulttuurin tuottaminen, kulttuuritoimen rooli, kumppanuus, ulkopuoliset tuottajat, palvelutuotantoroolit, demokraattisuus ja ohjauskeinot.

Yläluokkia yhdistettiin edelleen pääluokiksi, jolloin päädyttiin kolmeen pääkäsitteeseen **kulttuuripalvelut ja markkinat, kumppanuus ja ohjauskeinot**. Näin ollen päädyttiin yhdistävään luokkaa, joka vastaa tutkimuksen teemaa kumppanuus kulttuuripalveluissa. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysille tyypillistä on, että johtopäätöksiä tarkastellaan tutkittavien omasta näkökulmasta eli tässä tutkimuksessa kaupungin näkökulmasta. Tulkintoja tehdessä pyrittiin näkemään aineiston tekstin taakse eli löytämään piirteitä, jotka eivät ole suoraan tekstissä lausuttuja.

## 5.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen pyrkimyksenä on saada esiin tutkittavien käsityksiä heidän todellisuudestaan niin hyvin kuin mahdollista. Samanaikaisesti tulee kuitenkin olla tietoinen, että tutkija vaikuttaa

saatavaan tietoon niin hankintavaiheessa kuin myös tulkintojen osalta. Kyse on tutkijan käsitteistöstä, johon hän sovittaa tutkittavien käsityksiä. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 189) Eskola ja Suoranta (1998, 211) toteavatkin kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden kriteerin olevan tutkija itse ja siksi luotettavuuden arviointi tulee kattaa koko arviointiprosessi. Kvalitatiivinen tutkimus ei ensisijaisesti tähtää tulosten siirrettävyyteen tai toistettavuuteen. Luotettavuutta ja pätevyyttä tulee kuitenkin arvioida laadullisenkin tutkimuksen osalta. Tätä voidaan edes auttaa tarkalla selostuksella tutkimuksen kulusta ja kaikista siihen kuuluvista vaiheista. Aineiston keruun osalta on suositeltavaa jopa kertoa olosuhteista sekä paikoista, joissa haastatteluaineistoa on kerätty. Laadullisen tutkimuksen osalta aineiston analyysissä keskeistä on luokittelujen teko, joiden osalta lukijalle myös selvennetään perusteet teemoihin. Tulkintoja taas koskee tarkkuuden vaatimus, jolla pyritään perustelemaan aineiston pohjalta mahdollisimman hyvin tehty tulkinta. Tässä perustelua helpottavat suorat haastatteluotteet. (Hirsjärvi ym. 2006, 217-218)

Hirsjärvi ym. (2006, 196) toteavat haastatteluaineiston olevan tilanne- ja kontekstisidonnaista. Haastatteluihin perustuva tutkimusaineisto on sidoksissa siihen, kuinka asiasta tai ilmiöstä perillä olevat henkilöt on valittu haastateltaviksi ja kuinka he ovat osanneet tai halunneet antaa vastauksia tutkijalle. Tutkijan tulee osata tulkita haastateltavan vastauksia erilaisten kulttuuristen merkitysten sekä merkitysmailmojen näkökulmasta. Tuloksia ei siis pidä liiaksi yleistää. Haastattelujen osalta luotettavuutta koettelee myös vastaajien taipumus antaa vastauksia, jotka ovat sosiaalisesti suositeltavia (Hirsjärvi ym. 2006, 195). Haastattelutilanteet ovat hyvin erilaisia eikä tilannetekijöiden vaikutuksia pystytä estämään.

Tässä tutkimuksessa sen luotettavuuden lähtökohtana on ollut laadukas haastatteluaineisto. Haastateltavat ovat tutkimuksen kannalta asiantuntijoita ja halusivat osallistua tutkimukseen. Haastattelutilanteet olivat rauhallisia ja luottamuksellisia ja haastateltavat kertoivat kulttuurin nykytilasta ja tulevaisuudesta kaupungissaan hyvin avoimesti haastattelussa. Haastatteluissa apuna käytettiin teemarunkoa ja myös haastattelijat olivat aihepiirin hyvin perehtyneitä, jolloin reagointi haastateltavien aiheisiin ja keskustelun eteneminen sujui luontevasti. Luotettavuutta pyritään parantamaan myös tutkimusprosessin yksityiskohtainen kuvauksella ja perustelluilla valinnoilla. Tie valittuihin teemoihin ja käsitteisiin on tehty selkeäksi. Tutkimuksen tulkinnat tehdään haastateltujen suorista tai epäsuorista lainauksista perustelemalla.

Tarkasteltaessa taas luotettavuutta heikentäviä asioita, tutkimuksen luotettavuutta koettelee jonkin verran se, etten ollut itse fyysisesti läsnä haastattelutilanteissa. Täten minulta ei ole ollut mahdollisuutta havainnoida haastattelutilanteeseen liittyviä eleitä tai painotuksia. Tämän johdosta tehdyt tulkinnat on pyritty osoittamaan läpinäkyviksi käyttämällä suoria lainauksia tulkinnan tueksi. Toinen luotettavuutta rajoittava seikka on haastateltavien anonymiteetin suoja, joka hankaloittaa päätelmien tekoa suurempien ja pienempien kaupunkien osalta.

## **6 TUTKIMUKSEN LAADULLINEN ANALYYSI**

### **6.1 Kulttuuripalvelut ja markkinat**

Kumppanuuden edellytysten tarkastelun tueksi on tärkeää kuvata tutkimuskaupunkien nykytilaa ja tulevia suuntauksia. Kulttuuripalvelujen osalta kunnat ovat päätyneet erilaisiin ratkaisuihin oman tuotannon ja kunnan organisaation ulkopuolelta hankkimisen välillä. Kuntien toimintasektoreista vapaa-aikatoimi, johon kuuluvat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi, on palveluiden järjestämisen kannalta yksi mielenkiintoisimmista toiminta-alueista, koska sen sääntely valtion suunnalta on melko väljä. Näin ollen kunnallishallinnon on mahdollista tuoda esiin omia painotuksia ja erityispiirteitä niin palveluiden sisällöissä kuin myös tuotannon järjestämistapojen osalta.

Tässä kappaleessa tutkitaan tutkimuskaupunkien kulttuurisektorien yleistä kehitystä nykypäivään keskittyen erityisesti sen palvelutuotannon näkemyksiin oman ja ulkopuolisen tuotannon suhteen. Tämän jälkeen tarkastellaan kulttuurijohtajien näkemyksiä kulttuuripalvelujen tulevaisuudesta. Kulttuuripoliittista päätöksentekojärjestelmää tutkitaan tarkemmin kappaleessa 6.3. Ohjauseinot.

#### **6.1.1 Kunnallisen kulttuurisektorin kehitys**

Suomalainen kulttuuripolitiikan voidaan nähdä rakentuneen sekä kansallisella että paikallisella tasolla ja sen historia voidaan jakaa kolmeen osaan: nationalistinen vaihe, hyvinvointivaltiollinen vaihe sekä uusliberalistinen vaihe. Erityisesti suurempiin kaupunkeihin syntyi aatteellista ja ideologista harrastajatoimintaa, ammattimaisia teattereita, orkestereita sekä muuta kulttuuritoimintaa. Osa näistä taide- ja kulttuuritoiminnan muodoista saivat hyväksynnän sekä mahdollisesti tukea yksityisiltä mesenaateilta, valtiolta tai kunnilta, kun taas toisia syrjittiin. 1960-luvulta lähtenyt kulttuuripoliittikalike ohjasi Suomen kuntien kulttuurisektorin kehittymistä ja kulttuuripolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi nousi muun muassa kulttuuripoliittisen päätöksenteon desentralisointi sekä kulttuurin demokratisointi, jolla tavoiteltiin kulttuurin saavutettavuuden lisäämistä kansalaisten asunpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 17-18)

Puolestaan 1980-luvun alussa kulttuuritoiminta sai lainvoimaisen aseman, kun laki kuntien kulttuuritoiminnasta (1045/1980) tuli voimaan. Valtio alkoi ohjata, rahoittaa sekä valvoa tasapuolista kulttuuritoimintaan ja yhdessä syntyneen kulttuuri- ja vapaa-ajanhallinnon kanssa ne muodostivat koko maahan toiminnaltaan ja sisällöltään melko identtistä kulttuuritoimintaa. Vuoden 1981 alusta tulleen lain kuntien kulttuuritoiminnasta tuloksena kunnat perustivat kulttuurilautakuntia ja palkkasivat niiden käyttöön viranhaltijoita. Laki merkitsi yhteiskunnallisen kulttuuritoiminnan tunnustamista ja 1980-luvulla kuntiin rakennettiin Suomeen lukuisia kulttuurikeskuksia, museoitu, taidenäyttelytiloja ja kirjastoja. Kehityksen kuitenkin katkaisi 1990-luvun lama, jonka aiheuttamat säästötoimenpiteet kohdistuivat erityisesti kulttuuritoimintaan. (Kukkasmäki 1998, 12, 20, 33, 73)

Tutkimushaastattelusta nousi esille 60-luvulta lähtenyt kulttuuripolitiikkaliike. Kulttuurijohtajat nostivat erityisesti esiin ammattikuntien ja laitosten vaikutuksen nykypäivän kulttuuritoimen toimintaan. Ne ovat muovanneet kaupunkien kulttuuripolitiikkaa läpi historian ja niiden vaikutus on nykypäivänäkin vahva. Muutoksen tekeminen vanhojen rakenteiden päälle on koettu haasteellisenä.

*”Tämä meidän (...) kaupunki on tyypillinen suomalainen kaupunki eli kulttuuri on laitoskeskeistä, laitosvetoista, instituutiokeskeistä ja kaupunki tukee kolmatta sektoria suhteessa muuhun kulttuuriin sangen vähän. Minun mielestäni aivan liian vähän. Tämä on aika pitkälle se mitä on saatu aikaan 60- 70- 80- 90-luvulla, kun on luotu rakennetta ja sisältöjä, sen vanhan rakenteen ja toiminnan ylläpitämistä. Uusia aloitteita on hyvin hankala ja vaikea tuoda.”*

*”Professiot ovat rakentaneet tätä, meidän kulttuuripolitiikka on rakentunut tätä kautta, niin muutoksen tekeminen, se on aika haasteellista.”*

Monet kulttuuripolitiikan tutkijat luokittelevat 1980- ja 1990-luvun taitteessa kulttuuripolitiikassa tapahtuneen muutosta hyvinvointivaltion kulttuuripolitiikasta kohti markkinoituvaa kulttuuripolitiikkaa (ks. Häyrynen 2006), jonka kehittymiseen uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut. Heiskanen & Mitchellin (2008, 3-4) mukaan valtio ja kunnat ovat vähentäneet osuuttaan kulttuuri- ja taidepalveluiden rahoittajana ja ohjaajana. Kunnallinen kulttuuritoimi on kokenut toiminnassaan suuria muutoksia; lähes kaikki haastatellut kulttuurijohtajat kokivat kulttuuritoimen roolin muuttuneen. Vastauksissa korostuu näkemys kulttuuritoimen ennen vastanneen itsenäisemmin kulttuuripalveluiden tuotannosta, kun taas nykyisin päätehtävänä koettiin palveluiden koordinointi, ostaminen ja avustaminen. Rooli on siis muuttunut palveluiden tuottajasta palveluiden mahdollistajaksi (ks. kappale 6.1.3 Kulttuuripalveluiden tuottaminen ja järjestäminen). Kulttuuripalveluiden kenttä ei ole stabiili vaan sitä muokkaavat kulttuuritoimen lisäksi myös alan

yrietykset ja kolmannen sektorin toimijat. Käänteisesti myös niiden puuttumisen voidaan nähdä usein vaikuttavan kunnan voimakkaan roolin.

*”Yksi sellainen asia, joka on muuttanut melko paljon tätä kulttuuritoiminnan kenttää, on että tuli (ohjelmayritys). Yhtäkkiä meillä oli suuri määrä konsertteja, varsinkin muualta tuotettuja. Tämä on oikeastaan ihan luonnollisesti johtanut siihen, että kulttuuritoimen rooli on vähentynyt näiden tapahtumien järjestämisessä.”*

Muutosta kulttuurisektorin toimintatapaan ovat myös tuoneet uuden julkisjohtamisen opit, jotka ovat vaikuttaneet kuntien budjettiin, johtamiseen ja organisointiin sekä edistäneet tilaaja-tuottaja-mallin ja sen sovellusten leviämistä. Tilaaaja-tuottaja -mallin vaikutus näkyy kuntaorganisaatio jokaisella tasolla ja myös ajattelutavan muutoksena.

*”Meillä on tämä tilaaja-tuottajamalli (...), kun tämä paradigmaattinen muutos on tapahtunut: mitä palveluja, kuinka paljon, missä määrin on muuttunut oikein niin se ei ole enää professio, joka tilaa itseltään. Ei ole tilaajia ja tuottajia vaan on luottamushenkilöiden merkityksen ja vallan kasvu. Se on tässä meidän mallissa fakta ja tämä on ollut aika suuri, haastava muutos. Meillä rakennetaan nyt yhteistyötä, pelisääntöjä tilaaja-tuottaja välillä.”*

Kuten edellä mainittiin, kulttuurijohtajat kokevat kulttuuripalveluiden kentän sekä kulttuuritoimen roolin olevan voimakkaassa murroksessa. Useat kulttuurijohtajat kokivat tärkeäksi, että kulttuuri nähtäisiin laajempaan kokonaisuuteen, jolloin sen kenttää haluttaisiin avata muille toimijoille sekä toisaalta sitä voitaisiin jalkauttaa myös kuntien muiden sektoreiden alle. Korpela & Mäkitalo (2008 133) mukaan oman tuotannon kilpailukykyisyyden testaamiseksi sekä uusien innovaatioiden saamiseksi olisi usein järkevää hankkia ainakin osa palveluista tai tuotannosta kilpailuttamalla muita tuottajia. Laajemman muutoksen taustalla on myös nähtävissä hallinta-ajattelun vähitellen voimistuva vaikutus sekä julkinen-yksityinen-yhteistyö -teorian vaikutus, jossa organisaation sisäisiä rakenteita tärkeämmäksi tekijäksi nousee sen suhde muihin toimijoihin. Tämä korostaa keskinäistä vuorovaikutusta ja riippuvuutta. Kulttuurijohtajat näkivät, että myös kulttuuritoiminnan kentällä on saatava aikaan asennemuutosta; kaupunginkulttuuri ei voi toimia suljettuna järjestelmänä vaan sen avaaminen toisi myös kulttuuritoiminnalle uusia mahdollisuuksia muilla toimintasektoreilla.

*”Minä ajattelen, että (kaupunkistrategiassa) nämä kaksi maailmaa; yhteiskunnan rakentama maailma ja vapaan sektorin maailma ovat jollakin tavalla yhdistymässä, ne eivät ole vielä yhtä.”*

*”Se on kaikista oikein tapa, että meillä olisi elävä neuvotteluyhteys muiden toimijoiden kanssa. Ne voisivat olla yhdistyksiä, vapaita ryhmiä, osakeyhtiöpohjaisia laitoksia tai yhdyspohjaisia laitoksia, yksittäisiä taiteilijoita ja niiden kanssa sovitaan, mitä ne tekevät ja miten kaupunki tukee sitä tekemistä. Kaupunki tukee sen mukaan, miten se katsoo esimerkiksi (toiminnan) laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden olevan siinä kunnassa.”*

*”Tämä kurjuuspuhe ei minun mielestä ole hyvä, että ”kulttuurilta aina viedään, se on otettu kulttuurin selkänahasta, kulttuuria ei ymmärretä, kulttuurille lisää rahaa”. (...) Sanon sitä kurjuuspuheeksi, se ei vie eteenpäin kulttuuria, vaan kulttuurin pitää mennä niille kentille: tekniselle puolelle, (...) sosiaali- ja terveystaloudelle. Sen pitää strategisesti jalkautua eikä valittaa.”*

*”Tämmöinen avoimuus ja yhteistyö ovat kuitenkin avain kaikkeen.”*

Haastatteluista jäi selkeä kuva siitä, että kulttuurijohtajat ovat hyvin avoimin asentein valmiita kuulemaan erilaisista vaihtoehdoista ja kehittämään kaupunkinsa kulttuuripolitiikkaan yhteistyöllä.

### **6.1.2 Kunnan tehtävät kulttuurisektorilla**

Kunnan tehtävät kulttuuripalveluiden on kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain mukaan *”edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.”* Kulttuurijohtajien näkemyksen mukaan kaupungin kulttuurisektorin olennainen tehtävä on puitteiden luominen kulttuuritoiminnalle kaupungissa. Tämä tukeminen tapahtuu erilaisten avustuksen avulla (ks. kappale 6.3.2). Kunnan on vastattava kuntalaisten tarpeeseen ottaen huomioon myös erityisryhmät. Näistä nousivat esille muun muassa lapsiperheet, joille halutaan taata kulttuurin saavutettavuus sosiaaliluokasta riippumatta. Markkinoituneeseen kulttuuripolitiikkaa myös kuuluu tasapainottelu hinnan suhteen. Yksi haastatelluista koki, että myös kuntalaisten oma halukkuus panostaa kulttuuriin on kasvanut, jolloin ollaan valmiita maksamaan monipuolisista kulttuuripalveluista.

*”Minun mielestäni kaupungin tehtävä ei ole (tapahtumatuotanto), vaan olla tukemassa, antaa toimintamahdollisuuksia, sopimuksia ja niin edelleen, mutta en minä tiedä missä se raja kulkee.”*

*”Jos puhutaan kulttuuritoimen tehtävästä, niin minun mielestä tehtävä ei ole kilpailla. Jos meillä on täällä palveluntarjoajia, orkesteria ja teatteria, minun ei kannata tuoda tänne teatteriryhmiä, (...) vaan minun pitää tuottaa tänne sellaista, jota täällä ei ennestään ole tai tarjota näille erityisryhmille räätälöidysti. Meillä on nyt muutamia pieniä kokeiluja ollut ja ne on otettu todella hyvin vastaan.”*



*”En ole itse välttämättä sillä kannalla, että kunnan pitää olla taiteilija-apurahojen myöntäjä. Minä priorisoin sen, että turvataan nämä työskentelymahdollisuudet, subventoidaan työtiloja, avustetaan näyttelytoimintaa ja tehdään yhteistyötä (...) kaikissa laitoksissa.”*

*”Tietysti nämä kaikki perusasiat siis museot, kirjastot, musiikki. (...) Sitten meidän täytyy huolehtia näistä eri lajeista (...) ja miettiä, miten teatteri näkyy kaupungissa ja miten musiikkikulttuuri, musiikin opettaminen, kuvataide.”*

Tiivistetysti voi sanoa, että kunnallisen kulttuurihallinnon tehtävänä nähdään monilta osin rahoittajana, strategisten tavoitteiden ajajana, kaupungin kulttuurikentän koordinoijana ja toimijoiden yhteistyön edistäjänä. Kunta vastaa myös kuntalaisten demokraattisista käyttömahdollisuuksista palvelujen suhteen.

## **Kulttuurilaitokset**

Analyysi alussa kappaleessa 6.1.1 tarkasteltiin kulttuurilaitosten historiaa, niiden kehitystä suuriksi alueellisiksi kulttuuritoimijoiksi ja niiden luomien ammattikuntien vaikutusta kuntien kulttuuripolitiikkaan. Nykypäivänä kulttuurilaitoksilla tarkoitetaan kulttuuriorganisaatioita, jotka ovat osa kaupungin julkishallinnollista organisaatiota ja joiden talous on kaupungin tilinpäätöksen alaista. Kulttuurilaitosten lisäksi kaupunkikonserneihin saattaa kuulua kaupungin osaksi tai kokonaan omistamia yhtiöitä, säätiöitä ja osakeyhtiöitä, jotka ovat oikeudelliselta muodoltaan yksityisiä toimijoita. Näitä toimijoita kunnan on mahdollista avustaa. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 44)

Kulttuurijohtajat kuvasivat kulttuurilaitosten roolin yhä kasvaneen ajan kuluessa ja paikoin niiden aseman säilyneen hyvin itsenäisenä kaupunkiorganisaatiossa. Tämä kehitys koettiin toisaalta positiivisena kuntalaisten palvelutarpeeseen vastaamisena ja oman alan voimakkaana kunnallisena kehittäjänä. Toisaalta laitoskeskeinen tilanne nähtiin myös negatiivisena sen takia, ettei kaupunkien kulttuuribudjeteista välttämättä jäänyt suurten taide- ja kulttuurilaitosavustusten jälkeen tarpeeksi varoja kaupungin kolmannen sektorin tukemiseen, jonka taas nähtiin tärkeänä muun muassa kulttuurin uusiutumisen kannalta. Kolmannella sektorilla koettiin olevan tiettyä ketteryyttä ja nopeutta reagoida muuttuviin palvelutarpeisiin ja niiden trendeihin, johon kulttuurilaitokset eivät välttämättä aina pystyneet.

*”Nämä (kunnan kulttuuri)laitokset ovat melko paljon haalineet itselleen lisää ja lisää tehtäviä ja jossakin kohdassa voi olla, että ne alkavat tukehtua siihen. Silloin kannattaisi miettiä niiden toimintojen sisältä, onko jokin muu taho, yksityinen taho tai muu, joka voisi hoitaa sen ketterämmin.”*

*”Meillä on erittäin hyviä kolmannen sektorin toimijoita, joita ei pystytä riittävästi tukemaan, kyllä (kulttuuritoiminta) on laitosvetoista. Välttämättä se ei ole negatiivista, mutta se ettei kulttuurilla olisi uusiutumisen mahdollisuutta (on). Uusi kulttuuritoiminta tapahtuu enemmän marginaalissa ja kolmannen sektorin puolella. Laitosten ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö on melko paljon laitoslähtöistä.”*

*”Täällähän oli kaikki laitokset omia yksikköjään. (...) Sieltä puuttui yhdessä ajattelu ja se tarkoittaa, että ne ovat niin itsenäisiä. Se heijastuu edelleen (...), että nämä (laitokset) ovat hyvin itsenäisiä saarekkeita.”*

Osa kulttuurijohtajista kuitenkin koki, että laitosvetoiseen kulttuuripolitiikkaan on tulossa muutos. Haastatteluissa nousi esille näkemyksiä erilaisten yhteistyömallien rakentamisesta, johon myös kunnan laitokset otettaisiin mukaan. Laadukkaan ja tehokkaan palvelun koetaan syntyvän yhä useammin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä, jolloin kukin toimija tuo siihen oman vahvuutensa. Korpela & Mäkitalo (2008, 159) esittävät myös ajatuksen siitä, että kaikissa palvelujärjestämistavoissa tulisi päästä sellaiseen palvelutuotannon ohjaukseen, josta kansalaiset hyötyisivät sekä palvelujen laadun kohentumisella että mahdollisesti hinta laskemisena. Yksi kulttuurijohtajista koki, että kulttuurilaitosten tulisi pyrkiä toiminnallaan yhä laajempaan kumppanuuteen ja kenties jopa ulos kuntaorganisaatiosta, jolloin se voisi toimia laajemmin myös yritysten yhteistyökumppanina.

*”Siihen aikaan, kun (kulttuuripalveluita) on rakennettu, ei ole kovin paljon käytetty sellaista termiä kuin kulttuuripalvelut, vaan ne instituutiot ja niiden toimintatapa on ollut se, jolla on tehty. Siihen rinnalle on tietenkin syntynyt muuta tapahtumien kehittämistä ja muuta yksityistä toiminnallisuutta. Nyt me olemme (...) siinä vaiheessa, että kaupungin oman omistajapolitiikan tai perusrakenteen ja kolmannen sektorin (...) maailmat alkavat ihan tosissaan kohdata ja nyt aletaan tehdä yhdessä päämääriä.”*

*”Yksi asia, mikä on yksityistämisessä selkeästi hyvä puoli, että yritykset eivät mielellään lähde kaupunkia sponsoroimaan. Se on (...) tätä päivää.”*

Myös vastaääniä kulttuurilaitosten yksityistämiseksi löytyi ja sitä ei pidetty realistisena vaihtoehtona. Pohtiessaan kunnallisten kulttuurilaitosten tilannetta ja tulevaa muutosta muutamat kulttuurijohtajista käänsivät asian kulttuurilaitosten haasteeksi säilyä kuntalaisille tärkeänä. He painottivat ajatuksellaan laitosten yhteiskunnallista vastuuta.

*”Nämä nykyiset kulttuurilaitokset ovat rakenteeltaan ja volyymiltaan niin raskaan sarjan toimijoita, että vaikka halua olisi täydelliseen yksityistämiseen, niin se ei ole realistista. Käänän tämän asian niin päin, että on pakko lähestyä siitä olemassaolon oikeutuksesta.”*

*”Niiden (kunnan kulttuurilaitosten) pitää koko ajan osoittaa se olemassaolon oikeutus. (...) Museo ei voi perustella olemassaoloaan sillä, että museolaissa on säädetty että kunnassa on kunnan ylläpitämä museo, (...) vaan se on se asiakkuus ja se palvelee sitä yhteisöä. Jos se ei palvele todetaan, että se (museo) on jäänyt marginaaliin, se ei uudistu, se ei kiinnosta, niin se on vaikeuksissa. Dramatisoin tätä, mutta näin se on jo pitkällä aikavälillä maailmallakin nähtävissä.”*

Kunnallisten kulttuurilaitosten rooli on tutkimuskaupungeissa hyvin keskeinen. Tulevaisuudessa onkin mielenkiintoista nähdä, mihin suuntaan kulttuurilaitosten roolia halutaan kehittää.

### **6.1.3 Kulttuuripalvelujen tuottaminen ja järjestäminen**

Kaupunkien tuotanto- ja järjestämistavat kulttuuripalveluille ovat hyvin erilaisia. Kappaleen 4.2 taulukkoa 3 tarkasteltaessa voidaan huomata, että kirjastopalveluiden lisäksi myös museopalvelut tuotetaan pitkälti kaupunkien omana tuotantona. Avustuksien jakaminen yksityisille toimijoille oli tutkimuskaupungeissa yleisempää erityisesti näyttämötaiteiden, taiteen perusopetuksen ja kulttuuritalojen sekä -keskusten osalta. Saukkonen & Ruusuvirta (2009, 172) nostavat esille huomion siitä, että verrattuna moniin muihin kuntien tuottamiin palveluihin eroaa kulttuuripalveluiden tuottaminen ja järjestäminen siinä, että niitä on perinteisesti tuotettu kunnan ulkopuolisten toimijoiden toimesta. Tällöin ei myöskään kulttuuripalvelujen uudelleen järjestäminen ole kohdannut yhtä laajamittaisia muutoksia kuin esimerkiksi lasten päivähoito ja vanhustenhuolto.

Kulttuuripalvelujen tuotannon järjestämisen muutokseen ei ole haastattelumateriaalin perusteella yhteneviä malleja vaan toimintatavat ja -suunnitelmat poikkeavat toisistaan. Osassa tutkimuskaupunkeja ostopalveluiden lisääminen nähtiin mahdollisena muutoksena, kun taas toisissa kaupungeissa pohdittiin kunnallisten kulttuurilaitosten organisaatiomuodon muuttamista. Myös kulttuuritoimijoille jaettavia avustuksia suunniteltiin muutettavan vastikkeellisempaan suuntaan, jolloin kaupunki voisi paremmin määritellä tavoitellut vaikutukset.

Tutkimusaineiston perusteella kulttuurijohtajat kokevat kunnallisen kulttuurituottamisen olevan muutoksessa, jossa oman tuotanto on vähentynyt ja erilaisia yhteistuotantojärjestelyitä yritysten, kolmannen sektorin, kuntayhtymien ja muiden toimijoiden kanssa pyritään edistämään. Rahoituksen osalta kunnan rooli on säilynyt eli palvelut järjestetään kokonaan tai osittain kunnan rahoituksella. Kunnan hankkimaa ulkopuolista tuotantoa käsitellään tarkemmin kappaleessa 6.2.2.

*”Se (kunnan roolin kulttuurin tuottamisessa) on selkeästi vähentynyt viime vuosina. Jos ajatellaan yleistä kulttuuritointia, niin vielä joitakin vuosia sitten (...) suurin osa meidän työajasta meni tapahtumien järjestämiseen. Me olimme tietynlainen ohjelmatoimisto, että se on selkeästi ainakin meidän osalta vähentynyt.”*

*”Eihän meillä nyt paljoakaan sisältöjä tuoteta. (...) Koordinoidaan ja ostetaan palveluja.”*

*”Itse asiassa ehkä vahvimmin olemme mukana tapahtumien tuotannossa, että se on sitä meidän työtä. (...) Ollaan viemässä sitä siihen suuntaan, että kaupunki ei tee tapahtumiakaan, jos sille löytyy muu tekijä. Kaupunki tukee niitä tekijöitä tekemään sen.”*

Asenteet vaihtoehtoisia tuotantotapoja kohtaan ovat haastattelumateriaalista päätellen valtaosin positiivisia. Niiden hyvinä puolina nähdään mahdollisuudet joustavampaan ja nopeasti muuntuvaan palvelutoimintaan, jolla kunnan palvelutarjontaan voidaan monipuolistaa. Taustalla vaikuttaa myös kunnan kulttuurisektorin henkilökunnan vähäisyys sekä taloudelliset näkökulmat. Pidemmän aikavälin aikana kunnan ulkopuolisista kulttuuritoimijoista on tullut kaupungeille luotettavia ja merkittäviä palvelutuottajia, joiden eduksi nähdään voimakas sitoutuminen ja innovatiivinen toiminta, jota eivät hitaasti muuttuvat lakipykälät jarruta.

*”Meitä on täällä todella vähän tässä toimistossa, että vaikka kuinka haluaisi, niin ei aina pysty eikä ehdi. Olen pyrkinyt siihen, että tätä kunnallista kulttuuritoimea järkevöitettäisiin sellaiseen ostopalvelutyypiseen toimintaan. (...) Haluaisin tästä kunnallisesta kulttuuritoiminnasta notkeampaa ja nopeammin reagoivaa. Meillä lapset ja nuoret ovat meidän kohderyhmä ja niiden mieli vaihtuu todella nopeasti, että me pystyttäisiin reagoimaan nopeasti ja tällaisella tavalla, mitenkä tätä nyt tehdään, me emme pysty siihen.”*

*”Minä olen sitä mieltä, että kulttuurin tuottaminen, tapahtumatuottaminen esimerkiksi, niin uskon että kolmas sektori tuottaisi sen paremmin kuin kunnan virkamies. Kunnan virkamies on aina sidoksissa virkatyöaikaan ja sitten jos menee neljän jälkeen niin hänen pitää saada lisäpalkkaa tai se tulee viikon vapaina et cetera eli (...) se sitoutuminen siihen, että se ei olekaan virkatyötä.”*

*”Meillä on pitkiä tapahtumia, joissa on sama yhdistys tai samat ihmiset järjestäneet tätä tapahtumaa. Niistä on tullut ikään kuin varteenotettavia ja uskottavia toimijoita alueella.(...) Tavallaan olemme jo kasvaneet siihen, että on uskottavia toimijoita.”*

*”Ehkä nämä yhdistykset tai uudet toimijat ovat nopeampia ja ketterämpiä vailla tiettyjä lain, lainsäädännön, johtosääntöjen ja historian painolastia. (...) Se ketteryys, tietynlainen innovatiivisuus ovat vahvuuksia, ja sitten tietenkin juuri se, että ne muut tahot pystyvät tarttumaan semmoisiin asioihin, jotka (...) minkään ymmärryksen tai perinteen mukaan eivät ainakaan vielä kuulu kulttuurilaitosten toimialaan.”*

*”Liikunnassa ja kulttuurissa enenevässä määrin tulee ehkä juuri semmoista punnintaa, että tuottaako itse vai ostetaanko ulkoa. Siinä nyt on pieniä kokeiluja jo ollut. (...) Kyllähän tämä tulee varmaan lisääntymään, että joitakin kokonaisuuksia voidaan kilpailuttaa ja ostaa joltakin ohjelmatoimistolta.”*

*”Vaihtoehtoisena voidaan punnita sitä asiaa, kannattaisiko ottaa kolmas sektori, joku yhdistys tai ohjelmatoimisto mukaan johonkin ja millä rahalla saisi lisäpalvelua.”*

Osaltaan muutosta kulttuuripalveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen ovat lisänneet kuntien uudet toimintamallit kuten tilaaja-tuottajamalli ja sen sovellukset, jotka ovat muuttaneet palvelutuotannon luonnetta ja lisänneet niiden kilpailuttamista. Vuonna 2007 tutkimuskaupungeista kahdessa oli käytössä koko kuntaorganisaation kattava tilaaja-tuottajamallin sovellus ja yhdessä tutkimuskaupungeista oli tehty mallinmukaisia sopimuksia kulttuuripalveluiden osalta. Myös muissa tutkimuskaupungeissa tilaaja-tuottajamallista oli käyty keskusteluja. Tilaaja-tuottajamallin yhtenä periaatteena on palvelujen tuotteistaminen, jolloin tähdätään palvelutuotannon hallintaan sekä palvelun kustannusten, laadun ja tulosten arviointiin (Melin & Linnakko 2003, 12). Kaupungeissa, joissa tilaaja-tuottajamalli oli käytössä, nähtiin siitä olleen selkeää hyötyä erityisesti tuotantokustannusten laskemisen ja hallintorajat ylittävän tuotannon suhteen. Myös asiakasnäkökulman katsottiin vahvistuneen. Palveluiden tilaamisessa korostui oman palvelutuotannon täydentäminen.

*”Tilaaja-tuottajamallin roolit ovat olleet epäselvät ja tuntui, että tässä ei ole mitään lisäarvoa. (...) Se on tuonut lisäarvona sen, että me ihan oikeasti tiedämme ainakin täällä kaupungin sisäisessä palvelutuotannossa, mistä ne kustannukset rakentuvat. Eli se tarkoitushan oli, että tehdään niiden palvelujen hinnoittelu ja se mitä ne maksavat läpinäkyväksi ja ihan selkeästi se on tuonut sitä. Siinä on se, että tuotteen pitää olla oikea ja en ole välttämättä vielä vakuuttunut, että meillä on oikeat tuotteet.”*

*”Se (ulkopuolelta hankittu palvelutuotanto) tuo asiakkaille enemmän palvelutarjontaa, kuin mihin me itse pystyisimme ja ne ovat silti selkeästi määriteltyjä vastuualueita, että he eivät tee ihan mitä tahansa vaan se on se tietty juttu ja siitähän me yhteistyössä sovitaan.”*

*”Se näkökulma tavallaan, että miksi juuri näitä palveluita nyt tuotetaan (...) niin ehkä ne ovat semmoisia jotka täydentävät kunnan omaa palvelutuotantoa. Mehän emme tilaa sieltä semmoista, mikä kilpailee sen kanssa mitä me itsekkin jo tuotamme. Se täydentää sitä ja siinä*

*minun mielestäni on tämä asiakasnäkökulma tai se pitäisi muistaa kääntää sille asiakasnäkökulmalle.”*

Tilaaaja-tuottajamalliin kuten kunnan ulkopuolelta palvelujen ostamiseen ylipäättään liittyy lähtökohtaisesti markkinatalouden myyjä-ostaja -asetelma ja tämä asetelma edellyttää markkinoita, joilla toimia. Varsinkin suuret kunnat ovat ottaneet käyttöönsä erilaisia markkinasuuntautuneita instrumentteja ja mikäli valmiita markkinoita ei ole (aidot markkinat), ovat kunnat pyrkineet luomaan markkinamaisia suhteita muuttamalla organisaatorakenteita ja suunnittelemalla markkinamaisia asetelmia (näennäismarkkinat) (Kallio ym. 2006, 14). Markkinoihin ja tilaaaja-tuottajamalliin suhtauduttiin osassa tutkimuskaupunkeja myös varauksellisesti. Erityisesti pienemmissä kaupungeissa koettiin, että markkinoiden puuttuessa tilauksiin ei välttämättä löydy ammattitaitoisia tuottajia ja malli ei itsessään tuo todellisia vaihtoehtoja palveluiden tuotantoon. Myös tilaaajaosaamisen puuttuminen oli toinen tilaaaja-tuottajamallissa askarruttava seikka, joka koskettaa sekä kaupunkien virkamiehiä että luottamushenkilöitä. Osaamisen vahvistamisessa nähtiin kuitenkin myös mahdollisuudet reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja tarpeisiin palvelurakenteen suhteen.

*”Jos ei ole markkinoita, niin on vähän hankalaa tehdä yritystoimintaa.”*

*”Ehkä lisäksi ostopalveluilla toimintaa sillä varauksella, että olisi hyviä toimijoita, joilta ostaa sitä palvelua. Sen palvelutoiminnan kehittäminen ostopalvelupuolelle olisi todella hyvä.”*

*”Uskoisin että me olemme samassa veneessä tavallaan muun palvelutuotannon kehittämisen kanssa, että kyllä me olemme kiinnostuneita miettimään näitä asioita, nyt on varmaan syytäkin miettiä. Mutta kannattaa harkita, kannattaako meidän olla se päänavaaja ja missä asioissa, varsinkin silloin kun niitä markkinoita ja tilaamisen ja tuottamisen osaamista ei riittävästi ole.”*

*”Ei sitä (tilaaaja-hankintaosaamista) ole riittävästi. Meillä menee tämä koko prosessi niin, että tilaaaja tekee palvelutarveselvityksen ja (...) me tarvitsemme tuottajia siinä asiantuntemuksessa, eihän se voi tulla tyhjästä. (...) Tätä tilaaajanäkemyistä pitäisi tietysti vahvistaa tulevina vuosina. (...) Eli tilaaajan pitäisi rohkeasti uskaltaa nähdä, mihin painopistettä siirretään. (...) Tilaaajanäkemyistä pitää vahvistaa, että uskalletaan vaatia niitä tärkeitä asioita tilaaajan näkökulmasta ja koko kaupungin näkökulmasta.”*

Kulttuurialan johtaminen ja koordinointi tuntuu monimutkaistuvan, mitä enemmän kunnalla on oman tuotannon ulkopuolelta hankittuja palveluja. Hallinta-ajattelu pyrkii ratkaisemaan organisaatio- ja koordinaatio-ongelmia monitoimijakentän suhteiden hoitamisella ottaen toimijat aktiivisesti mukaan kehitysprosessiin (Anttiroiko ym. 2005,140-141).

#### 6.1.4 Kunnan kulttuuripalvelutuotannon tulevaisuus

Haastattelussa kulttuurijohtajille heitettiin ajatusleikkinä mietittäväksi ja punnittavaksi, mitkä kulttuuripalvelut tulisi tulevaisuudessa säilyttää täysin kunnallisina ja mistä kunnan tuottamista palveluista se taas voisi luopua. Kulttuurijohtajien näkemykset vaihtelivat hyvin laajasti, joten suoria johtopäätöksiä asiasta ei ole syytä tehdä. Osa vastaajista ryhtyi visioimaan laajamittaisesti muita mahdollisuuksia kunnalliselle palvelutuotannolle, kun taas toinen ääripää pysyi nykyisten tuotantoratkaisujensa takana. Vastaajista muutama koki, ettei kunnan välttämättä tarvitsisi varata tuottamisoikeutta kirjastoa lukuun otattamatta muihin palveluihin. Muutama kulttuurijohtaja taas oli valmis jopa siirtämään kirjastopalvelutkin ulkopuolisten toimijoiden tuotettavaksi. Valtaosa vastaajista kuitenkin näki kirjaston ja museopalveluiden kuuluvan luontevimmin kunnan hoidettaviksi. Tällöin muiden palvelutuottajien vastuulle voitaisiin antaa kunnan yleiset kulttuuripalvelut, orkesteri- ja teatteripalvelut sekä taideopetuspalvelut. Osa haastatelluista koki myös kaupunkien kulttuurilaitosten nykytilanteen, jossa kaupungin suurimmat kulttuurilaitokset ovat kunnallisia, tarkoituksenmukaisena ja toimiva.

*”Olisin voinut sanoa viisi vuotta sitten,(...) että kirjasto on ehdottomasti kunnan tuottama. (...) Jos ajattelet, että meillä on pikkukyläkirjastoja, joissa käy neljäsataa kävijää vuoden aikana ja me pidämme yllä semmoista fasiliteettia. Sitä ei voida lakkauttaa ja se on kaksi tuntia auki esimerkiksi tiistaina, kolme tuntia torstaina, niin ei se kovin saavutettavaa ole. Voisin kuvitella, että voitaisiin kyläyhdistyksen kanssa tehdä sopimus: ”minkälaisia palveluja, millä hinnalla voitte tuottaa, tuottakaa mutta tehdään yhteistyötä pääkirjaston kanssa.” Minä olisin ihan valmis.”*

*”Museo on kunnallinen niin siinä (vaikuttavat) ehkä historialliset syyt, että se on aikanaan kunnalle lahjotettu kokoelma ja niin on perustettu kunnallinen museo. Mutta en näe siihen mitään kulttuuripoliittista syytä, miksi sen pitäisi nimenomaan säilyä kunnallisena.”*

Haastatteluaineistossa korostui, että vaikka kunta luopuisikin jonkin palvelun omasta tuotannosta, säilyy palvelujen kokonaisvastuu sekä rahoitus kuitenkin kunnalla. Vastuu korostui myös niiden palvelujen osalta, joita muut toimijat eivät tee, kuten erityisryhmille kohdenneet palvelut sekä palvelujen subventointi. Käännettynä myös nähtiin palvelu kohdistuessa riittävälle määrälle maksukykyisiä ihmisiä, sen ei välttämättä tarvitse olla kunnan maksama palvelu. Palvelujen täydellistä yksityistämistä ei siis rahoitusnäkökulmasta nähty mahdollisena vaan kunnan ja valtion tulee tukea kulttuuripoliittisten tavoitteiden mukaista toimintaa.

*”Kunnalla on kokonaisvastuu siitä, että kulttuuripalvelut ovat olemassa. Jos se voi sopia siten, että jokin ulkopuolinen taho ne tuottaa, harvoin omalla rahoituksellaan eli varmaan kuntaa tarvitaan aina tilaajana ja maksajana, asia selvä. Se tuottaminen ei (...) siihen minusta kunnan ei tarvitse varata enää yksinoikeutta eikä ole tavoitekaan, koska kunta ei kasvata kovin herkästi henkilöstöä. Mutta tähän asti on näkynyt se, että esimerkiksi lastenkulttuurin osalta semmoinen tarjonta, joka ei maksa itse itseään, eikä hintaa saa laittaa niin ylös, että se valikoisi liikaa yleisöä, niin se kuuluu kunnalle. Eli tavallaan se sellainen toiminta, missä subventiolla on tärkeä rooli. Niin sen ainakin käynnistää kunta ja ylläpitää kunnes osoittautuu, että jokin muu voi tehdä sen saman. Se ei ole mielestäni kovin helppoa ja sama koskee näitä laitoksiinkin suunnattuja palveluja. Totta kai sen tuottamisen voi hoitaa myös yksityinen toimija, siihen ei ole mitään estettä, mutta silloin sen kunnan pitää ostaa se työpanos ja vielä se tuote, tavallaan molemmat. Eli semmoista oikotietä, johonkin sponsorirahoitusmalliin, josta tulisi ulkopuolinen aloite, en näe kovin todennäköisenä.”*

*”Kyllä vastuu on kaupungilla kaikista lajeista ja sen lisäksi sen täytyy antaa vapaat kädet (...) kulttuuri uusille asioille (...) Täytyy olla siis vastaanotokkykyä niille uusille asioille, (...) jotka eivät ole vielä nousseet kaupungin näkökulmasta tai strategioissa esille. Sitten tietysti kaupungin pitää pystyä tarjoamaan kuntalaisille sellaista, mitä kuntalaiset eivät ole keksineet toivoa, josta he eivät tiedä mitään. Sillä tavalla kaupungilla on vastuu siinäkin, että sen pitää olla tuntosarvet pystyssä näille uusille asioille.”*

Haastatteluaineistosta nousi esille kuntalaisten ja kolmannen sektorin rooli kulttuurikentän muutosten tekijöinä. Uudet aloitteet kulttuuripalveluihin saadaan impulssina ruohonjuuritasolta, joista osa jalostuu osaksi kaupungin avustamaa toimintaa. Kunta ei siis välttämättä itse toimi aktiivisesti uusien palvelujen etsijänä vaan hyödyntää saatua palautetta kuntalaisilta ja muilta toimijoilta. Asiakasnäkökulman huomioiminen on noussut kuntakentässä merkittäväksi trendiksi uuden julkisjohtamisen myötä.

*”Me emme tilaa sillä tavalla, että huomaamme ettei meillä ole sarjakuvafestivaaleja tässä kaupungissa riittävästi, (...), vaan kyllä (...) aina tulee jokin (...) taho. Joskus minua on kiusannutkin, kun olen ollut kulttuuritoimessa, että tuleeko liikaa (ideoita ulkopuolelta) (...), että tuleeko kokonaisuutta punnittua riittävästi. (...) Pitäisikö kaupungilla vielä olla enemmän punnintaa, mitä meiltä puuttuu, (...) etukäteinen kokonaisnäkemys, että mitä täällä tarvittaisiin? Mutta ehkä se on oikein, että ne aloitteet tulevat sieltä kuntalaisilta.”*

*”Tähän asti (...) semmoinen tyhjältä pöydältä lähtö, jossa kaupunkiin etsittäisiin x porukkaa tekemään jotakin, niin semmoista ei ole vielä kertaakaan taidettu tehdä.”*

Kulttuurijohtajat nostivat kuitenkin esille myös kunnan realiteetit siitä, miten uusia toimijoita lähdetään tukemaan. Nähtiin ettei kunta ei voi rahoittaa uutta toimintaa ohi oman palvelutuotantonsa vaan uuden toimijan kautta tulevan toiminnan tai palvelun tulee olla strategisesti perusteltua sekä hallinnassa. Kääntöpuolena onkin, ettei toimijoiden puolelta aina löydy ymmärrystä kunnan toimintaa ohjaaviin periaatteisiin ja sääntöihin.



*”Minun mielestä (...) vapaata yritteliäisyyttä ei voi rajoittaa. Jos joku tahoo haluaa järjestää jonkin festivaalin (...), niin sopii, mutta silloin se saa myös hankkia rahoituksen siihen. Ei voida edellyttää, että kaupunki tulee sen kustantamaan.”*

*”On ollut monenlaisia yritelmiä (...) sillä tavalla, että joku keksii hyvän idean ja voidakseen toteuttaa sen he vaativat kunnalta rahoitusta. Jos sitä ei helposti löydy niin siitä saattaa tulla syyttelyä ja ymmärtämättömyyden puutteesta haukkumista.”*

Kulttuurijohtajilta kysyttiin myös, miten kunnan ulkopuolinen tuotanto on lähivuosina kehittynyt ja mihin suuntaan he uskovat sen tulevaisuudessa menevän. Haastattelumateriaalin perusteella kulttuuripalveluiden kehityksen nähtiin olevan sidoksissa yhä vahvemmin erilaisiin yhteistyömuotoihin, joissa yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin rooli on huomattava. Kuitenkin palveluiden kohde vaihteli; osa haastatelluista kulttuurijohtajista koki, että yhteistyössä tai kunnan ulkopuolelta hankittava palvelu suuntautuu laajasti kuntalaisille, kun taas osa näki muiden tuottajien roolin tärkeänä heidän oman harrastamisen tai ammattitaidon kehittämisen näkökulmasta.

*”Se (yhteistyö kolmannen sektorin kanssa) on nyt oikeastaan semmoinen asia, joka on nyt vuoden pari ollut vielä vahvemmin keskustelun alla. Se keskustelu varmaankin voimistuu koko ajan eli se ei välttämättä tarkoita aina rahaa tilille vaan se voi tarkoittaa yhteistyömuotojen tiivistämistä ja ehkä tämmöisen ostopalveluajattelun vahvistumista. Eli kun avustetaan jotain toimintaa, niin sen vastineena saadaan sitten palveluksia, jotka suunnataan kuntalaisille. Tätä työtä kyllä jatketaan, me olemme ottaneet muutamat ensi askeleet.”*

*”Kyllä luulen, että tämä yksityisen rooli vahvistuu tai sen on pakko vahvistua.”*

*”Kyllä minusta se palavasieluisen harrastajavetäjien rooli on hyvin vahva, että suunta kulkee kohti kolmatta sektoria tai yksityisiä palveluntuottajia. (...) tapahtumapuolella, miksei myös näissä kiinteissä (kulttuuripalveluissa), kirjastopalveluja lukuun ottamatta. Se voi viedä aikansa, mutta ei se pysähtynyt vielä tähän ole.”*

*”En oikeastaan osaa sanoa mihin päädytään, mutta arvaus on se, että entistä useampi paikallinen järjestö, paikallinen palvelujentuottaja, joille vastuutetaan tai joiden tehtäväksi jätetään tietyn osion hoitaminen. Sitten sen rinnalla on projektirahoitettua kolmannen sektorin toimintaa, jossa toteutuu näiden toimijoiden oma harrastustarve ja se on se ensisijainen (tarkoitus). (...) Se toissijainen funktio on, että siitä tulee esitys, jota saa mennä katsomaan.”*

Yhteenvedona todettakoon, että haastattelumateriaalin perusteella valtaosa tutkimuskaupungeista tuntuu olevan halukkaita lisäämään yhteistyötä kunnan ulkopuolisten toimijoiden julkinen-yksityinen-yhteistyö hengessä, jolloin yhteiset synergiaedut ja tavoitteet korostuvat.

Kumppanuustoiminnalle on siis edellytyksiä, mutta tämän toiminnan osalta ollaan tutkimuskaupungeissa vielä melko alussa. Monet kulttuurijohtajista kokivat, että kumppanuus voi monipuolistaa kaupungin kulttuuripalveluja. Mielipiteet siitä, mitkä kulttuuripalvelujen alat voisivat olla tulevaisuudessa kumppanuudella tuotettuja, vaihtelivat laajasti. Yleinen linja oli kuitenkin, että kunta säilyttäisi omana tuotantona museo- ja kirjastopalvelut, ja periaatteessa yleisten kulttuuripalvelujen, orkesteri- ja teatteripalvelujen sekä taideopetuspalvelujen osalta palvelujen tuottamista voitaisiin kehittää yhteistyömuotojen osalta.

## **6.2 Kumppanuus**

Kumppanuus nähdään yleisesti tehokkaampana ja taloudellisempänä tapana tuottaa palveluja ja sen avulla on mahdollista keventää kuntaorganisaatiota sekä reagoida nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Kumppanuudella tarkoitetaan yleisesti, että kumppanit ovat tasavertaisessa asemassa, kuitenkin kulttuuripalveluissa kumppaneiden tasavertaisuus ei usein toteudu. Tämä johtuu siitä, että kulttuuri toimii pääosin julkisrahoitteisesti, jolloin kulttuuripalvelujen tilaajalla on taloudellinen valta suhteessa mahdollisiin tuottajiin. Tämä asettaa haasteita kulttuuripalvelujen kumppanuudelle.

Seuraavaksi tarkastellaan kulttuuripalvelujen kumppanuuden nykytilaa yhdeksässä tutkimuskaupungissa. Kappale etenee siten, että ensin tutkitaan kumppanuutta julkisten toimijoiden kanssa ja sitten muiden toimijoiden kanssa. Jälkimmäisessä näistä kappaleista pohditaan myös kumppanuuden tulevaisuutta ja muiden palvelutuottajien mahdollisuutta osallistua kulttuurituotannon järjestämiseen. Kolmannessa kappaleessa tarkastellaan kumppanuuden demokratisointia sekä siihen liittyvää kuntalaisten roolia eli asiakkuutta.

### **6.2.1 Kumppanit julkisella sektorilla**

Kunnallisia kulttuuripalveluita tuotetaan yhteistyöllä monien julkisten toimijoiden kanssa. Näitä tahoja ovat muun muassa valtio, muut kunnat, seutukunta sekä omaan kuntaan kuuluvat hallintokunnat. Tässä kappaleessa kumppanuutta tarkastellaan eri hallintokuntien sekä kunta- ja seutuyhteistyön osalta.

Liitteessä 1 esitellään tutkimuskaupungit ja niiden tuottamat kulttuuripalvelut. Sen perusteella voidaan todeta, että kulttuuripalvelut tuotetaan pääosin kulttuurista vastaavan lautakunnan alaisuudessa, lukuun ottamatta muutamia poikkeuksia, joissa tehtävää hoiti koulu- tai opetushallinnosta tai nuorisotoimesta vastaava lautakunta. Voidaankin väittää, että kumppanuus eri hallintokuntien välillä näyttää olevan varsin vähäistä. Kokemuksia yhteistyöstä eri hallintokuntien välillä kuitenkin löytyy ja haastattelumateriaalin perusteella tutkimuskaupunkien kulttuuritoimet ovat tehneet yhteistyötä muun muassa sosiaali- ja terveystoimen, yhdyskuntatoimen, teknisentoimen ja kaupungin viestinnän kanssa. Tästä voikin päätellä, että kumppanuus eri hallintokuntien välillä on enemmän projektiluotoista tai liittyy jonkin yksittäisen palvelun synnyttämiseen.

*”Meillä on ollut viime syksystä alkaen yhteinen työryhmä sosiaali-terveyden kanssa ja (...) tavallaan tämä vuosi on ensimmäinen toimintavuosi ja nyt sitten katsotaan, miten jatketaan. Me saimme sosiaali-terveys(sektori) mukaan sillä tavalla, että ilmoitin meidän antavan viisi tuhatta, jos te annatte saman verran niin meillä on kymmenentuhatta ja sillä voidaan alkaa tekemään tarjontaa. Tämä onnistui, ainakin tähän asti, että saimme sillä kymppitonnin budjetilla liikkeelle ja palaute niistä, (...) on ollut kyllä ihan hyvää.”*

*”Me olemme puhuneet esimerkiksi, että parannetaan lastenkulttuurin tarjontaa tai kehitetään lastenkulttuuria. Tavallaan laajemman hyvinvointipolitiikan tai sosiaalipolitiikan näkökulmasta se on lasten ja perheiden hyvinvoinnin kehittämistä ja nyt meidän pitäisi nämä kulttuuritermit kääntää sille puolelle (...) ja saada nämäkin maailmat kohtaamaan”*

*”Kun raja-aidat saadaan kaadettua, niin siitä tulee paineita myös sen koko järjestelmän näköalojen muuttamiseen.”*

Eräs kulttuurijohtajista kertoi yhteistyöstä kaupungin yhdyskuntatoimen kanssa, jonka tuloksina oli hankittu veistoksia sekä ympäristötaidetta kaupunkiin. Tähän yhteistyöhön kulttuurisektori antoi asiantuntemustaan ja taas yhdyskuntatoimen puolella teokset rahoitettiin. Yhdessä tutkimuskaupungeista kulttuuri nähtiin osana hyvinvointia, jolloin se linkittyy luontevasti myös eri toimintasektorien toimintaan. Myös tilaaja-tuottajamalli sovelluksineen on lisännyt poikkihallinnollista ajattelua. Kulttuurijohtajat näkivät hallintokuntien raja-aitojen madaltumisen kulttuurisektorille positiivisena kehityksenä. Kaiken kaikkiaan näyttääkin siltä, että yhteistyö eri hallintokuntien kanssa sekä kulttuurin linkittyminen muiden hallintokuntien toimintaan on lisääntymään päin. Saukkonen ja Ruusuvirta (2009, 179) toteavat tähän vaikuttaneen kulttuuritoimijoiden oman aktiivisuuden lisäksi muiden hallintokuntien heränneen kiinnostuksen kulttuuripalveluita kohtaa sekä kuntalaisten kasvaneen tietoisuuden kulttuuripalveluiden merkityksestä, jolloin niitä osataan myös vaatia muilta hallintokunnilta.

*”Poikkihallinnollinen ajattelu on tuonut ihan valtavasti kulttuurille huomionarvoa ja läpinäkyvyyttä, koska (...) ennen kulttuuri- ja vapaa-aikatoimiala oli oma toimialansa, niin se ei koskaan näkynyt kenenkään muun strategiassa. (...) Nythän kaikki ovat entistä enemmän kiinnostuneita, että mitä kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut voisivat saada tänne meidän sektorille aikaiseksi, että miten pystytään tukemaan kotona asumista ja muuta. (...) Tämä on nyt lisännyt kulttuurin esilläoloa ja se yhdistetään ikäihmisiin, terveyteen ja kaikkiin ihan uudella tavalla.”*

*”Kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut pääsevät ihan uudella tavalla soluttautumaan kaikkiin strategioihin ja talousarvioihin, että tämän takia olen tästä meidän mallista erittäin innostunut.”*

*”Nyt nähtävästi tässä on kaikilla tavoilla murroskautta, että muutkin hallintokunnat (...) ymmärtävät sen kulttuurin merkityksen. (...) Tämä on nyt kulttuurille otollinen vuosikymmen ja sen kulttuurin merkityksen avaamiselle ja lanseeraamiselle”*

Kaikissa tutkimuskaupungeissa hallintokuntien raja-aitojen kaatuminen ei ollut kuitenkaan ajankohtaista. Yhteistyön vähyyden taustalla nähtiin taloudelliset puutteet, jolloin kulttuuria ei koettu välttämättömäksi osaksi sektorin toimintaa. Osaltaan taustalla oli asenteita, joiden vaikutuksesta hallintokunnat määrittelevät itse omaa toimintaansa kapeasti. Yksi kulttuurijohtajista toi myös esille kulttuurin uskottavuusongelman.

*”Esimerkiksi tekniikkakeskus ja kulttuuritoimi ovat vaikea yhtälö. Aina silloin tällöin tekniikkakeskus ei suostu toteuttamaan meidän pieniä korjausrakentamisia ja se on sellaista ehkä uskottavuusongelmaa.”*

*”Meillä on vielä sellainen vanhanaikainen ajatus, että jos järjestöt tekevät esimerkiksi kulttuurityötä vaikka kehitysvammaisille tai liikuntaesteisille, niin me emme voi tukea niitä, koska me ajattelemme että niitä tukee sosiaali- ja terveyslautakunta. Tässä on minun mielestäni aika mielenkiintoinen tilanne.”*

Haastatelluista kulttuurijohtajista yksi nosti esiin ongelman matkailusektorin ja kulttuurisektorin välillä. Hän koki, että työskentely kaupungin yhtiötetyn matkailutoimen kanssa on ongelmallista, koska osakeyhtiön toiminnan taustalla on aina voiton tavoittelu. Matkailutoimi on yhtiötetty tutkimuskaupungeista Hämeenlinnassa, Kokkolassa, Rovaniemellä, Savonlinnassa, Seinäjoella ja Tampereella.

*”Matkailun ja kulttuurin suhde ei ole riittävän läheinen, koska matkailuhan on olennainen yhteistyökumppani, kun kehitetään kulttuuripalveluita. (...) Tämä yhtiöittäminen on siinä mielessä vaarallista, kun aletaan etsitä sitä tulosta. (...) Sitten kaikki tulee maksulliseksi, on mikä tahansa esite niin museotoimen täytyy maksaa päästäkseen siihen mukaan. (...) Tämä yhteisajattelu sen elinkeinopolitiikan, matkailun ja kulttuuripalveluiden sisältöihin, niin (...) siinä pitäisi kyllä paljon lähentyä.”*

Kunta- ja seutuyhteistyön tekeminen kulttuuripalveluiden suhteen oli kuntien kesken haastattelumateriaalin mukaan varsin vähäistä. Vastaavaan tulokseen on päätyntä Korpela & Mäkitalo (2008, 159, 179) todetessaan tähänastisten tulosten kuntaliitosten ja seudullisen yhteistyön tuloksista jääneet varsin vaatimattomiksi. Heidän mukaansa kuntien hajanainen rakenne, ohjausjärjestelmien puutteet ja suuri muutosvastarinta ovat syitä miinusmerkkiseen tuottavuuskehitykseen. Myös kuntien väliset monimutkaiset hallintorakenteet ja sopimusverkotot eivät ole selkeitä ja ohjaus saattaa karata vielä pahemmin käsistä, kun vastuut tulevat entistä epäselvemmiksi.

Kulttuurijohtajat kokivat vähäisen kumppanuuden johtuvan lähikuntien osalta lähinnä rahallisten ja henkilöresurssien puutteesta. Kaupunkien ympärillä olevissa pienemmissä kunnissa on muodostettu usein yhdistelmävirkoja, joissa kunnan kulttuurista vastaava ihminen vastaa kulttuurin ohella myös esimerkiksi liikunta-, nuoriso- tai vapaa-ajan palveluista. Tällöin työajasta vain jokin prosenttiosa menee kulttuurisektorin työhön. Naapurikunnilla ei siis koettu olevan osaltaan tarvittavia valmiuksia yhteistyön tekemiseen. Eräs vastaaja koki, että pienillä kunnilla on myös halu tulla toimeen omillaan johtuen ehkä osaltaan kuntaliitosten pelosta. Toinen haastateltu puolestaan näki kulttuuritoiminnassa yhteistyöhön kohdistuvia jännitteitä. Ongelmaksi muutamat kulttuurijohtajat kokivat myös sen, etteivät ympärillä olevat kunnat osallistuneet kaupungeissa sijaitsevien aluemuseoiden ja alueteatterien toiminnan rahoittamiseen.

*”Se (kuntayhteistyö) on vähäistä. (...) Se on hyvin henkilötasolla toimivaa mitä on, eikä mitään säännöllistä ole tällä hetkellä näiden muiden kuntien kanssa. (...) Tietysti näillä on hyvin pienet resurssit, tässä on pieniä ja melko köyhiä kuntia ympärillä.”*

*”Kaupunki on ollut aktiivinen tässä ja olisi halunnut näitä yhdistymisiä ja tehdä jotain yhteistyötäkin, mutta ne ovat olleet hyvin varovaisia tuolla kunnissa. Ne eivät ole halunneet lähteä (mukaan).”*

*”Meillä on tämä seutukunta, (...), eli niiden kanssa tehdään jotakin, mutta aika vähiin se kyllä valitettavasti jää.”*

*”Läänin alueilla olevien valtionosuuslaitosten (suhteen) (...) pohdittiin, että mitä yhteistyötä näiden laitosten välillä voisi olla tai voitaisiinko ajatella, että niillä olisi yhteinen toimintamalli. (...) Mietittiin tämmöistä konsortioajattelua, että olisi konsortio ja yhteinen hallinto. (...) Se matka siihen todelliseen toimintaan on pitkä. Se ei ole sata metriä vaan se on 10 000 kilometriä.”*

Kuntaliitoksissa pienet kunnat liittyvät tutkimuksessa oleviin kaupunkeihin tai liittyvät kokonaisuudessaan saman seutukunnan alle ja ongelmana nähdään, ettei uuden tulevan kunnan asukasmäärään nähden kunnan kulttuuriin sijoittamat rahalliset ja työpanokselliset resurssit juurikaan kasva. Toisin sanoen monissa tutkimuskaupunkeja ympäröivissä kunnissa kulttuuritoiminta on ollut kaupunkeja pienempää ja kulttuurijohtajat pelkäävät tämän rajoittavan monipuolisten kulttuuripalveluiden tarjoamista uuden kunnan alueella. Yksi kulttuurijohtajista nosti myös esille, että kuntaliitostilanteissa kaupunkiin liittyvien kuntien omaleimainen kulttuurituotanto pitäisi pystyä huomioimaan ja turvaamaan myös muutostilanteen jälkeen.

*”Ei sieltä paljoa resurssia tule. (...) Käytännössä me saamme yhden toimihenkilön lisää.”*

*”Meidän pitäisi pystyä menemään näiden uusien kaupunginosien näkökulmaan. Me emme voi lähteä siitä, että ”liittykää meihin, niin sitten me tuotamme täältä semmoista palvelua sinne, mitä katsotaan, että voidaan tuottaa”, vaan meidän pitäisi pystyä huomioimaan näiden kuntien oman pienenkin kulttuurin tekemisen identiteetti. Jos siellä elää esimerkiksi kyläteatteriperinne, niin meidän pitäisi huolehtia siitä, että sillä on toimintamahdollisuuksia ja sitä arvostetaan jatkossakin.”*

Eräs haastatelluista koki, ettei seutupalveluiden mahdollisuutta ole juurikaan kulttuuripalveluiden kentällä hyödynnetty. Lähes ainoa kulttuuripalvelukokonaisuus, jossa kuntarajat ylittävä yhteistyö on jo vakiintunut ja toimiva, ovat kirjastopalvelut. Kirjastokimppoja eli maantieteellisesti lähekkäin olevien kirjastojen yhteisiä kirjastojärjestelmiä ja palveluverkkoja on syntynyt 1990-luvulta lähtien ja nykyään noin 90 % kunnista on mukana verkostomaisessa kirjastoyhteistyössä. Tämän pitkäjänteisen kumppanuuden tuloksena kirjastot ovat pystyneet kokoamaan voimavaroja yhteisiin kirjastopalveluiden tuotanto-organisaatioihin sekä tarjoamaan kuntalaisille laajempia kokoelmapalveluita. (Lovio 2009, 97)

*”Kirjastossa on nyt siirrytty (...) tämmöiseen yhteiseen kirjastojärjestelmään. Siis sama järjestelmä on kaikilla ja se tekee lainaamisen samalla kortilla helpoksi ihan missä kirjastossa hyvänsä. Sitten on kirjastoautoyhteistyötä kunnilla täällä jonkun verran.”*

Muun yhteistyö osalta kokemuksia on lähinnä Opetusministeriön Taikalamppu -lastenkulttuuriverkostosta, johon tutkimuskaupungeista kuuluvat Hämeenlinna, Jyväskylä, Oulu, Rovaniemi, Seinäjoki ja Tampere, ja yksittäisiä kokemuksia taiteen perusopetuksen, festivaali-, taidemuseo- ja orkesteriyhteistyön saralta sekä kulttuuripalveluiden viestintäyhteistyöstä. Yhteistyö markkinointiviestinnässä koettiin yhdessä kaupungeista hyvin toimivaksi, kun taas toisessa

kaupungissa se nähtiin paikoin hyvin ongelmallisena. Yhteistyötä hyödynnetään kaupungeissa jonkin verran, mutta toiminta on silti melko pienimuotoista eikä usein kovinkaan vakiintunutta muiden kuin kirjastopalveluiden osalta.

*”Tästä (kun) puhuit, että mitä kulttuuripalveluja voidaan tuottaa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, siitä minulla jäi (mieleen) tämä seutuyhteistyö. (...) Se on aika mielenkiintoinen asia, kun sitä ei vielä ole kovinkaan paljon sivuttu. Se tulee kaikkien kuntien kohdalle väistämättä lähivuosina riippumatta tästä Paras-hankkeestakin, jos kuntasektoria yhtään ajetaan eteenpäin.”*

*”Näitä valtion rahoittamia (ovat) esimerkiksi Taikalamppu, jota kunta ja valtio rahoittavat. Taikalamppuhan on yli kuntien välistä (yhteistyötä), mutta ne ovat aika pitkälle rakenteita. (...) Sitten on tietysti museotoimi, siellä taidemuseotoimi omana sektorinaan, toimii yhteistyössä. Orkesteri toimii yli läänirajojen yhteistyössä tai RSO:n kanssa. On ammattialueiden välistä yhteistyötä aika pitkälle.”*

*”Meillä oli suunnitelmia siitä, että me perustamme kuntien yhteisen kulttuuritoimiston, vaikka kunnat eivät menisikään yhteen, ja koska meillä on erittäin hyvä, toimiva yhteistyö kuntien kulttuuritoimien kesken tässä seutukunnassa.”*

Kumppanuus julkisella sektorilla näyttää pitkälti olevan, kirjastoa lukuun ottamatta, varsin pieni muotoista ja vakiintumatonta. Hallintorajojen poikkileikkaavat hankkeet antavat kuitenkin merkkejä siitä, että myös kuntien sisällä ollaan heräämässä kumppanuuden mahdollisuuksiin.

## **6.2.2 Kumppanuus kunnan ulkopuolisten yhteisöjen kanssa**

Tutkimuskaupungit tekevät kaikki aktiivista yhteistyötä alueensa kulttuuritoimijoiden kanssa. Tällä yhteistyöllä muiden toimijoiden kanssa tarkoitetaan usein kulttuuripalvelujen ostamista ulkopuoliselta toimijalta tai toimijan avustamista. Varsinaista vuorovaikutteista kumppanuutta esiintyy lähinnä muutamissa yksittäisissä tapauksissa eli sen toimintamuoto ei ole vielä vakiintunut kulttuurisektorille. Tutkimuksessa mukana olevat kaupungit eroavat tässä kohden huomattavasti; osa kaupungeista tuottaa ammattimaisen kulttuurituotannon itse ja avustaa kolmannen sektorin järjestöjä ja yhdistyksiä, jotka toimivat vapaaehtoisvoimin tuottaen lähinnä ruohonjuuritason toimintaa. Kolmannen sektorin ammattimaisuus nähtiin siis paikoin melko ohuena, jolloin sen rooli nähtiin soveltuvan oman harrastustoiminnan piiriin. Taas osa kaupungeista hankkii ja avustaa myös ammattilaisten tuottamia kulttuuripalveluita, jotka saattoivat olla niin yksityiseltä sektorin kuin myös kolmannen sektorin toimijoiden tuottamia. Niiden tehtävänä on usein täydentää kunnan omaa

kulttuuripalvelujen kokonaisuutta. Laajempaan keskusteluun siitä, pitäisikö koko kunnallisten kulttuuripalveluiden kenttä avata myös muille toimijoille, ei ole vielä ryhdytty.

*”Kyllä tämän seudun henki on enemmän se ihmisten harrastamisen ja oman elämän hallinta. Tämmöiseen oman elämänlaatuun liittyviä motiiveja enemmän, kuin se että kaupungissa olisi kysyntää tällaiselle palvelulle, että eiköhän perusteta yhdistys ja aleta tekemään sitä.”*

*”Tämän hetken tilanne on se, että meillä on kulttuurilaitokset, selkeät tavoitteet ja sitten muutamia pieniä, jotka täydentävät sitä palvelutuotantoa. Ne tulevat siihen rinnalle ja nämä entiset säilyvät yhtä selkeinä. Mutta sitä (...) keskustelua ei ole vielä käynnistetty, että voiko olla jotakin sellaista, joka vähän tunkeutuu sinne kulttuurilaitosten (...) kentälle.”*

*”Minun toivomus olisi, että voisimme tehdä koordinoituja, yhteisiä asioita mielellään porukalla. Kyllähän me voisimme antaa meidän kontakteja ja myös hallinnointiasiantuntemusta siihen mukaan, jos lähtisimme yrittäjämaailmaa kokoamaan.”*

Pääosin kokemukset ulkopuolisten toimijoiden tuottamista palveluista olivat positiivisia. Kulttuurijohtajat nostivat esimerkiksi järjestelyt taiteen perusopetuksen saralta esiin onnistuneina ja myös muiden kulttuurialojen sopimuskumppanien kanssa toiminta on vakiintunut ja sopimuksia on haluttu jatkaa. Rohkaisevia kokemuksia on siis saatu. Pienemmissä kaupungeissa kunnan ulkopuoliset toimijat ovat myös tuottaneet sellaisia palveluita, joita kunnan oman kulttuurisektorin ei olisi ollut mahdollista tuottaa. Näitä palveluja olivat muun muassa orkesteri- ja teatteripalvelut. Muutamissa haastatteluissa kulttuurijohtajat ilmaisivat toiveensa saada yhdistystoimintaan lisää suunnitelmallisuutta, ammattitaitoa, pitkäjänteisyyttä ja suoranaista palvelumäärän kasvattamista. Kunnan ulkopuolisten toimijoiden osuuden palvelutuottajista uskottiin yleisesti kasvavan tulevaisuudessa. Haasteena kulttuurisektorilla on edelleen kehittää yhteisiä pelisääntöjä ja tavoitteita, jotka ovat kumppanuuden onnistumisen kannalta olennaisia seikkoja.

*”Kokonaisuutena kyllä niiden (kunnan ja muiden toimijoiden yhteistyön) osuus hiljalleen kasvaa eikä (...) me pärjättäisi ilman niitä. Ei täällä kerta kaikkiaan kuntasektorin virka- ja työehtosopimuksilla, ei näistä tule mitään, että se on selvä asia.”*

*”Loppujen lopuksi aika lempeitä olemme siinä (palvelujen järjestämisen valvonnassa), on tietenkin huonojakin esimerkkejä, että järjestäjillä oli pikkuisen huolimattomuutta tai suorastaan leväperäisyyttä ja ne tekivät kupit ihan kirkkaasti ja kaupunki pelasti ne yhden tai kaksi kertaa. (...) Siinä tämä (...) sanotaanko tavoitteiden asetus petti pahemman kerran. Muiden kohdalla tällaisia kokemuksia ei ole, että nämä ovat kyllä hoitaneet hommansa mallikkaasti.”*

*”Ei ole helppo asettaa taiteellisia tavoitteita. Me luotamme siihen, että he sen homman*



*osaavat paremmin, mutta (...) että se (myönnetty raha) käytetään siihen toimintaan parhaalla mahdollisella tavalla, (...) ettei mene vanhojen vekselien maksuun.”*

## **Vahvuudet ja heikkoudet**

Verratessa omaan tuotantoon muiden toimijoiden, erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden, vahvuutena kulttuurijohtajat näkivät monipuoliset alakulttuurit ja innokkuuden oman asian puolesta. Yhdistyksissä ja järjestöissä nähdään olevan paljon oman alan asiantuntemusta sekä osaamista, josta saadaan tukea ja apua pienten kaupunkien kulttuuritoimintoihin avuksi. Yhdessä tutkimuskaupungeista omaa laitostoimintaa oli ulkoistettu kunnan ulkopuolelle ja tuloksena henkilökunta koki laitoksen lähemmin omaksi asiakseen.

*”Pelko on kova tulevaisuudessa, että (...) riittääkö niillä (yhdistyksiltä) palkkoja siihen vapaaehtoistyön tekemiseen, koska nyt on selvästi yhdistyksissä (...) jäsenkatoa. (...) Se hyvä puolihan siinä on, että siellä on valtavasti tietämystä, osaamista ja semmoista, jota sitten kuntapuoli voi hyödyntää. Ne ovat omien alojensa valtavia asiantuntijoita, että se on se rikkaus.”*

*”Jos me ajattelemme näitä vahvuuksia, joita kolmannella sektorilla on, niin kyllähän se on siihen omaan substanssiin sitoutuminen. Siis se, että sitä tehdään sen takia, että rakastetaan sitä asiaa.”*

Haastattelumateriaalissa nostettiin myös talkootyön merkitys tärkeäksi kolmannen sektorin vahvuudeksi, jonka avulla pienienkin kaupunkien on mahdollista toteuttaa isoja tapahtumia. Kuitenkin yleisesti talkootyön saatavuuden on nähty huonontuneen ja pienten kolmannen sektorin toimijoiden luotettavuutta palvelutuottajana on koetellut paikoittain aktiivien vähäinen määrä. Järjestötoiminta nähtiin vastauksissa menevän ”aaltoliikkeen omaisesti”, jolloin mahdollisuudet pitkäjänteisen työ rakentamiseen ovat haasteellisemmat.

*”Jos me nyt mietimme sitä, mikä on ollut talkootyön merkitys näissä tapahtumissa, niin se on ollut ratkaiseva ja myös tavallaan näiden (kulttuuri-)laitosten synnyssä. Se intomieli ja sellainen on ollut tärkeää ja on puristettu vähän huonoillakin budjeteilla ja kurjilla olosuhteilla eteenpäin sen takia, että se on ollut oma asia. Niiden ihmisten oma asia, eikä olla kaupungilla töissä. Jos me yrittäisimme kaupunkina järjestää kaikki ne tapahtumat, mitä nyt itsenäiset järjestöt järjestävät tällaisia Finland festivals -tason tapahtumia (...), niin kyllä ne maksaisivat aivan valtavasti. Ei meillä olisi mitään mahdollisuuksia pyörittää sitä.”*

*”Ehkä vielä tällaiseen toiminnalliseen talkooporukkaan voidaan vielä lähteä, mutta vastuunottoon ihmiset ovat paljon arempia”*

*”Kaikista vaikeinta minun mielestäni on se, että yhdistyksen henkilöt alkavat olemaan niin vähissä. Siellä on sellaista uupumusta, että samat henkilöt tekevät samaa työtä monessa yhdistyksessä.”*

Muina heikkouksina jäsenkadon lisäksi osa kulttuurijohtajista koki yhdistysten ja järjestöjen hallinnollisen puolen sekä talousosaamisen. Talouspuolen kokonaisvaltainen pyörittäminen on monille toimijoille niin suuri haaste, että se vähentää jo luottamusta kunnan näkökulmasta toimijoihin. Stähle & Laento (2000, 26-27) määrittelivät edellä luottamuksen heijastavan sitä, mitä kumppanuudella voidaan todella saada aikaan. Kumppanuuden pitkäkestoiselle onnistumiselle luottamus on siis ehdoton tekijä, joka luo alustaa mahdollisuuksille sekä riskeille. Kaupunkeihin liittyvänä ongelmana taas nähtiin henkilöresurssien puuttuminen, jolloin yhteistyömuotojen koordinoinnille ei riitä tarpeeksi aikaa. Toisena fyysisenä haasteena yksi haastatelluista mainitsi loputtoman kysynnän kaupungin subventoiduille tiloille.

*”Jos me mietimme, mitä heikkouksia näillä kolmannen sektorin toimijoilla on tai puutteita, niin kyllä se lähinnä liittyy hallinnointiin ja liiketoimintaosaamiseen, että saadaan luotettava ja varma sopimuskumppani jostain tekemisestä, niin sitä osaamista pitäisi ehkä lisätä siellä”*

*”Kyllähän se on todella vaikeaa tuolla kulttuurin puolelle, että saisi sen talouden jotenkin toimimaan. Jos ei oikein ole avustuksia eikä mitään saa, niin kyllä on hankalaa saada se pyörimään ja millä rahalla ne sitä nytkin pyörittävät tämän alkuvuoden, että olisi vähän näyttöä. Kaupunki tulee kyllä jossain vaiheessa mukaan, mutta ei se kovin merkittävä voi olla se kaupungin panos.”*

*”Varsinaisesti siinä toiminnassa ei ole mitään heikkouksia, mutta kyllähän kaupunki on koko ajan altavastajana toimitilojen osalta, että pitäisi löytyä näitä edullisia, hyviä tai vähintään subventoituja tiloja sitten eri toimijoille ja siinä se kysyntä on varmaan ehtymätön.”*

Uutena haasteena yksi vastaajista koki myös kolmannen sektorin hajaantumisen hyvin pieniin toimijoihin. Kunnan kannalta tämä sekä monipuolistaa yhdistyskenttää, mutta myös hajauttaa taloudellisen tuen hyvin pieneksi. Pienten yhdistysten elinkaari on usein muutaman henkilön varassa ja niiden tehtävänä nähtiin ennemminkin kuntalaisten harrastustarpeen täyttämisenä kuin toimia palvelutarjoajana kulttuuripalveluiden saralla.

*”Nämä yhdistykset ovat siinä mielessä haaste, että uusia yhdistyksiä tulee nyt koko ajan. (...) Tavallaan ne perinteiset yhdistykset eivät enää riitä, ei haluta mennä jo siihen olemassa olevaan, vaan perustetaan omalla kaveriporukalla oma ja lähdetään pyörittämään sitä. Tavallaan (kenttä) sirpaloituu ja sehän on rikkautta, mutta ehkä jossain määrin (se) sitten hajottaa resursseja.”*

Toinen haastateltu taas näki yksityisen sektorin toimijat kolmannen sektorin sijaan huomattavasti luotettavampina kumppaneina. Myös muissa haastatteluissa nousi esiin se, että järjestökentällä ei välttämättä aina ymmärretä kunnan tilaamiselle asetettuja ehtoja. Toisaalta taas yritysvetoisen palvelutuotannon heikkoutena taas koettiin kuntalaisille kohdistuneen liian kalliit pääsylippuhinnat sekä ulkoistetuissa palveluissa kunnan seurantamahdollisuuksien kaventuminen. Myös kumppanuus kunnan kulttuurilaitoksen ja yritysmaailman välillä nähtiin työläänä prosessina, jossa tilannetta arvioidaan jatkuvasti. Kumppanuudessa on siis kaiken kaikkiaan vielä paljon kysymyksiä ja kehitettävää.

*”Olen miettinyt monesti, että yritystoiminta (...) voisi toimia paremmin ja tehokkaammin kuin järjestö. En tiedä, mutta jotenkin tuntuu, että (...) se olisi sille yrittäjälle oma kunnia, että asia hoidetaan viimeisen päälle.”*

*”Varmaan pitäisi sitä tilaajan näkökulmaa (opettaa), että (...) olisi se ymmärrys siitä, mitä tilaaja haluaa, mitä hän odottaa. Jotenkin nyt tuntuu, että se ei ole oikein helposti mennyt.”*

*”Jos ajattelee kaupungin kannalta, niin päätöksenteko menee kauemmaksi. Siihen ehkä pitäisi kehittää joitakin seurantajärjestelmiä ja niitä nyt on kyllä mietittykin.”*

*”Minulla on sellainen käsitys, että se (kumppanuus yrityksen kanssa) vaatii jatkuvasti työtä. Eihän yritysmaailma sitoudu kumppanuuteen viideksi vuodeksi, vaan kyllä he katsovat melkein vuositasolla sen, lähdetäänkö seuraavana vuonna (mukaan). Ei ehkä haluta lähteä, jos viime vuosi meni pieleen tai suhdanteet ovat muuttuneet. Se on erittäin haasteellista.”*

Haastattelussa kulttuurijohtajilta kysyttiin odotuksista ulkopuolisia palvelutuottajia kohtaa. Vastauksissa korostui ammattitaidon, laadun ja pitkäjänteisyyden merkitys. Toimijoilta odotettiin myös talouden hallintaan ja luotettavuutta, ettei kunnan tarvitsisi varmistella tilattuja asioita. Tilattavien palvelujen odotettiin myös luonnollisesti kohdistuvan paikallisille asukkaille. Yksi kulttuurijohtajista myös toivoi voimakkaammin kolmannen sektorin esiintuloa, että kulttuuritoimen etsimisen sijaan toimijat tulisivat itse esiin ja selventäisivät mahdollisuuksiaan toimia kaupungin kulttuurikentän toimijana. Yleisesti kolmannen sektorin palvelujen odotettiin olevan omaan tuotantoon verrattuna edullisia.

*”Jos me mietimme, että mitä odotetaan järjestöiltä niin minun mielestä se, mitä kunta tarvitsee kumppaniltaan, on pitkäjänteisyyttä ja luotettavuutta. Varmuus siitä, että kun me lähdemme tekemään sitä, niin se varmasti tulee tehtyä ja mieluummin vaikka useamman vuoden ajan. Eli että voidaan sitoutua pitkäksi aikaa tekemään. Ja sitten tietysti taloudellisuus ja kyllähän yleensä järjestötoimintaan liittyy juuri se, että se on taloudellisempi ratkaisu, kuin se että se tehtäisiin esimerkiksi itse.”*

*”Tietysti (tarvitaan) ammattimaisuutta, että on suunnitelmia jatkosta ja sitten, että talous on jollakin lailla vankalla pohjalla. (...) Vaaditaan tiettyä näyttöä.”*

*”On tietenkin semmoinen asia, että tällaiset pienet yhtiöt, muutaman hengen porukat, niin siellähän tämä kustannustietoisuus pitäisi olla huipussaan ja se sellainen välitön tieto siitä mikä vetää, mistä saa rahaa, mikä menestyy.”*

## **Tulevaisuus**

Pohtiessaan kunnan kulttuuripalveluiden tulevaisuutta kappaleessa 6.1.4 Kunnan kulttuuripalvelutuotannon tulevaisuus kulttuurijohtajat linjasivat epävirallisesti, että kunnan tulisi säilyttää karkeasti ottaen kirjasto- ja museopalvelut omana tuotantonaan. Käänteisesti ajateltuna muut kulttuuripalvelut kuten teatteri- ja orkesteripalvelut, taiteen perusopetus sekä yleiset kulttuuripalvelut voisivat tulevaisuudessa olla järjestetty yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tai sitten tilattu kokonaan kunnan ulkopuolelta. Monessa kaupungissa näin jo osittain onkin jonkin palvelukokonaisuuden suhteen. Tarkasteltaessa tutkimuskaupunkien nykytilanteen syitä ulkopuolisten palvelutuottajien hyödyntämiseen tai kumppanuuteen on ratkaisujen taustalla usein taloudelliset resurssit sekä henkilöresurssit. Yksittäinen kulttuuritilaisuus on helpommin toteutettavissa tilaamalla kuin palkkaamalla tekijät kaupungin kulttuuritoimeen. Usein tämä ei olisi kulttuuritoimessa edes taloudellisesti mahdollista. Toisaalta taas kulttuuritoimessa tunnistetaan kunnan ulkopuolisten toimijoiden paremmat mahdollisuudet saada tukea myös kunnan ulkopuolelta.

*”Kyllä minä näenkin sen, että tapahtumien toteuttaminen ei ole kunnan ydintehtävää. Se paremminkin toimisi juuri sillä tavalla, että kunta toimisi ikään kuin tilaajana. Jos (kunta) haluaa, että meillä on, otetaan esimerkiksi satatuhatta kävijää keräävä viikon mittainen korkeatasoinen kesätapahtuma, niin eihän kunnan tarvitse sitä lähteä organisoimaan, palkkaamaan henkilöitä. Se voi tilata sen.”*

*”Meidän museujohtaja on tätä kumppanuutta korostanut, mutta (...) hän ei välttämättä tarkoita sillä yksityistämistä vaan sitä, että hän hakee yhteistyökumppaneita sisällön tuottamiseen museoissa. Sen voisi ulottaa tuolle tasolle asti, koska kyllä nimenomaan ne yhteistyökumppanit, joita museo tarvitsee, ovat rahoittavia yhteiskumppaneita. Kunnallisessa laitoksessa on vaikeaa saada rahoittavia yhteistyökumppaneita, yksityisellä puolella se on jotenkin luontevampaa.”*

Kysyttäessä tahoista, jotka voisivat ottaa kunnan kulttuuripalveluja vastuulleen, haastateltavat mainitsivat järjestösektorin toimintamuotoja, yksityisen sektorin sekä mahdollisuuden muuttaa omia

laitoksia liikelaitoksiksi. Kulttuurijohtajat pitävät tärkeänä, että toimijalla on myös muuta rahoitusta kuin vain kaupungilta saatava tuki. Yksi haastatelluista totesi, että kaupunki lähtevän helpommin mukaan hankkeisiin, joissa esimerkiksi puolet hankkeen tai toiminnan rahoituksesta saadaan muualta. Tämän nähdään vaikuttavan kumppanin luotettavuuteen ja sitoutumisen määrään. Yleisenä kriteerinä kulttuurijohtajat painottivat ammattimaisuutta. Yhdestä tutkimuskaupungista löytyi myös tarkka arviointikehikko siitä, minkälainen toimija voi olla kunnan kumppani.

*”Se ketkä (toimijat) siihen (kunnan sopimuskumppaneiksi) voivat valikoitua niin meillä on neljä tarkkaa, merkittävää peruskriteeriä. Sen voisi yhdellä sanalla kuitata, että ne ovat asiallisesti organisoituja kumppaneita eli sellaiset ad hoc -ryhmät eivät voi olla palveluntuottajia, jotka elävät ja kukoistavat yhden tai kaks vuotta ja, jos ei kukaan niitä tue ja pönkitä niin ne saattavat kuukahtaa. (...) Ne kriteerithän ovat (...) ensinnäkin se, että (...) niillä on juridinen organisaatiomuoto. (...) Toinen on se, että ne ovat ammattilaisryhmiä. (...) Kolmas on se, että ne tuottavat ympärivuotista palvelutuotantoa (...) Ja sitten neljäs, joka on todella tärkeä, on se, että niillä on muitakin merkittäviä tai pysyviä rahoittajia kuin kaupunki, käytännössä opetusministeriö useimpien tapauksessa, mutta myös muuta varainhankintaa.”*

*”Kaikista oikein tapa (on), että meillä olisi elävä neuvotteluyhteys muiden toimijoiden kanssa. Ne voisivat olla yhdistyksiä, vapaita ryhmiä, osakeyhtiöpohjaisia laitoksia tai yhdistyspohjaisia laitoksia, ne voisivat olla ihan yksittäisiä taiteilijoita, mutta niiden kanssa sovittaisiin, mitä he tekevät ja miten kaupunki tukee sitä tekemistä.”*

Yleisesti voidaan todeta, että tutkimuskaupunkien kulttuurijohtajat kokevat muun kuin kunnallisen tuotannon lisääntyvän tulevaisuudessa. Siitä, miten kenttää tulevaisuudessa kehitetään, mielipiteet vaihtelevat huomattavasti. Tämä jättääkin kuvan, että monituottaja-malli on vasta voimistumassa, vaikka uuden julkisjohtamisen opit on kuntakentässä tunnettu jo muutaman vuosikymmenen. Monet haastatelluista kulttuurijohtajista näkevät tässä tilanteessa kuitenkin mielenkiintoisen haasteen. Ronkainen & Maksimainen (2002, 93) totesivat edellä julkisen sektorin yhteistyö muiden sektoreiden kanssa perustuneen kuitenkin kumppanuuden sijaan usein markkinoiden hyödyntämiseen sekä kilpailuttamiseen. Haastatteluaineiston perusteella myös kulttuurisektorilla yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa on pitkälti toteutunut näin. Kumppanuus ei siis valtaosin toteudu kulttuuripalveluissa julkinen-yksityinen-yhteistyö -teorian mukaisesti, mutta viitteitä ja halua yhteistyö kehittämiseksi kumppanuudeksi tuntuu aineiston perusteella löytyvän.

### 6.2.3 Kumppanuuden demokratisointi

Kumppanuus määriteltiin kappaleessa 3.3 olevan eri osapuolten tasavertaista toimintaa, jolloin kumpikin osapuoli voi tuoda toiminnan suhteen omat intressinsä esille. Grunening (2001, 2) korosti demokratian ja kansalaisten osallistumisen olevan olennainen osa uutta julkisjohtamista ja hallinta-ajattelussa tätä näkökulmaa on nostettu entistä keskeisemmäksi. Kumppanuuden demokratisoinnilla tarkoitetaan tässä sitä, miten kulttuurialan toimijoiden ja kunnan näkemykset saadaan esille sekä miten yhteistyötä voidaan kehittää kumppanuuden suuntaan siten, että kaikkien halukkaiden on mahdollista päästä mukaan. Kulttuurijohtajat nostivat haastatteluissa esiin sekä verkottumisen roolin kulttuuri- ja hallintomaailman välillä sekä kunnallisten ja kunnan ulkopuolisten kulttuuritoimijoiden sisällä. He kokivat verkottumisen olevan äärimmäisen tärkeää kulttuurin kehittämisessä. Toivottua tasoa ei ole vielä saavutettu, mutta asenteet saman pöydän ääreen kokoontumisesta ja muusta vuorovaikutuksesta ovat kallistuneet yhä positiivisempaan suuntaan.

*”Se, mikä (...) näkyy jo tästä meidän toimintatavasta niin painotetaan sitä, että muut tekevät. Ainoa, jolla voidaan menestyä, ovat verkottuminen ja henkilökohtaiset suhteet. (...) Luottamus ja uskottavuus on hankittava ja johonkin suuntaan sitä pystyy hankkimaan ja toiseen suuntaan ei. (...) Kuitenkin kysymys on hyvin pitkälle vuorovaikutuksesta ja esimies kulttuurijohtamisessa tarkoittaa sitä, että pitää pystyä olemaan uskottava niin hallinnon suuntaan kuin taidemaailman suuntaan. Tässähän on ikään kuin kahdella mandaatilla: on taidemaailman edustaja hallinnossa ja hallinnon edustaja taidemaailmassa ja pitäisi pystyä suodattamaan ja tuomaan ne toistensa ajatukset.”*

*”(...) jotkut kunnallispoliitikot tai kansalaiset näkevät, että kaupunki on oikea, elävä kulttuurikaupunki ja citykulttuurin kaupunki vain silloin, jos vapaat ryhmät saavat vapaasti toimia ja järjestää tapahtumia. Hahmotan sen todella selkeästi näin ja nämä maailmat eivät ole oikein kohdanneet, ne ovat vähän karanneet toisiltaan. Sehän ei voi olla näin ja jos ajatellaan, että halutaan kehittää kulttuuria, niin minun mielestäni nämä molemmat puolet pitää kutsua saman pöydän ääreen ja miettiä, että mitä siellä tapahtuu. Eikä se silti tarkoita sitä, että tämä vapaan kulttuurin toimeliaisuus otettaisiin yhteiskunnan haltuun, vaan odotuksia, että yhteiskunta antaa sille elinmahdollisuuksia, tukee ja toisaalta myös, että nämä kulttuurilaitokset tulevat ulos niiden seinien sisältä ja verkottuvat. Nämä maailmat täytyy saada kohtaamaan, muuten ne erkaantuvat.”*

Jatkona verkottumiselle useassa tutkimuskaupungissa oli noussut esiin vuoropuhelun tarve kunnan ja kolmannen sektorin kanssa. Tällä vuoropuhelulla haluttiin nostaa esiin julkista keskustelua siitä, mitä kulttuuria kaupungissa tulisi olla ja miten kehittää sitä. Kulttuurijohtajat kaipasivat foorumia, joka kokoaisi toimijat yhteen ja avoimeen paikkaan. Foorumia tarvitaan myös tilaajan ja tuottajan välisessä toiminnassa, jolloin palveluvaatimukset eivät olisi vain ylemmältä hallintotasolta annettuja

määritelmiä vaan vaatimustason määrittelyssä otettaisiin myös huomioon tuottajien näkemys ja osaaminen.

*”Yksi, joka on tärkeää, niin meidän täytyisi joka vuosi rakentaa yhteinen foorumi, jossa me kohtaamme ja he (kolmas sektori) voisivat markkinoida siellä. Eli tällainen mahdollisuuksien markkinointitykki pitäisi olla, että ”hei me ollaan olemassa, me voisimme tarjota teille.”*

*”Tilaajan-tuottajan välistä foorumia me rakennamme tällä hetkellä hyvin päämäärätietoisesti eli yritämme löytää sellaista yhteistä tarinaa. (...) Tässä on tilaajan ja tuottajan kenttä ja miten me yhdessä teemme, ettei ole pelkästään, että tilaaja määrittää siellä lautakunnassa, mitä palveluja ja kuinka paljon, vaan että miten se tuottajan osaaminen, näkemys on vuorovaikutuksellisessa suhteessa tilaajaan. Ja miten se tilaajalautakunta osaa ottaa huomioon tämän tuottajan osaamisen, että osattaisiin myös tehdä sellaisia päätöksiä ettei katto olisi rajana. Toisaalta tuottaja ymmärtää, että heitä oikeasti kuunnellaan ja he ovat edelleen (...) tässä päätöksenteossa ja suunnittelussa mukana.”*

Myös ajatuksia yhteisen strategian laadinnasta oli herännyt ja yhdessä tutkimuskaupungissa siitä oli jo kokemuksia. Tällä tekemisellä haluttiin, kuten foorumitoiminnassakin tuoda kaupungin tekijät yhteen. Sen lisäksi, että aikaan saatiin kulttuuristrategia, johon toimijoiden näkökulmia oli huomioitu ja johon he pystyivät sitoutumaan, synnytettiin myös uutta yhteistyötä eri toimijoiden välillä sekä uuden hallintatavan korostamaa yhteisöllisyyttä alueen toimijoiden kesken.

*”Me teimme sen (kulttuuristrategian) vähän poikkeuksellisella tavalla (...), me osallistimme tässä väkeä. Se oli vähän pidempi prosessi. Se ei ollut vaan niin, että lautakunta ja viranhaltijat keskenään keskustelivat vaan me kutsuimme taiteilijat seminaareihin ja työryhmiin. Me kutsuimme harrastajat seminaareihin, keskustelimme avoimissa seminaareissa ja samaan aikaan jossain määrin myös tiedotusvälineissä ja lehdistössä, että mitä sen kulttuurin pitäisi (kaupungissa x) olla ja sillä lailla saimme mielestämme melko hyvän aineiston strategian kirjoittamista varten. Paitsi, että me saimme siitä strategia, niin saimme jotenkin sellaisen elävä vuorovaikutuksen herätettyä esimerkiksi hallinnon ja taidemaailman välille. (...) Siellä myös syntyi taidealojen välisiä keskusteluja ja yhteistyötä.*

Vuorovaikutuksellisten kehitysnäkemyksien yhtenä kompastuskivenä yksi kulttuurijohtajista koki kunnan omat kulttuurilaitokset. Hän koki niiden olevan varovaisia kulttuurin demokratisoinnin suhteen. Demokratisoinnissa tulisi kaikkien halukkaiden päästä tasavertaisesti mukaan tuomaan näkemyksensä. Se, että kolmas sektori otettaisiin mukaan sen omilla ehdoilla, tuntuu olevan hankalaa.

*”Me olemme yrittäneet puhua, että yhteistyön tekeminen sillä tavalla, että (...) professio määrittää täsmälleen mitä se on, (on väärin). Olen yrittänyt sanoa, että eikö me päästettäisi kolmas sektori (mukaan), annetaan yksi iso huone niille, johon ne saisivat (...) rakentaa omat näyttelyt, niillä olisi oma työhuone ja ne verkottuisivat.”Ei, tänne ei tulla”, he määräävät.*

*Käytän nyt tarkoituksella provokatorista termiä, ”me määräämme, me kerromme, mitä se yhteistyö on”. Kun päästettäisiin kolmas sektori ihan (...) omilla ehdoillaan samalle foorumille, sitä kautta madaltuisi kynnykset ja sitten tulisi sitä lisäarvoakin.”*

Asiakkaiden eli kuntalaisten rooli on korostunut uuden julkisjohtamisen sekä siitä johdettujen teorioiden myötä (ks. Anttiroiko ym. 2005, Temmes & Kiviniemi 1997). Hallinta-ajattelu korostaa kuntien yhteisöllistä luonnetta, joka edellyttää myös yhteyden rakentamista kuntalaisiin. Kuntalaiset nähdään siis yhä merkittävämmässä osassa palvelujen kehittämisen suhteen. Myös kuntalain (365/1995) 27 §:n on kirjattu kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista oma lukunsa. Haastatteluaineistossa kuntalaisten näkökulman huomiointi tuli esille ja kuntalaisten mielipiteitä on kyselty tutkimusten, asiakaskyselyjen ja kuulemistilaisuuksien muodossa. Tämä toiminta näyttää laajentuvan tulevaisuudessa, tosin kaupunkien tilanne asiakkaiden huomioidussa vaihtelee ja osa kaupungeista on ottanut kuntalaiset jo selkeästi laajemmin mukaan keskusteluun palvelutuotannosta. Palvelutuotannon kehittämisen suhteen kuntalaisten rooli on nähty kulttuurisektorilla myös uusien aloitteiden tekijänä.

*”Tämä asiakaskysely (...) on nyt valtavan suuri (asia) tässä meidän hallinnon toimintamalliuudistuksessa, yksi peruspilareista tämä asiakkaiden kuuleminen. (...) Nyt, kun tehdään uutta palveluverkkoselvitystä, eli mitä palveluja kunkin kokoisella alueella pitäisi olla tulevaisuudessa, niin niistäkin järjestetään valtavasti kuulemistilaisuuksia.”*

*”Kyllä se kuntalaisten kuuleminen on olennainen asia, sitä kyllä korostaisin. (...) Sitten näitä tutkimuksia pitäisi tehdä (...), lisää siis käyttäjätutkimuksia. (...) Me teimme (...) yhden kyselyn, jossa (...) yritettiin saada selville, kuinka paljon ihmiset käyttävät teattereita, eri kulttuurijuttuja ja sitten myös sitä, että miksi (he) eivät käytä eli niitä ei-käyttäjiä pitäisi tavata. (...) Tämähän on yksi uhka, että (...) palvelullaan niitä, jotka käyvät joka tilaisuudessa siis, että se kulttuurin kuluttaminen kasautuu ja nyt pitäisi löytää niitä, jotka (...) eivät ole keksineet, eivätkä tiedä (...) mitään heitä kiinnostavaa.”*

Kuntalaiset osaavat myös vaatia enemmän ja haluavat laadukkaampia palveluja (Kallio ym. 2006, 11) Asiakaslähtöisyys on tilaaja-tuottajamallissa hyvin keskeinen lähtökohta, jolla tavoitellaan vaikuttavuutta. Meklin (2001, 108-110) on jäsentänyt ja erotellut julkisten palvelujen vaikuttavuuden eri ulottuvuuksia: asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset, määrälliset ja laadulliset vaikutukset, subjektiiviset ja objektiiviset vaikutukset, lyhyt- ja pitkäaikaisvaikutukset, jossa vaikutukset kohdistuvat tulevaisuuteen. Näiden eri ulottuvuuksien painotusten huomiointi ja valinta eri palveluissa ovat tilaajan vastuulla. Tilaaja-tuottaja -mallin toimivuuden arvioinnissa korostetaan, että tilaajien on pidettävä yhteyttä palvelujen käyttäjiin, jotta he osaisivat tehdä oikeanlaisia tilauksia ja kerätä tietoa palvelujen laadusta (Kallio ym. 2006, 28-29).



*”Poikkihallinnollisen ajattelun, tilaaja-tuottajamallin ja näiden osien yksi kantava osa on asiakaslähtöisyys.”*

Suomen Kuntaliiton (2005, 26) selvityksen mukaan kulttuuripalvelujen vaihtoehtoisten järjestämistapojen hyötyinä yli puolet vastanneista kunnista (127 vastausta) kokivat uusien tuotantotapojen parantaneen palvelujen laatua ja saavutettavuutta asiakkaille. Hieman alta puolet vastanneista (122 vastausta) kokivat hyötynä olleen myös asiakaspohjan laajentumisen. Vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen voidaankin nähdä vaikuttavan suotuisasti asiakasnäkökulman huomiointiin. Tämä huomio oli myös löydettävissä muutamissa vastauksissa. Vaihtoehtoisena tuotantotapa nähdään kunnan asukkaiden aktivointi oman alueen palvelutuotantoon.

*”Tämä on yksi teema tämä yhteisöllisyys ja siihen liittyy tietenkin, että pyritään kumppanuushankkeisiin, että tehdään yhdessä sinne alueen omakotiyhdistyksen kanssa.”*

Kumppanuuden lähtökohtana voidaan nähdä eri toimijoiden halun kehittää valittua kohdetta yhdessä. Oksasen (2002, 86-87) määritelmän mukaan kumppanuus tavoittelee uudenlaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä korostaen synergiaetuja, tavoitteita sekä kehitysmahdollisuuksia. Kumppanuuden toimiessa se antaa jokaiselle asian kehittämistä kiinnostuneelle mahdollisuuden tuoda oma näkemyksensä esiin. Tämä tapahtuu eri sektoritasoilla (julkinen sektori, yksityinen sektori ja kolmas sektori) kuten myös yksittäisten kuntalaisten tasolla. Voidaankin siis nähdä, että kumppanuus toimintatapana demokratisoi päätäntävaltaa julkista sektoria laajemmalle ryhmälle. Tämän tyyppinen kaikki kulttuuripalvelut kattava keskustelu ja yhteinen kehittäminen ei vielä toteudu tutkimuskaupunkien kulttuurisektoreilla, mutta keskustelemaa toimintatapaa edistäviä askelia on tutkimuskaupungeissa jo otettu erilaisten foorumien, kyselyjen ja kuulemisten avulla. Myös kulttuuristrategioissa on tuotu esiin halu yhteistyömallien kehityksestä:

*”Kaikkien kulttuuritoimijoiden kesken on syntynyt uudenlaista yhteistyötä, ja eri toimijoiden väliset rajat ovat madaltuneet. Järjestöjen, yhdistysten ja yksityisten järjestämä kulttuuritoiminta on kasvanut merkittäväksi toimijaksi.” (Hämeenlinnan kaupungin kulttuuristrategia 2007, 6)*

*Kaupungin hallinnossa kyetään uudenlaiseen, sektorirajat ylittävään yhteistyöhön, joka perustuu poliittiseen tahtoon ja pysyvien, monipuolista kanssakäymistä tukevien toimintamallien syntymiseen. (...) Yhteistyö kaupungin kulttuuri- ja taidelaitosten, harrastajien ja muiden toimijoiden välillä tuottaa yllättäviä kerrannaisvaikutuksia ja positiivista yhteistyön henkeä. Kaupunkilaiset kohtaavat kulttuurin uusissa yhteyksissä ja*

*ammattitaiteilijoiden palveluita ostetaan kaupungin hankkeisiin nykyistä laajemmin. Kaupunki mahdollistaa uusien, innovatiivisten ja ennakkoluulottomien toiminta-mallien kokeilemisen ja toimialojen yhteistyön omilla päätöksillään. (Jyväskylän kaupungin kulttuuristrategia 2005, 16)*

## **6.3 Ohjauskeinot**

Edellä todettiin ohjauksen kuuluvan olennaisena osana kuntien toimintaan ja päätösprosessiin. Kuntien on nähty siirtyneen normiohjaamisesta kohti informaatio-ohjaamista, joka tavoittelee tiedon jakamisella ja kehittämällä toiminnan kehitystä. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 13.) Tämän kappaleen tarkoitus on tutkia tutkimuskaupunkien ohjauskeinoja niiden kulttuuritoimijoiden suhteen, jotka toteuttavat jotakin kaupungin hankkimaa kulttuuripalvelua, ovat sopimussuhteessa kaupunkiin tai saavat avustusta toimintansa.

Ohjauskeinot kuuluvat myös kumppanuuden ohjaamiseen. Kappale jakautuu siten, että ensin havainnollistetaan kaupunkien poliittista ohjausjärjestelmää kulttuurista vastaavien lautakuntien osalta, jonka jälkeen siirrytään tarkastelemaan kulttuuriavustuksia, sopimuksia ja lopuksi niiden onnistumisen mittareita. Kappaleen tarkoitus on tuoda esiin, miten kuntien kulttuurijohtajat kokevat ohjauskeinojen nykytilanteen sekä tulevan kehityksen.

### **6.3.1 Lautakunnat ja virasto-organisaatio**

Edellä kappaleessa 3.4 mainittiin kunnallisen kulttuuritoiminnan hallinnan uudelleen organisoituneen 1980-luvulta lähtien vapaakuntakokeilun ja kulttuuritoimintalain muutoksen tuloksena. Kunnat saivat tällöin vapaat kädet hallintonsa järjestämiseksi ja kulttuuri yhdistettiin usein osaksi laajempia lautakuntakokonaisuuksia. Tämä kehitys johti siihen, että kulttuuritoiminnan alueella sen lautakuntarakenteessa on paljon eroavaisuuksia. Näitä eroja on myös nähtävissä tutkimuskaupunkien lautakuntarakenteissa (taulukko 4). Tutkimuskaupungeista Oulussa, Rovaniemellä, Savonlinnassa ja Seinäjoella on edelleen kulttuurilautakunta. Kulttuuritoiminnasta taide- ja kulttuurilaitokset, kulttuuritalot ja -keskukset, kirjastot ja kulttuuritoimen muu toiminta olivat tutkimuskaupungeissa pääosin saman lautakunnan alaista toimintaa, kun taas taiteen perusopetus teki tässä poikkeuksen ja se oli paikoin sijoitettu kokonaan tai osittain koulutuksesta vastaavan lautakunnan alaisuuteen.

	Taide- ja kulttuuri-laitokset	Kulttuuritalot ja kulttuuri-keskukset	Kulttuuritoimen muu kulttuuritoiminta	Kirjastot	Taiteen perusopetus
<b>Kulttuurilautakunta</b>	Oulu, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki	Oulu, Seinäjoki	Oulu, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki	Oulu, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki	
<b>Kulttuuri- ja nuorisolautakunta</b>	Jyväskylä,		Jyväskylä,	Jyväskylä,	Jyväskylä
<b>Kulttuuri- ja nuorisotoimen lautakunta</b>	Kokkola		Kokkola	Kokkola	
<b>Koulutus- ja kulttuurilautakunta</b>	Hämeenlinna	Hämeenlinna	Hämeenlinna	Hämeenlinna	Hämeenlinna
<b>Sivistyslautakunta</b>	Kajaani	Kajaani	Kajaani	Kajaani	Kajaani
<b>Sivistys- ja elämänlaadunpalvelujen lautakunta</b>	Tampere	Tampere	Tampere	Tampere	Tampere
<b>Koulutuslautakunta, Koululautakunta, Kasvatus- ja opetuslautakunta, Opetuslautakunta, Lasten- ja nuorten palvelujen lautakunta, Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta</b>		Tampere			Kokkola, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki, Oulu, Tampere

Taulukko 4 Kulttuurin lautakuntarakenne tutkimuskaupungeissa vuonna 2007

(johdettu Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 127)

Lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisina päätöksenteko-organisaatioina omalla tehtäväalueellaan. Ne järjestävät toimintansa talousarviossa osoitettujen määrärahojen avulla lainsäädännön ja kunnan tavoitteiden mukaisesti sekä valmistelevat toimintaansa koskevan talousarvioesityksen. Lautakuntien lisäksi kunnissa toimii virasto-organisaatio, jonka muodostavat kunnan keskushallinto ja eri palvelusektorien hallinto. Virasto-organisaatio koostuu päätösvallan käyttöä, toiminnan ohjausta sekä tukitoimia suorittavista yksiköistä. Kunnat voivat itse määritellä virasto-organisaationsa ja kunnan organisaatiosta päättää johtosäännön avulla kunnan valtuusto. (Anttiroiko ym. 2005. 59-60)

Lautakuntarakenteiden lisäksi myös kulttuurihallintorakenteet ovat muodostuneet kirjaviksi kokonaisuuksiksi. Terminologisesti Hämeenlinnassa, Kokkolassa ja Tampereella kulttuuritoiminnasta vastasi pääosin kaupungin kulttuuripalvelu-yksikkö, Jyväskylässä ja Rovaniemellä kulttuuripalvelukeskus, Oulussa kulttuuriasiainkeskus ja Kajaanissa, Savonlinnassa sekä Seinäjoella vastaavaa organisaatiota nimitettiin kulttuuritoimeksi tai yleiseksi kulttuuritoimeksi (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 131). Kulttuuritoiminnan virasto-organisaatiota johti tutkimuskaupungeissa kulttuurijohtaja tai sitten eri nimikkeellä oleva vastaava johtaja.

Tutkimusaineiston perusteella näyttää, että kulttuurista vastaavan lautakunnan rooli ja sen ohjauskyky nähdään valtaosin melko vähäisenä. Sen sijaan, että kulttuurilautakunta nähtäisiin kaupungin kulttuuripolitiikan kehittämisen keskiössä, koetaan sen rooli lähinnä avustusten jakajana. Saukkonen & Ruusuvirta (2009, 135) toteavatkin vahvan ja asiantuntevan kulttuurilautakunnan näyttävän olevan Suomessa harvinaista. Tilaaja-tuottajamallin ja sen sovellusten myötä lautakuntien on kuitenkin pakko määritellä asemansa uudelleen. Vastauksista nousi myös esille se, ettei kulttuurilautakuntaa nähdä aina poliittisesti kiinnostavana lautakuntana, jolloin sen asema saattaa olla heikko kunnan poliittisessa kentässä. Toisaalta lautakuntien paikoin vähäinen asiantuntemus on antanut kulttuuritoimen virkamiehille luottamusta ja mahdollisuuden kehittää toimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Tilannetta ei siis koettu täysin huonona.

*”Nyt on ollut sellainen vähän hitaampi ja arempi lautakunta. Mikä siihen nyt vaikuttaa, onko tämä professionaalistunut liikaa, liian vaikeita asioita? En minä oikein tiedä, mikä siinä on, mutta onhan se tietenkin niin, että toivoisin ehkä lautakunnalta enemmän tukea, enemmän keskustelua, enemmän tavoitteiden asettelua.”*

*”Näinhän se menee, että siellä missä pääsee käyttämään valtaa, niin sinne halutaan mennä. Tällaiseen kulttuurilautakuntaan ei välttämättä niitä kovia kundeja tule.”*

*”Tämä on minusta erittäin hyvä, että tuottaja tekee näistä pienemmistä avustuksista viranhaltijapäätöksellä sen (päätöksen), koska jos se olisi lautakunta niin siellä taas tulee se, ”sulle-mulle” poliittisille puolueille.”*

Kulttuuripoliittisesti merkittävämpiä tahoja ovat tutkimusmateriaalin mukaan kulttuuritoimen organisaatio sekä kaupungin keskushallinto. Varsinkin keskushallinnossa kaupunginhallituksen valta nähtiin kulttuurijohtajien keskuudessa vahvana. Keskushallinto päättää monissa tutkimuskaupungeista kulttuurista vastaavan lautakunnan sijaan kaupungin suurimmista avustuksista kulttuuritoimijoille sekä taide- ja kulttuurilaitosten rahoituksesta. Tämän käytännön nähtiin paikoitellen vähentyneen ja kulttuurijohtajat näkivät sen hyvänä asiana. Pääosin he toivoivat, että kulttuurialan rahoitus ja ohjaus tapahtuisi vain yhden lautakunnan alaisuudessa, jotta kaupungin kulttuuripolitiikan kehittämisen kokonaisuudesta vastaisi selkeästi vain yksi taho.

*”Joskus joitakin (kulttuuriavustuksia saadaan kaupunginhallitukselta), me olemme kyllä kovasti pyrkineet, että ne menisivät aina oikealle lautakunnalle, mutta sitten kun tulee jotakin yllättävää, johon ei ole budjetissa varauduttu, niin ne menevät sinne kaupungin (-hallitukselle). (...) Aika vähän sellaisia on nykyään, joskus aikaisemmin oli paljon enemmän.”*

*”Tietenkin joskus tuntuu, että (kulttuurista vastaavan lautakunnan) (...) painoarvo on melko vähäinen, että oikeasti päätetään ne isot asiat kaupunginhallituksessa.”*

*”Minun mielestä se olisi oikeus ja kohtuus, että sillä (kulttuurista vastaavalla lautakunnalla) olisi ainakin jonkinlainen sana sanottavana siihen, mitä tällä alalla tapahtuu. Mitä vähemmän ainakaan isoja ratkaisuja tehdään kysymättä, niin sitä parempi. Jonkin verran on ollut sitä (...), että kun tulee jokin tarpeeksi mehukas pala, niin sitä ei päästetäkään sinne lautakuntaan vaan se viedään suoraan keskushallintoon. Sanoisin, että se on kuitenkin vähentynyt se peli ja, jos se viedään keskushallintoon, niin keskushallinto pyytää ainakin lausuntoa. (...) Minun mielestä se on terve linja siinä mielessä, ettei ole sellaista kahta hanaa, josta resurssia valutetaan vaan, että ainakin keskustellaan siitä, mitä tämä kokonaisuus (on). (...) Kyllä minun mielestä yksi lautakunta on hyvä.”*

Kaiken kaikkiaan kulttuurihallinnon päätöksenteko sekä hallintarakenteet ovat Suomessa hyvin monimutkaisia ja tutkimuskaupungit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Saukkonen ja Ruusuvirta (2009, 141) toteavatkin kulttuuritoiminnan hajautuneisuuden olevan sille ominainen piirre; kaupunkien välillä vallitsevat suuret erot, mutta usein kulttuuritoiminta jakautuu useamman lautakunnan vastuulle ja osa toiminnasta kuuluu voimakkaan keskushallinnon valtapiiriin. Tämä asettaa myös ohjaamiselle haasteita.

### **6.3.2 Kulttuuriavustukset**

Kulttuuritoiminnassa perinteisin sekä edelleen käytetyin tapa lisätä kulttuuripalvelutuotantoa sekä tukea yksityisiä toimijoita on avustustoiminta, jonka avulla kunnat tukevat erityisesti kolmannen sektorin toimintaa, ryhmiä ja yksittäisiä taiteilijoita. Kunnan avustuspolitiikan tärkein elin on kulttuurista vastaava lautakunta sekä kunnan keskushallinto, jolla on usein kulttuuripoliittista valtaa suurten avustussummien päätöksentekijänä. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 165, 169) Keskushallinnossa sijaitsevan kaupunginhallituksen kulttuuriavustusten taustalla on esimerkiksi avustuksen saajan merkittävyys elinkeinoelämälle ja isot yleisavustukset muun muassa tilakustannuksiin. Avustuksia on myös siirretty kaupunginhallitukselle kulttuuritoimen säästökuurien takia. Kunnilla on erilaisia avustusmuotoja: perusavustus, joka on kunnan myöntämä yleinen toiminta-avustus, kohdeavustus, joka on tarkoitettu tiettyyn palveluun, projektiin, tai muuhun vastaavaan kohdistettu avustus, työtila- ja matka-avustus (Mäkelä 1998, 79). Myös muita kuin rahallisia tukimuotoja löytyy kaupunkikohtaisesti.

Laman aikana kulttuuriavustuksia leikattiin voimakkaasti, mutta sittemmin kulttuuriavustusten yleiskehitys on ollut Opetusministeriön vuotuisesti keräämän vuosikatsauksen mukaan tasaisen

kasvavaa (Opetusministeriö 2009,21). Tutkimuskaupungeista viisi: Hämeenlinna, Jyväskylä, Oulu, Rovaniemi ja Tampere olivat mukana Kuntaliiton ja Cuporen selvityksessä kaupunkien kulttuuritoiminnan kustannuksista vuosina 2006 ja 2007. Näistä tutkimuskaupungeissa Oulua lukuun ottamatta kulttuuriavustusten kokonaissumma oli noussut. Tästä yksityiskohdasta ei tule kuitenkaan tehdä sen laajempia johtopäätöksiä. Uusimman taloudellisen taantuman vaikutukset näkyvät kulttuuriavustuksissa viiveellä.

Kaupungeilla on erilaisia avustuskäytäntöjä ja yleisesti ottaen prosessi etenee siten, että kulttuurialan järjestö, yritys, osakeyhtiö, muu yhteisö, tapahtuma tai yksittäinen taiteilija hakee avustusta kunnan määrittelemänä hakuajana avustushakemuksella. Avustushakemus käsitellään ja sen kohtalosta päätetään kulttuurista vastaavan lautakunnan kokouksessa. Yhdessä tutkimuskaupungissa avustustoiminta oli rakentunut ja jakautunut selkeästi kolmeen eri kategoriaan: valtionavustusta saavat teatterit, pysyväisluonteiset toimijat ja vaihtuvat yhdistyspohjaiset toimijat. Useilla kaupungeilla on myös vakiintuneita avustettavia organisaatioita sekä kaupunkikonserniin kuuluvia taide- ja kulttuurilaitoksia, jotka ovat toimintamuodoltaan yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä. Avustussumman ollessa riittävän suuri saattoi tutkimuskaupungilla olla oikeus nimetä kaupungin edustaja toimijan hallitukseen valvomaan kaupungin etuja ja tavoitteita.

*”Meillä on tavallaan kaksilinjainen avustaminen, että me avustamme joitakin ja kaupunginhallitus joitakin. Sitten hiljalleen, kun ne vakiintuvat, niin ne saattavat siirtyä meidän budjettiin rahoineen (...), mutta keskushallinto on tässä mielessä merkittävä”*

Yhteensä rahaa avustuksiin tutkimuskaupungeissa käytettiin vuonna 2007 lähes 29 miljoonaa euroa (taulukko 2). Avustettavien kohteiden kirjo oli tässä summassa hyvin laaja pitäen sisällään sekä isojen kulttuurilaitosten vuotuisavustukset kuten myös esimerkiksi pienemmät projektiavustukset kolmannelle sektorille. Avustuskohteista haastatteluissa nousi esiin kulttuurijohtajien huoli avustuskohteiden vakiintumisesta ja uusien toimijoiden hankaluudesta päästä mukaan. Kulttuuriin uusiutumisen osalta on tärkeää, että avustusvaroja riittäisi myös uudenlaisten toimijoiden ja toimintojen tukemiseen.

*”On tietyllä tavalla tietenkin ristiriitaista, jos tuetaan vain (...) vakiintuneita järjestäjiä. (...) Kulttuurissahan syntyy jatkuvasti uusia toimijoita ja olisi tietyllä tavalla mielenkiintoista pystyä tukemaan myös uusia toimijoita, ikään kuin rikastuttaa sillä tavalla kenttää. (...) Niihin liittyy taas riskit sen jatkuvuuden kannalta, että täytyisi vaan ymmärtää, että voidaan antaa tiettyyn kokeiluun rahaa. (...) Meillähän on loppujen lopuksi hyvinkin kirjavaa ja*

*laajaa tämä avustustoiminta, että olemme sellaisia riskejä ottaneet ja minusta olisi tärkeää, että kulttuurissa voitaisiin tätä moniulotteisuutta viedä (eteenpäin).”*

*”Huono puoli tietenkin on, että se raha on usein sidottu jo näihin vakiintuneisiin tapahtumiin ja muihin, siinä on melko vaikeaa uuden päästä mukaan.”*

Haastattelumateriaalista oli havaittavissa avustusjärjestelmää kohtaan selkeitä uudistuspaineita. Kulttuurijohtajat toivovat avustuksiin vastikkeellisuutta eli sitä, että avustuksesta neuvoteltaessa kunnan kulttuuriorganisaatio pystyy määrittelemään, mitä annettulla avustuksella toivotaan saatavan aikaan. Varsinaisiin sisältöihin kulttuurijohtajat eivät halunneet puuttua vaan tavoite on ohjata palveluja tasapuolisesti eri asukasryhmille ja alueille. Perinteisesti kuntien kulttuuriorganisaatio myöntävää avustukset vuodeksi kerrallaan, mutta niiden kohderyhmiin ja tavoitteisiin kunnilla ei ole juurikaan ollut vaikutusmahdollisuuksia. Tehostetussa julkishallinnossa tämä perinne on alkanut tuntua vanhentuneelta ja kulttuurijohtajat kokivat tarpeelliseksi selvittää, voisiko perinteisen tavan ohella olla toisenlaisia avustusmuotoja, joissa työskentely tapahtuisi vuorovaikutteisesti palvelun kehittämiseksi. Yhden kulttuurijohtajan mukaan keskusteluihin vastikkeellisuuden lisäämisestä oli suhtauduttu myönteisesti kulttuuritoimijoiden piirissä, mutta myös vastakkaisia kokemuksia kulttuurijohtajilta löytyi.

*”Sitä rahaa ei anneta, että ”tuossa sinulle”, vaan kyllä kävisimme keskustelua ja sopisimme, (...) että emme me halua sisältöjä määrätä, mutta kuitenkin tietty määrä lapsille suuntautuvaa tarjontaa, tiettyjä esityksiä näissä kaupunkilaitoksissa ja muuta tämän tyylistä.”*

*”Siihen (kaupungin ohjaukseen kolmannen sektorin suhteen) on kiinnitetty nyt viime vuosina (huomiota) tai oikeastaan nyt me käymme avustuksiin liittyen tavoitteista ja tuloksista neuvottelut.”*

Saukkosen & Ruusuvirran (2009, 186) tutkimuksessa vastikkeellisuuden koettiin myös parantavan seurantajärjestelmiä kunnan sisällä sekä lisäävän läpinäkyvyyttä kuntalaisten silmissä verovarojen käytöstä. Vastikkeellisen avustamisen myötä myös avustuksen saajan toimintaa voitaisiin kehittää pitkäjänteisesti ja toimija saisi kunnasta luotettavan kumppanin. Tutkimuskaupungeista muutamasta löytyi halua muuttaa avustustoiminnan perusteita hyvin laajamittaisesti sekä karsia tuettavaa joukkoa. Suurimpana esteenä laajemmalle muutokselle nähtiin poliittinen haluttomuus tehdä näin isoa muutosta, jonka seurauksena olisi jonkin asteista vastarintaa.

*”Olen esittänyt, mutta se ei tule menemään läpi, että (...) olisi (...) luovuttu niistä pienistä yhdistysavustuksista ja annettu sellainen vastikkeellinen avustus aina, kun ne järjestävät jonkin kuntalaisille suunnatun tilaisuuden. (...) Mutta nämä poliitikoitan eivät koskaan (...) ota vastuulle sellaista, että viideltäkymmeneltä yhdistykseltä viedään pikkurahat pois. Se ei*

*ole saanut (...) ainakaan meidän lautakunnassa minkäänlaista vastakaikua. Toinen tie on sitten siirtää näitä (avustuksia) vähän vastikkeellisempaan suuntaan, että määritellään (...) paremmin, mitä sillä rahalla kaupunki toivoo saavansa.”*

*”Se on kieltämättä minun keppihevonen tämä vuosivastustusten vähentäminen tai painotuksen siirtäminen projektiivastuksiin. Se ei ole oikein saanut tulta alleen tuolla poliittisella puolella ja järjestöt ovat siitä vähän peloissaan. (...) Minusta tuntuu, että poliittista tahtoa ei löydy oikeasti lähteä murtamaan sitä vuosivastustusperinnettä, mutta tavallaan sitä mukaan, kun hiljalleen saadaan resurssia kasvatettua, niin ne resurssit siirtyvät meillä projekteihin, eikä vuosivastuksiin. (...) Mitä tulee näihin sopimuksiin, niin siinä kysymys on lähinnä laitoksista, mikä on se tapa, jolla laitosten kanssa toimitaan. Onko se avustus vai onko se sopimus siitä, mitä palveluja ikään kuin ostetaan laitoksilta? Samasta rahastahan siinä on kysymys, mutta neuvotteluluonne muuttuisi ja josko saataisiin se vähän pidempijänteiseksi. Laitokset ovat moittineet sitä, että toiminnan suunnittelu on vaikeaa, kun (he) eivät varmuudella tiedä, kuin seuraavan vuoden.”*

Muutoshalukkuuden vaihdellessa eri tutkimuskaupunkien välillä selvää kuitenkin oli, että monet kaupungit tulevat tekemään muutoksia avustustoimintansa suhteen ja pyrkivät yhä laajempaan vuorovaikutussuhteeseen avustettavien kulttuurialan toimijoiden kanssa. Voidaankin päätellä, että kulttuurijohtajat haluavan hallita kaupungin kulttuurikenttää paremmin. Tähän pyritään avoimella ja kehittämiseen tähtäävällä informaatio-ohjaamisella, mutta myös vastikkeellisuutta korostavalla resurssiohjaamisella.

### **6.3.3 Sopimus**

Sopimuksilla pyritään selkiyttämään pelisääntöjä kunnan kulttuuriorganisaation ja kulttuuri-toimijan välillä. Kulttuuripalveluiden tuottamisessa se voi koskea yksilöityjä palveluja, olla kehyksen muodossa ja kattaa jonkin palvelukokonaisuuden tai olla kapasiteettivarauksena (Kallio ym. 2006, 33). Sopimusten käyttö kunnallishallinnossa on lisääntynyt uuden julkisjohtamisen markkinaistumisen myötä. Sopimus pohjainen yhteistoiminta nähdään myös uuden hallintatavan yhteistyömallina (Anttiroiko ym. 2005, 149). Edellisessä kappaleessa selvisi, että kulttuurijohtajilla on halukkuutta kehittää avustuspolitiikkaa ainakin osittain kohti vastikkeellisuutta. Ohjauksena sopimus liittyy tähän kiinteästi, koska siinä vastikkeellisuuteen liittyneet tavoitteet ja niitä maksettava avustus sovitaan juridisesti. Sopimuksen tekemiseen liittyy läheisesti myös palvelujen tuoteistamiseen, koska sovittaessa jonkin palvelun tuottamisesta on eri sopijapuolien tiedettävä, mitä sillä tarkoitetaan ja mitä palveluun tai palvelukokonaisuuteen sisältyy sekä kenelle sen tavoitellaan kohdetuvan.



Tutkimushaastatteluiden perusteella jää kuva, että kulttuuripalveluiden suhteen sopimuksilla pyritään turvaamaan järjestöjen ja kunnan välistä pitkäjänteistä toimintaan ja luomaan vakautta. Tällä tavoin ne myös edistävät julkinen-yksityinen-yhteistyö -teorian luomaa mallia pitkäjänteisestä kumppanuudesta. Sopimuksilla kulttuurijohtajat eivät halua määritellä kulttuuripalveluiden sisältöjä vaan yleisiä linjoja ja tavoitteita sekä toisinaan numeerisia määriä, joita rahalle saadaan vastineeksi. Osassa tutkimuskaupungeista sopimukset on otettu käyttöön avustuspolitiikan jatkeeksi, jolloin annettuun avustukseen liittyy vaatimuksia saatavista vastapalveluksista. Sopimuksien käyttö kulttuuripalveluiden järjestämisessä on useimmissa kaupungeissa kuitenkin melko uusi ilmiö.

*”Me olemme muuttamat ensi askeleet ottaneet ja meillä on nyt ensimmäistä kertaa käytössä yhteistoimintasopimus järjestöjen kanssa. Aikaisempi avustus on muutettu sopimukseksi, jossa sanotaan, mitä tällä rahalla saa, mitä tämä toimija tuottaa ja minkälaiset reunaehdot siihen liittyvät. Tähän joukkoon on nyt hyväksytty sellaisia toimijoita, joilla on muutenkin julkista rahoitusta eli (...) joko taidetoimikuntien tai opetusministeriön tukea.”*

Yhdessä tutkimuskaupungissa taas epäiltiin sopimusjärjestelmän tarpeellisuutta. Kulttuurin resursseja ei heillä pystytty sitomaan useammaksi vuodeksi, joten sopimuksen sitomaa pidempijänteisestä kumppanuutta ei nähty mahdollisena.

*”Se (...) riippuu myös näistä resursseista, kun niitä ei uskalleta sitoa moneksi vuodeksi, ei oikein voida sopimuksia tehdä kuin vuosittain ja silloin se ei minun mielestäni juuri poikkeaisi meidän nykyisestä budjetointikäytännöstä. (...) Se rahan luovuttaminen, päätöksen tekeminen ovat (...), ikään kuin sopimus vailla allekirjoituksia.”*

Ne kaupungit, joilla oli sopimukset kulttuuripalveluissa käytössä kokivat niiden hioutuvan hiljalleen kokemuksen kautta oikeanlaiseen muotoon palvelukuvausten, hinnan, tavoitteiden ja muiden osien suhteen. Osassa kaupungeista sopimuksissa oli lähdetty liikkeelle varsin yleiseltä tasolta, jossa oli keskitytty lähinnä sopimaan määrällisistä mittareista. Toisaalla taas sopimukseen oli laitettu selkeät reunaehdot esimerkiksi määristä, kokoonpanosta sekä hinnasta, jolla kaupunki sai palvelun ostaa. Sopimuksellisuuden aste siis vaihteli tutkimuskaupungeissa laajasti, mutta ne keillä sopimusinstrumentti oli mukana avustuspolitiikassa, kokivat sen hyvänä keinona kehittää palvelutuotantoa pidempijänteisesti.

*”Me käymme koko ajan tätä oppimisprosessia. (...) Nyt me olemme tehneet kolme sopimusta, ne ovat muuttuneet koko ajan ja muuttuvat varmasti ja yksinkertaistuvat.”*

*”Kaupunki on oikeutettu ostamaan x kappaletta tarjoushintaan. (...) Ne saavat viisituhatta euroa (...) ja me (...) sovimme niiden kanssa missä ja milloin. Samaten tuolla vanhainkodeissa ikääntyneille niin (he) ovat tehneet korvauksetta muutaman (konsertin) ja sen jälkeen on kaupungin hinta. Sitten on toimijoita, joille kaupunki on osoittanut toimitilat korvauksetta. Paketoidaan siihen samaan sopimukseen, tavallaan saadaan sen koko paketin hinta, kun laitetaan sinne myös nämä ilmaiset tai subventoidut tilat näkyville.”*

*”Lähtisin siitä oletuksesta, että vaikka tällaisiin sopimuksiin lähdetäisiin, niin lähinnä kysymys on silloin määrällisistä indikaattoreista: teatteri tuottaa x määrän ensi-iltoja toimintavuoden aikana ja tavoitteena on y määrää katsojia. Sitten siellä johtokunnassa olevat poliitikot, jotka ovat myös kaupungin hallinnossa, niin enemmän ohjaavat sitä sisällöllistä keskustelua, jos ovat ohjatakseen.”*

Haastattelussa yksi kulttuurijohtajista toi myös esiin kulttuurihallinnon hankaluudet hyödyntää uusia palvelumuotoja. Toisaalta kuntien pitäisi saada kehittää omaa palveluvalikoimaansa vastaamaan kuntalaisten tarpeita sekä kunnan tavoitteita ja hankkia tarvittavat palvelut sitten kunnan ulkopuolisilta markkinoilta erilaisin yhteistyöjärjestelyin. Toisaalta taas kunnille on vakiintuneet tietyt sopimuskumppanit, joiden kanssa toimintaa on saatu kehitettyä hyvälle tasolle. Ongelmia saattaa tulla vastaan, jos kuntalaisille tarjottavaa palveluverkkoa halutaan jyrkästi muuttaa tai kunta haluaa avata palvelumarkkinat kaikille toimijoille avoimiksi. Pitkäaikaisten sopimuskumppanien keskuudessa tämä koettaisiin varmasti epämiellyttävänä muutoksena. Samalla pitää tarkastella vaa’an eri puolilla olevia vaihtoehtoja siitä halutaanko säilyttää paikallinen palvelukehitysmuoto jonkin toimijan kanssa vai ollaanko valmiita hankkimaan mahdollisesti monipuolisempi palvelutuotanto kunnan ulkopuolelta.

*Tätä me emme ole halunneet (...) alleviivata, mutta (...) jos ajatellaan puhtaasti markkinatalouden kannalta, niin (...) kuinka järkevää on, että meillä on pysyvät sopimuskumppanit aina vaan ilman kilpailutusta. Onko se oikein? (...) Voidaanko hakea vaihtoehtoja, että tilataan (ulkopuolisilta toimijoilta). (...) Sitä keskustelua ei ole käynnistetty. (...) Jos ajatellaan, että se maailma avattaisiin oikeasti, niin silloin pitäisi olla olemassa myös markkinat ja me voisimme panna lehteen ilmoituksen, että pyydetään esimerkiksi kolmen vuoden tarjoustusta plus kahden vuoden lisäoptiolla tanssiteatteripalveluita näillä ja näillä kriteereillä. (...) Periaatteessa voitaisiin ajatella, että jokin (ulkopuolinen) ammattitanssiteatteriryhmä voisi tulla tarjoamaan sitä. Se on mielenkiintoista, mutta sitä maailmaa ei ole vielä avattu, koska eihän siihen ole myöskään vastapuolella valmiuksia. Nyt kun me olemme saaneet kumppanuuden kautta kehitettyä, että niillä on valmiuksia tehdä meidän kanssa sopimuksia, (...), emmehän me voi nyt vetää mattoa alta ja sanoa ”hei, me avattiinkin markkinat, nyt tänne voi tulla joku muu.”*

Tulevaisuudessa on mielenkiintoista nähdä, minkä linjan eri kunnat valitsevat avustuspolitiikan suhteen, minkä verran siihen ollaan valmiita ottamaan mukaan ulkopuolisia tuottajia ja miten nämä

tuottajat muokkaavat kulttuuripalvelujen kenttää ja tarjontaa. Kiinnostavaa on myös nähdä, ovatko kunnat joskus halukkaita avaamaan kulttuuripalvelumarkkinat avoimiksi kaikille toimijoille.

#### 6.3.4 Mittarit ja arviointi

Uuden julkisjohtamisen yhtenä painotuksena ovat olleet raportointi-, seuranta- ja vastuumeکانismit sekä niiden kehittäminen. Näiden mekanismien rooli korostuu erityisesti kunnan koordinoitussa eri palvelutuottajia, heidän suorittamiaan toimintaprosesseja ja niiden aikaansaamia vaikutuksia. Tarvitaan siis mittareita, joilla kokonaistoiminnan onnistumista voidaan tarkastella. Tämäkään ei yksin riitä vaan usein määrällisiä seikkoja huomioivien mittarien lisäksi tarvitaan arviointia johtamisjärjestelmän tueksi. Nämä yhdessä muodostavat toiminnan ja palvelujen kehittämisvälineen, jonka tarkoitus on tuottaa tietoa päätöksentekijöille, auttaa toiminnan ohjauksessa, kehittämisessä sekä tuloksellisuuden tarkastamisessa. (Kuopila et al. 2007, 61) Arviointi jaetaan etukäteisarviointiin (ex ante), toiminnan aikana tapahtuvaan arviointiin (ex nunc) ja toiminnan jälkeen tapahtuvaan arviointiin (ex post). Myös arvioinnissa käytettävät menetelmät voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluvat erilaiset laatukehikot (ISO-standardit, CAF) sekä strategian toteutukseen tarkoitettu Balanced Scorecard. Toisena menetelmänä arviointia voidaan suorittaa erilaisten tyytyväisyyskyselyjen muodossa ja kolmantena on benchmarking-menetelmä, jossa vertaamalla vastaavanlaiseen toimintaan muualla löydetään mahdollisia kehityskohteita omasta toiminnasta.

Kunnallistasolla arvioinnin lähtökohdan muodostavat kunnan visio, tavoitteet sekä toimintastrategia. Tutkimushaastattelussa mittareista ja arvioinnista ei kysytty suoraan, mutta muutamissa vastauksissa nousi esiin aihepiiriin läheisesti liittyä asioita, joita on olennaista nostaa pohtia kulttuuripalvelujen tuotannon osalta. Oletettavasti näiden asioiden pohdinta on kulttuurihallinnossa laajemminkin käynnissä. Edellytyksenä palvelujen ostamiselle ja niistä sopimiselle tarvitaan palvelun tuotteistamista ja määrittelyä. Yhdessä tutkimuskaupungeista huomattiin, että määrittelemällä palvelusopimukseen ”hyvät kirjastopalvelut” jouduttiinkin hyvin vaikean tehtävän eteen. Arviointi voi olla hyödyllistä myös palvelujen tuotteistuksessa, erityisesti silloin, jos niihin liittyy arvosidonnaisia ominaisuuksia.

*”Me emme voi ostaa hyviä kirjastopalveluja tai tuotetta (...) ilman, että me määrittelemme, mitä se hyvä sisältää. Tämä järjestelmä on vienyt eteenpäin myös arviointia, arvioinnin*

*kehittämistä, vaikka minä väitän että meillä tuo palvelusopimukseen sisältyvä arviointi on lapsen kengissä. (...) Siitä on seurauksena se, että me kehitämme, pohdimme, mietimme ja meillä on valtavan hieno prosessi lähtenyt (liikkeelle) juuri tästä arvioinnista.”*

Toisessa tutkimuskaupungissa koettiin hankalana oikeiden mittarien löytymistä hallinnon eri tasoille, jotka lopulta myös korreloisivat vaikuttavuuden kanssa. Palvelun vaikuttavuus on subjektiivinen kokemus, mutta arvioinnin avulla on mahdollista selvittää vaikuttavuuteen kuuluvat osat. Näiden osien keskinäinen suhde taas määrittelee palvelun onnistumista.

*”Tämä palvelusopimus on sellainen, jonka (...) pitäisi antaa sopimusohjaukselle ne tavoitteet ja niiden kautta pitäisi (löytyä) mittareita. Sitten on erikseen vielä (...) käytän nyt termiä operatiivinen toiminta, josta pitäisi löytyä mittareita siihen johtamiseen ja toimintaan. Tämä on monitasoista ja jos me haluamme oikeasti (...) sitä vaikuttavuutta niin, miten me löydämme sellaisia positiivisia mittareita tai asioita, joilla mitataan ennen kaikkea sitä vaikuttavuutta.”*

Kokonaisuutena tutkimuskaupunkien ohjauskeinot ovat vielä melko eri vaiheessa, eikä kaupungeissa ole vielä luotu järjestelmää, joka hyödyntäisi koordinoitusti näitä eri ohjauskeinoja. Kulttuuriavustukset ovat muovautuneet kaupunkien omiin malleihin ja niiden muuttaminen koetaan työläänä. Taas lautakunnan rooli, sopimusten sekä mittarien ja arvioinnin näkökulmat tulevat muokkaamaan huomattavasti kuntien toimintaa. Tämä tuleekin olemaan tulevaisuuden haaste niin poliittisille toimijoille kuin myös hallinnollisille organisaatioille, koska monimuotoinen kulttuurielämä tarvitsee rinnalleen niin ohjausta kuin myös hallintaa.

## **6.4 Johtopäätökset**

Tässä laadullisessa tutkimuksessa analysoitiin asenteita vaihtoehtoisten tuotantotapojen hyödyntämiseen kunnallisissa kulttuuripalveluissa kumppanuusajattelun näkökulmasta. Tämä tapahtui yhdeksän ilmiötä edustavan kaupungin välityksellä, jotka oli valittu Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön Cuporen vuonna 2008 keväällä keräämästä haastattelumateriaalista. Tutkimushaastatteluissa haastateltiin kaupunkien kulttuuritoiminnan johtajia ja heidän äänensä haluttiin tuoda tutkimuksessa esiin.

Tutkimuksen tavoitteena oli eksploraatiivisesti kuvata ja selittää kulttuuripalvelujen nykyistä tilannetta, hahmottaa tilanteen kehityssuuntaan sekä edellytyksiä kumppanuusmallin yleistymiselle. Tämä tapaustutkimus pyrkii havainnollistamaan, mihin suuntaan kunnat haluaisivat nykytilannetta viedä ja mitä se vaatisi kunnan ulkopuolisilta palvelutuottajilta. Varsinainen tutkimuskysymys oli:

*”Mitä edellytyksiä kumppanuudelle on kunnallisissa kulttuuripalveluissa?”* Tutkimusongelma etsittiin vastausta tutkimuskysymysten avulla, jotka myös ohjasivat tutkimuksen toteutusta ja analyysiä:

1. Mitä kulttuuripalveluiden osa-alueita voidaan tuottaa kumppanuudella?
2. Mitkä ovat kumppanuuden vahvuudet ja toisaalta heikkoudet?
3. Mitä ohjaukskeinoja kunnalla on käytössä kumppanuuden hallitsemiseksi?

Tutkimustulosten mukaan kumppanuudessa nähtiin mahdollisuuksia kehittää kulttuuripalvelujen tuotantoa. Tällaisia palveluja nähtiin mahdollisiksi toteuttaa yleisen kulttuuripalvelujen ja taideopetuspalvelujen kokonaisuuksissa, mutta myös jossain määrin orkesteri- ja teatteripalveluissa. Yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa on paikoin jo käynnistetty, mutta varsinaista kumppanuuden kriteerit täyttävää toimintaa kaupungeissa on vähän. Tämä nähtiin yhtenä kehityskohteena muun palvelutuotannon kehittämisen mukana.

Kumppanuusmallin käyttöönottoa edistivät taloudelliset seikat, koska se nähtiin taloudellisempänä tapana tuottaa palveluja, kulttuuriorganisaation halu avata kulttuuritoimialaa laajemmin halukkaille toimijoille ja jo nykypäivänä runsas vaihtoehtoisten tuotantotapojen käyttö. Erityisenä etuna kumppanuudesta kolmannen sektorin kanssa koettiin innovatiivinen ja uusiutuva ote kulttuuriin sekä nopeus reagoida muuttuviin palvelutarpeisiin. Hankaluuksina kumppanuusmallin yleistymisessä koettiin paikoin vähäiset markkinat ja hitaasti muuttuvat käytännöt kunnallishallinnossa. Kulttuuri lokeroitiin kunnan omassa toiminnassa usein omaksi toimintakentäksi, jolloin kytköksiä eri hallintokuntien tehtäviin ei nähty. Tästä aiheesta oli kuitenkin myös kannustavia, vastakkaisia kokemuksia. Kumppanuuden hankaluudeksi nähtiin paikoin kunnan omat kulttuurilaitokset, joiden talouteen kuntien kulttuuriavustusvarat pääosin kuuluivat sekä niiden itsenäinen asema, joka paikoin hidasti yhteistyön kehittymistä.

Tutkimustulosten perustella hyvä johtaminen osoittautui olevan kulttuurijohtajille tulevaisuudessa hyvää koordinoitua eri palvelutuottajien välillä, laajaa verkottumista eri toimijoiden kanssa sekä jatkuvaa asiakasnäkökulman huomioimista ja kehittämistä. Hallinta teoriasta toteutuu verkostomainen organisointiperiaate, kunnan rooli toiminnan koordinoijana erilaisten hallintasuhteiden kentällä, kansalaisten aktiivinen rooli sekä kumppanuussuhde ulkopuolisiin toimijoihin. Verkottuminen tulee esille myös tuotantotapojen demokratisoinnin osalta. Siinä sillä tarkoitetaan kaikkien mahdollisuutta osallistua kaupungin kulttuuripalvelujen kehittämiseen.

Demokratisointi tulee analyysissä esiin myös foorumitoiminnan kehittämisenä sekä kuntalaisten roolina asiakkaina sekä aktiivisina uusien aloitteiden tekijänä.

Julkinen-yksityinen-yhteistyö -teoriasta voidaan katsoa toteutuvan halun yhteistyöhön, sitoutuneisuuden yhteisten tavoitteiden eteen, sopimuksellisuuden edistäminen sekä synergiaetujen etsiminen eri kumppanien välillä. Onnistuvan kumppanuuden osalta ei toteutunut tasapuolisuuden määritelmä, vaan ulkopuoliset toimijat tulisi ottaa yhä vahvemmin mukaan kunnan strategiatyöskentelyyn ja palvelukehitykseen. Teoriasta ei myöskään toteudu kulttuuripalvelujen osalta luottamuksellisuus eikä markkinoiden avoimuus. Nähtävissä on, että kunnissa ei haluta vaarantaa jo aikaansaatuja yhteistyökuvioita. Kulttuurijohtajat kokivat pientä pelkoa myös sen osalta, että kunta joutuu keinotekoisesti ylläpitämään kaupungin yhdistyskenttää. Kumppanuus -mallilla on edellytyksiä toimia Suomen kulttuuripalvelutuotannossa, mutta ei vielä täydellisesti.

Hallintaan ja kumppanuuteen yhdistyy myös toiminnan tehokkuuden vaatimus, jolloin laadukkaat erilaisilla kumppanuusjärjestelyillä toteutetut palvelut tulee olla tehokkaasti järjestetty ja arvioitavissa. Tehokkaan ja tuloksellisen palvelun koetaan usein syntyvän eri toimijasektorien yhteistyönä, jolloin kukin toimija tuo siihen oman vahvuutensa. Tehokkuutta pyrittiin tutkimuskaupungeissa varmistamaan erilaisilla sopimusmalleilla, mittareilla ja arvioinnilla. Uusimpana ohjauskeinona kulttuuriavustuksia haluttiin muuttaa vastikkeellisempaan suuntaan.

Tutkimusmetodina laadullisella tutkimuksella onnistuttiin kuvata ja selittää kulttuuripalveluiden nykyistä tilannetta sekä rakentumista. Asetelman avulla saatiin hahmoteltua tilanteen kehityssuunta ja osittain myös edellytyksiä kumppanuusmallin yleistymiselle. Haastatteluaineisto toi tässä hyvin esiin signaaleja muutosten suunnista. Kokonaisuudessa voidaan todeta tutkimuksen viitekehyksen tuoneen esiin kumppanuuden eri puolia ja liittäneen sen tunnettuihin julkispalveluja koskeviin teorioihin. Tutkimuksen viimeisenä johtopäätöksenä todetaan, että kumppanuudella on kunnallisessa kulttuurituotannossa edellytyksiä, mutta vielä kumppanuus ei voi toteutua täydellisenä.

## 7 LOPUKSI

Pro gradu -tutkimuksen tekeminen kunnallisten kulttuuripalveluiden mahdollisuudesta hyödyntää kumppanuutta palvelun järjestämisuotona on antanut minulle oivan näköalan siitä valtavasta toimintamuutoksesta, joka Suomen kunnissa on menossa. Kulttuuripalvelut nähdään yhä laajempaan kokonaisuutena, joka linkittyy monin osin kuntalaisten hyvinvointiin ja joilla on elämänlaatua parantava tehtävä. Tutkimus on myös mahdollistanut huomaamaan, että kulttuuripalvelujen toimintakentällä on hyvin erilaisia tuotantotapa ratkaisuja.

Aiheena kulttuuripalvelujen kumppanuus on hyvin ajankohtainen. Kunnissa joudutaan vastaamaan kuntalaisten yhä haastavampaan palvelutarpeeseen ja asiakasnäkökulman huomiointiin, mutta toiminnan resursseja ei ole useinkaan mahdollista lisätä samassa suhteessa. Tämän ongelmallisen yhtälön suhteen kulttuurisektorilla on mietitty yhteistyötapojen tiivistämistä kumppanuuden suuntaan, jolloin kunnan ulkopuoliset toimijat otettaisiin avoimesti mukaan kunnan kulttuuripalvelutuotannon kehittämiseen. Muutamissa tutkimuskaupunkeja pienemmissä kunnissa on otettu radikaalimpia askelia: vuodesta 2000 lähtien Ruokolahden kunnan ulkopuolinen toimija Kulttuuripalvelu Kaiku Ky on tuottanut yleisiä kulttuuripalveluja ostopalveluna kunnalle sekä vuodesta 2005 lähtien Luumäen kunnalle. Myös Orivedellä kulttuuripalvelujen tuottamistilannetta tutkitaan parhaillaan. Uusia avauksia kulttuuripalvelujen kentällä on jo tehty ja onnistuneet tulokset innostavat myös muita kuntia kokeilemaan erilaisia tuotantotapoja. Vaikuttaa, että kulttuuripalvelujen kenttää ollaan valmiita paikoin muokkaamaan hyvinkin perusteellisesti.

Tutkimus toi esiin kulttuurijohtajien osin ristiriitaisenkin halun toisaalta avata kulttuuripalvelujen kenttää kaikkien toimijoiden kehitettäväksi ja lisätä erilaista kumppanuus- tai ostopalvelutoimintaa ja toisaalta toimijoita haluttiin ohjata entistä tarkemmin erilaisilla ohjauskeinoilla. Kumppanuuden oppien mukaiset tasavertaisuus ja luottamus eivät vielä korostuneet vastauksissa. Negatiivisina yllätyksinä tutkimus toi myös esiin kumppanuuden vähäisyyden esimerkiksi eri kuntien välillä ja seututasolla, vaikka EU-politiikan myötä tätä on pyritty lisäämään. Tässä kumppanuusmuodossa oli havaittavissa eniten hankaluuksia ja vastarintaa. Yllättävää oli myös, että kulttuurista vastaavien lautakuntien rooli nähtiin hyvin vähäisenä.

Tutkimus kohdistui yhdeksään kaupunkiin, jotka edustivat Suomen isoimpia kaupunkeja. Jatkotutkimuksen osalta olisikin olennaista tarkastella kumppanuutta pienempien kuntien näkökulmasta, joissa ei usein ole isompien kaupunkien tapaan kunnan omia, suuria kulttuurilaitoksia tai muuta suurimittaista toimintaa vaan kulttuuripalvelujen kenttä saattaisi olla helpommin muutettavissa. Toisaalta myös pääkaupunkiseutu muodostaa mielenkiintoisen kokonaisuuden, jonka tutkiminen avartaisi kulttuuripalvelujen tilanteen kehittymistä entisestään. Haastattelujen aikana tutkimuskaupungit olivat suunnitteluvaiheessa, nyt muutaman vuoden jälkeen olisi mielenkiintoista seurata, miten tilanne on kehittynyt ja onko jokin tutkimukseen osallistuneista kaupungeista tehnyt toimenpiteitä asian suhteen. Myöskään muita näkökulmia kumppanuuteen ei sovi unohtaa. Kumppanuuden mahdollistavat kunnan ulkopuoliset toimijat: yrittäjät ja kolmannen sektorin toimijat, joiden kokemuksia neuvottelupöydän toiselta puolelta olisi hyvin merkittävää saada esiin. Kumppanuuden lisäksi tutkimus nosti esille kulttuurijohtamisen tulevaisuuden tarpeet ja sen kytkeytymisen hallintaan, joka vaatii johtajilta uudenlaista koordinoitukykyä ja verkostomaisen mallin hallintaa. Myös tätä olisi tärkeää tutkia tarkemmin.

Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma painotti virkansa valintaprosessia edeltäneissä kannanotoissa vuoden 2010 alussa, että ikä-ihmisiin tarvittavien panostusten seurauksena muut kunnalliset toimintasektorit jäävät vähemmälle. Tämä on uhkakuva monelle laitosvaltaiselle kaupungille. Kumppanuudella tässä tilanteessa voidaan löytää tyydyttävä välimalli, joka mahdollistaa monipuolisten kulttuuripalvelujen säilymisen.



# LÄHTEET

## Kirjalliset lähteet:

- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo, Siitonen, Pentti (toim.) 2005. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto, Tampereen yliopistopaino Oy.
- Butt, Henry & Palmer, Bob 1985. Value for Money in the Public Sector. The Decision Maker's Guide. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Eskola, Lari & Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino
- Gruening, Gernod 2001. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. International Public Management Journal 4 (1), 1-25.
- Habermas, Jürgen 1976. Tieto ja intressi, Teoksessa Tuomela, R. & Patoluoto, I. (toim.) Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet, osa I. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Harisalo, Risto, Keski-Petäjä, Timo & Talkkari, Antti 2003. Otin kynän kynsiin: ohjeita tutkimuksen tekijöille. Tampere: Hallintotieteen laitos. Tampereen yliopisto.
- Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko 2009. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.). Governance, Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampereen yliopisto. s. 191-211
- Heiskanen, Ilkka, Kangas, Anita, Mitchell, Ritva (toim.) 2002. Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hiironen, S 2005. Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Himanen, Pekka 2004. Teknologian arviointeja. 18, Välittävä, kannustava ja luova Suomi: katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin. Helsinki: Tulevaisuusvaliokunta.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytännöt. Helsinki: Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2006. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirst, Paul 2000. Debating governance. Democracy and Governance. Teoksessa Pierre, Jon (toim.) Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. New York: Oxford University Press, 14-19.

- Hyyryläinen, Torsti, Luostarinen, Sari 1997. Luova kumppanuus. Paikallisen kumppanuuden alkuvaiheet Suomessa vuonna 1997. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Häkli, Jouni, Karppi, Ilari & Sotarauta, Markku 2009. Alueellinen muutos ja sen hallinta. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.). Governance, Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampereen yliopisto. s. 127-158
- Hänninen, Sakari, Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti 2003. Mitä yhdistykset välittävät: tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena kustannus Oy.
- Häyrynen, Simo 2006. Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripolitiikka. Jyväskylä: Minerva Kustannus.
- Jessop, Bob 1995. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspective on economic and political change? *Economy and Society* 24:3, 301-333.
- Kainulainen, Kimmo 2005. Kunta ja kulttuurin talous. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Kallio, Olavi, Martikainen, Juha-Pekka, Meklin, Pentti, Rajala, Tuija & Tammi, Jari 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto, Tampereen yliopistopaino Oy.
- Karhio, Kirsi 2000. Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa Hyyryläinen, Torsti & Rannikko, Pertti (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimijaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino.
- Karhio, Kirsi 2002. Paikallisten toimintaryhmien ja kuntien kumppanuus. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 2/2002, 122-133.
- Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) 2009. Governance, Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampereen yliopisto.
- Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Helsinki: Kilpailuvirasto.
- Klijn, Erik-Hans & Teisman Gert R. 2000. Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective. Osbourne, Stephen P. (toim.). London. Routledge, 84-102.
- Kolehmainen, Sanna 2007. Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa. Tuotekohtaisen kustannuslaskennan kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle. Helsinki: Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto.
- Korpela, Juhani, & Mäkitalo, Raili. 2008. Julkishallinto murroksessa: Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Korpiää, Seppo 1995. Mitä tapahtui kulttuuritoimelle?: kuntien yleisen kulttuuritoimen tila ja tulevaisuuden näkymät vuonna 1995. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Kukkasmäki, Timo 1998. Kulttuuritoiminnan käsikirja. Kuopio: Kustannusosakeyhtiö Puijo.
- Kukkasmäki, Timo & Tuominen 1982. Kulttuuritoiminnan käsikirja. Kuopio: Kustannusosakeyhtiö Puijo.
- Kuopila, Antti (toim.) 2008. Kunta tarvitsee palvelustrategian. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Kuopila, Antti 2007. Tilaja-tuottaja-toimintatapa –Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laakso, Seppo 2009. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) 2009. Governance, Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampereen yliopisto, 44-79.
- L 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista
- L 3.8.1992/728. Laki kuntien kulttuuritoiminnasta
- L 4.12.1998/904. Kirjastolaki
- L 17.3.1995/365. Kuntalaki
- L 3.8.1992/729. Museolaki
- L 11.6.1999/731. Perustuslaki
- L 21.8.1998/633. Laki taiteen perusopetuksesta.
- L 3.8.1992/730. Teatteri- ja orkesterilaki.
- Le Galès, P. 1998. Conclusion – government and governance of regions: structural weakness and new mobilization. Teoksessa P. Le Galès and C. Lequesne (ed). Regions in Europe. London: Routledge, 239-267.
- Lovio, Maisa 2009. Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, mitä tapahtuu kulttuuripalveluille? Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut Paras-uudistuksessa. Huhtanen, Kerkko (toim.). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lähdesmäki, Kirsi 2000. New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. Kunnallistieteen aikakauskirja 1/2000, 30-43.
- Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti 2003. Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli. Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen. Oulu: Oulun kaupunkisuunnittelu, Sarja B 41.
- McQuaid, Ronald W. 2000. Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective. Osbourne, Stephen P. (toim.). London. Routledge, 9-35.
- Melin, Tuomo & Linnakko, Eero 2003. Tuotteistuksen ja kustannuslaskennan hyvät käytännöt

kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, Pentti 2001. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Vammala: Vammala Kirjapaino Oy /Tampere University Press

Mustakangas, Ella, Kiviniemi, Markku & Vihinen, Hilka 2003. Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Helsinki: MTT Taloustutkimus, Data Com Finland Oy.

Mäkelä, Pertti 1998. Kunnallinen vapaa-aikatoimi – palvelun tuottajasta sponsoriksi? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.

Oksanen, Antero 2002. Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen toteuttaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa: Ryynänen, Aimo (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Tampereen yliopisto, Tammer-paino Oy.

Opetusministeriö 2009. Koulutus ja kulttuuri. Vuosikatsaus 2008. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2009:27.

Osbourne, Stephen P. 2000. Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective. London. Routledge.

Rajala, Tuija 2002. Uudet johtamisopit ja henkilöstön osaaminen. Teoksessa: Ryynänen, Aimo (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Tampereen yliopisto, Tammer-paino Oy.

Ronkainen, Ilkka & Maksimainen, Tero 2002. Paikallisuuden muodonmuutos: johdatus kuntajohtamisen uuteen teoriaan ja käytäntöön. Helsinki: Yritystaito Oy.

Ruusuvirta, Minna, Saukkonen, Pasi, Selkee, Johanna & Winqvist, Ditte 2008. Kulttuuritoiminnan kustannukset 14 kaupungissa vuonna 2006. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.

Ruusuvirta, Minna, Saukkonen, Pasi, Selkee, Johanna & Winqvist, Ditte 2008. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa. Kulttuuritoiminnan kustannukset 23 kaupungissa vuonna 2007. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa toim. 2005. Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.

Savas, Emmanuel S. 2000. Privatization and Public-Private Partnerships. New York: Seven Bridges Press, LLC.

Saukkonen, Pasi & Ruusuvirta, Minna. 2009. Toiveet, tavoitteet ja todellisuus. Tutkimus kulttuuripolitiikasta 23 kaupungissa. Cuporen julkaisuja 15. Helsinki: Yliopistopaino.

Simon, Herbert 1979. Päätöksenteko ja hallinto. suom. Rajala, P. Espoo: Weilin + Göös3. painos.

- Stake, Robert 1995. The art of case study research. Thousand Oaks: Sage Corporation.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Helsinki, Valtionvarainministeriö: Edita Prima Oy.
- Stähle, Pirjo & Laento, Kari 2000. Strateginen kumppanuus -avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan. Helsinki: WSOY.
- Suomen Kuntaliitto 2005. Opetus- ja kulttuuripalvelujen monimuotoiset järjestämistavat – selvitys sivistystoimen palvelurakenteesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2007. Sivistyksen suunta: Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sutela, Marja 2003. Sosisaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Teicher, Julia, Alam, Quamrul & Van Gramberg, Bernadine 2006. Managing trust and relationships in PPPs: some Australian experiences. International Review of Administrative Sciences 72, 85-100
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku 1997. Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtionvarainministeriö. Helsingin yliopisto.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2003. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Valkama, Pekka 1994. Tilaa tuottaja -malli – mainostempu utopiaan? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Vartola, Juha 2009. Byrokratia modernin hallinnon muotona. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) 2009. Governance, Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampereen yliopisto, 13-44.
- Wilenius, Markku 2004. Luovaan talouteen. Kulttuuriosaaminen tulevaisuuden voimavarana. Helsinki: Sitra & Edita

### **Sähköiset lähteet**

Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe WWW-sivusto:

<<http://www.culturalpolicies.net/>>

(Lähdeviite: Heiskanen, Ilkka & Mitchell, Ritva 2008. Country Profile: Finland, Compendium: Cultural Policies and Trends in Europe, Council of Europe ja ERICarts, Strassbourg/Bonn. <<http://www.culturalpolicies.net/web/finland.php>> 14.5.2010

Euroopan unionin oikeuden WWW-sivusto: <<http://eur-lex.europa.eu/fi/>> 30.4.2010

(Lähdeviite: Euroopan yhteisöjen komissio 2001. Eurooppalainen hallintotapa: valkoinen kirja. Bryssel.

<[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001\\_0428fi01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001_0428fi01.pdf)> 30.4.2010

- Hämeenlinnan kaupungin www-sivut. < [www.hameenlinna.fi](http://www.hameenlinna.fi)> 13.2.2010  
(Lähdeviite 1: Hämeenlinnan kaupunki: Hämeenlinna tietoa  
<<http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/>> 13.2.2010)  
(Lähdeviite 2: Hämeenlinnan kulttuuristrategia: Hyvä arki kasvaa kulttuurista  
<<http://www.hameenlinna.fi/pages/5326/Kulttuuristrategia.pdf>> 13.2.2010)
- Jyväskylän kaupungin WWW-sivusto: <[www.jyvaskyla.fi](http://www.jyvaskyla.fi)> 2.3.2010  
(Lähdeviite: Jyväskylän kaupungin kulttuuristrategia vuoteen 2012.  
<[http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/3612\\_jkl\\_kulttuuristrategia\\_final.pdf.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/3612_jkl_kulttuuristrategia_final.pdf.pdf)> 2.3.2010)  
(Lähdeviite: Jyväskylän kaupunki, kulttuuripalvelut: Kulttuurin vuosi 2008.  
<[http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/35145\\_Kulttuurin\\_vuosi\\_2008.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/35145_Kulttuurin_vuosi_2008.pdf)> 2.3.2010)
- Kokkolan kaupunki www-sivut  
<[http://www.kokkola.fi/kuntainfo/kunta\\_lyhyesti/fi\\_FI/kunta\\_lyhyesti/](http://www.kokkola.fi/kuntainfo/kunta_lyhyesti/fi_FI/kunta_lyhyesti/)> 15.2.2010.
- Kunnallisan kehittämissäätiön WWW-sivusto. < <http://www.kaks.fi/>>  
(Lähdeviite: Näistä kunnat säästävät. <<http://www.kaks.fi/node/45>>, 5.4.2010.)
- Oulun kaupungin WWW-sivusto,  
(Lähdeviite: Oulun kaupungin kuntajakoselvitys: <<http://www.ouka.fi/kuntajakoselvitys/>> 15.2.2010.)
- Seinäjoen kaupungin WWW-sivusto, <<http://www.seinajoki.fi>>  
(Lähdeviite: Seinäjoen kaupungin kuntaliitos vuonna 2009  
<<http://www.seinajoki.fi/kuntaliitos2009/>> 23.2.2010.)
- Suomen Kuntaliiton WWW-sivusto. <<http://www.kunnat.net>> 2.3.2009.  
(Lähdeviite 1: ”Työvälineitä PARAS-uudistajille. Järjestämis- ja tuottamisvastuu”  
<[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;117291](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;117291)>)  
(Lähdeviite 2: ”Työvälineitä PARAS-uudistajille. Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen.”  
<[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363)>)
- Svenska Österbottens förbund WWW-sivusto, <<http://www.sofuk.fi/swe/Start.2.html>> 15.2.2010.
- Tampereen kaupungin WWW-sivut  
<<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/toimintamallinuudistus/tilaatuottajamalli.html>>  
23.2.2010.
- Tilastokeskuksen WWW-sivusto: <[www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)> 23.2.2010  
(Lähdeviite: Väestörakenne väestö iän (1-v.), sukupuolen ja kielen mukaan alueittain 1990 – 2007 <[http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/vaerak/vaerak\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/vaerak/vaerak_fi.asp)> 23.2.2010)
- Uusi Jyväskylä 2009 WWW-sivusto, <<http://www.jyvaskyla.fi/uusijyvaskyla2009>> 14.2.2010.

# LIITTEET

## LIITE 1 TUTKIMUSKAUPUNKIEN KULTTUURITOIMINNAN RAKENNE

### Hämeenlinna

Hämeenlinna kuuluu Kanta-Hämeen maakuntaan ja kaupungin lisäksi Hämeenlinnan seutuun kuuluu Janakkalan, Hattulan, Kalvolan, Rengon, Hauhon, Tuuloksen ja Lammin kunnat. Aukkaita kaupungissa oli vuonna 2007 yhteensä 48 414. Vuonna 2007 Hämeenlinnan kulttuuritoiminta kuului koulutus- ja kulttuurilautakunnan alaisuuteen, jonka alla toimi koulutus- ja kulttuuriasiainkeskus. Tämä koulutus- ja kulttuurikeskus jakaantuu kymmeneen toimintayksikköön, joista kuusi vastasi kulttuuritoiminnasta: kulttuuripalvelut, Lasten ja nuorten kulttuurikeskus ARX, Lasten ja nuorten kuvataide- ja käsityökoulu Aimo, historiallinen museo, Hämeenlinnan Taidemuseo ja kaupungin kirjasto. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 50) Alla olevassa taulukossa esitetään kaupungin omaan organisaatioon kuuluvia kulttuurilaitoksia ja suurimmat avustusten saajat. Vuoden 2009 alussa Hauho, Hämeenlinnan, Kalvolan, Rengon, Lammin ja Tuuloksen kunnat liittyivät kuntaliitoksella yhteen, jolloin uusi maantieteellinen kunta kasvoi väkiluvultaan 66 000 asukkaaseen (Hämeenlinnan kaupunki). Samaan aikaan kuntaliitoksen kunnat siirtyivät tilaaja-tuottajamalliin ja sen mukaiseen organisaatio- ja lautakuntarakenteeseen (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 50).

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Hämeenlinnan kaupunginkirjasto (maakuntakirjasto)	
<b>Museo</b>	Hämeenlinnan kaupungin historiallinen museo (maakuntamuseo), Hämeenlinnan taidemuseo (aluetaidemuseo)	Suomen Tykistömuseo
<b>Orkesterit</b>		Hämeenlinnan kaupunginorkesteri
<b>Teatterit</b>		Hämeenlinnan Kaupungin Teatteri Oy
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>	Lasten ja nuorten kulttuurikeskus ARX	Verkatehdas Oy
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Aimokoulu	Hämeenlinnan Sibelius-opisto, Vanajaveden Opisto

Hämeenlinnan kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 49)

### Jyväskylä

Jyväskylä kuuluu Keski-Suomen maakuntaan ja vuonna 2007 kaupungin asukasmäärä oli 85 402. Jyväskylän kaupungin lisäksi Jyväskylän seutuun kuuluu Hankasalmi, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen. Jyväskylän kulttuuri-, kirjasto-, museo-, orkesteri- ja teatteripalveluista sekä taiteen perusopetuksesta vastasi vuonna 2007 kulttuuri- ja nuorisolautakunta (Jyväskylän kaupungin kulttuuripalvelujen vuosikertomus: Kulttuurin vuosi 2008). Lautakunnan alaisuudessa toimi kulttuuripalvelukeskus, jonka tehtäviin kuului tuottaa taide- ja kulttuuripalveluja, järjestää kulttuuritilaisuuksia, tukea kulttuurin sekä taiteen harjoittamista ja toimia seudun

kulttuuriyhteistyö koordinoijana. Alla olevassa taulukossa on eritelty Jyväskylän kulttuuripalveluja. Kuntaliitos Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan kesken muodostettiin vuoden 2009 alusta (Uusi Jyväskylä). Tämä uusi kunta on kooltaan Suomen seitsemäksi suurin ja sen asukkaiden yhteismäärä on lähes 130 000. Myös aiempi kulttuuri- ja nuorisolautakunta on vaihtunut kulttuuripalvelujen osalta kulttuurilautakuntaan.

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Jyväskylän kaupunginkirjasto	
<b>Museo</b>	Keski-Suomen museo (maakuntamuseo), Jyväskylän taidemuseo (aluetaidemuseo), Suomen käsityö museo (valtakunnallinen erikoismuseo)	Alvar Aalto -museo, Keski-Suomen luontomuseo
<b>Orkesterit</b>	Jyväskylän kaupunginorkesteri	Lasten musiikkiorkesteri
<b>Teatterit</b>	Jyväskylän kaupunginteatteri	Teatteri Eurooppa Neljä
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>		Keski-Suomen elokuvakeskus, Luovan valokuvauksen keskus, Sisä-Suomen tanssin aluekeskus
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Kuvataidekoulu	ISON Tanhuutajat, Jyväskylän ammattiopisto, Jyväskylän käsityökoulu, Jyväskylän seudun kansalaisopisto

Jyväskylän kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 52)

## **Kajaani**

Kajaani on väkimäärältään 38 089 asukkaan kaupunki ja se kuuluu Kainuun maakuntaan. Kajaanin seutukuntiin kuuluu Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vaala. Kulttuuripalvelut kuuluvat kaupungissa sivistystoimialaan ja niistä vastaa sivistyslautakunta. Lautakunnan kulttuurilaitosten tulosalueeseen kuuluvat kirjasto-, museo- ja teatteripalvelut, kunnes vuoden 2008 alussa Kajaanin kaupunginteatteri liikelaitostettiin. Alla olevassa taulukossa on eritelty Kajaanin kulttuuritoimijoita kunnalliseen ja yksityiseen puoleen. Kaukametsän kongressi- ja kulttuurikeskuksen tulosalueeseen kuuluvat kongressikeskus, Kaukametsän opisto, Kainuun musiikkiopisto ja kulttuuritoimi. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 54)

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Kajaanin kaupunginkirjasto (maakuntakirjasto)	
<b>Museo</b>	Kainuun museo (maakuntamuseo), Kajaanin taidemuseo	
<b>Orkesterit</b>		
<b>Teatterit</b>	Kajaanin teatteri (Oulun läänin alueteatteri)	Routa-ryhmä
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>	Kaukametsän kongressi- ja kulttuurikeskus	Pohjoinen tanssin aluekeskus
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Kainuun musiikkiopisto, Kaukametsän opisto	Kajaanin tanssiteatteri

Kajaanin kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 54)



## Kokkola

Kokkola kuuluu Keski-Pohjanmaan maakuntaan ja muodostaa seutukunnan yhdessä Himangan, Kannuksen, Kälviän ja Lohtajan kanssa. Kokkolan asukasluku on 36 966, joista ruotsinkielistä väestöä on 17 %. Kulttuuripalvelujen päättäväelin on kulttuuri- ja nuorisotoimen lautakunta, mutta taiteen perusopetuksesta vastaa koulutuslautakunta. Kulttuuritoimen tulosalueita ovat kulttuuripalvelut, museotoimi ja kaupunginkirjasto. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 55) Alla olevassa taulukossa on eroteltu kuntaorganisaatioon kuuluva kulttuuritoiminta ja avustettavat tahot. Näiden lisäksi Kokkola on mukana Svenska Österbottens förbund för utbildningen och kultur -kuntayhtymässä, joka edistää alueen identiteettiä, kulttuuritoimintaa sekä ylläpitää Wasa-teatteria (Svenska Österbottens förbund 2010). Vuoden 2009 alusta Kälviä, Lohtaja ja Ullava liittyivät kuntaliitoksessa Kokkolaan. Uuden kunnan asukasluku on vuoden alussa 45 644 (Kokkolan kaupunki 2010).

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Kokkolan kaupunginkirjasto (maakuntakirjasto)	
<b>Museo</b>	K.H. Renlundin museo	
<b>Orkesterit</b>		Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri
<b>Teatterit</b>		Kokkolan kaupunginteatteri
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>		
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Kokkolan Estraditaiteen koulu, Kokkolan lasten- ja nuorten kuvataidekoulu	Keski-Pohjanmaan konservatorio, Keski-Pohjanmaan Balettiopisto, TAITO käsityökoulu

Kokkolan kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 55)

## Oulu

Oulun kaupungin asukasmäärä on 131 585 ja se kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakuntaan, jonka kunnista Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulun, Oulunsalo ja Tyrnävä muodostavat Oulun seudun. Kulttuurista päättävä elin on Oulussa kulttuurilautakunta, jonka alisuudessa toimii hallintoyksikkönä kulttuuriasiakeskus, kaupunkikirjasto-maakuntakirjasto, kaupunginteatteri, kaupunginorkesteri, Pohjois-Pohjanmaan museo, taidemuseo, nuoris- ja kulttuurikeskus Nuku (vuonna 2008 nimi vaihtui kulttuuritalo Valveeksi) ja tietokeskus Tietomaa. Taiteen perusopetuksesta kaupungissa vastaavat opetuslautakunnan alaiset yksiköt: Oulun taidekoulu ja Oulun konservatorio. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 62) Oulun kaupungin kulttuuritoimintaa on jaoteltu alla olevassa taulukossa kunnan omistamaan ja avustavaa kulttuuritoimintaan.

Oulun kaupunki käyttää tilaaja-tuottajamallin sovelluksen nimenä ydinkunta-palvelumalli. Kulttuuripalvelujen oman kulttuurituotannon lisäksi Oulu on solminut neljä tilaaja-tuottajasopimusta ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Nämä kulttuurituottajat ovat Oulun Tanssin Keskus JoJo ja Nukketeatteri Akseli Klonk, joilta kaupunki hankkii ostopalveluna taiteen perusopetusta, sekä yhteistyösopimukset Pohjoisen valokuvakeskuksen ja Oulun elokuvakeskuksen kanssa. Selvitystyö Haukiputaan kunnan, Kiimingin kunnan, Oulun kaupungin, Oulunsalon kunnan ja Yli-Iin kunnan yhdistymisestä Oulun seuduksi jatkuu kesään 2010 saakka (Oulun kaupunki 2010).

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Oulun kaupunginkirjasto (maakuntakirjasto)	
<b>Museo</b>	Pohjois-Pohjanmaan museo (maakuntamuseo), Oulun taidemuseo (aluetaidemuseo)	
<b>Orkesterit</b>	Oulun kaupunginorkesteri	
<b>Teatterit</b>	Oulun kaupunginteatteri	JoJo - Oulun Tanssin Keskus, Nukketeatteri Akseli Klonk
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>	Nuoriso- ja kulttuurikeskus Nuku (nykyisin Valve), Tiedekeskus Tietomaa	Oulun Elokuvakeskus, Pohjoinen valokuvakeskus, Pohjoisen tanssin aluekeskus
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Oulun konservatorio, Oulun taidekoulu	

Oulun kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 62)

## Rovaniemi

Rovaniemi kuuluu Lapin maakuntaan ja muodostaa Ranuan kanssa Rovaniemen seutukunnan. Kaupungin asukasmäärä on 58 825 ja sen kulttuuripalveluista vastaa kulttuurilautakunta, joka kaupungin sopimusohjausjärjestelmän mukaisesti vastaa kulttuuri palveluiden järjestämisestä ja tilaa palvelut. Kulttuuripalveluihin kuuluu kirjasto-, museo-, orkesteri- ja yleiset kulttuuripalvelut, kun taas taiteen perusopetuksesta vastaa koulutuslautakunta. Teatteripalvelut Rovaniemi ostaa Lapin aluetatteriyhdistyksen ylläpitämältä Rovaniemen teatterilta. (Saukkonen & Ruusuvirta 66, 2009). Kaupungin kulttuuritoimijoiden jakoa on tarkemmin esitelty seuraavassa taulukossa.

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Lapin maakuntakirjasto	
<b>Museo</b>	Lapin maakuntamuseo, Rovaniemen taidemuseo (aluetaidemuseo)	
<b>Orkesterit</b>	Lapin kamariorkesteri	
<b>Teatterit</b>		Rovaniemen teatteri (Lapin aluetatteri), Kansantanssiteatteri Rimpparemmi
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>		Pohjoinen tanssin aluekeskus
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Rovaniemen kuvataidekoulu, Lapin musiikkiopisto	

Rovaniemen kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 65)

## Savonlinna

Savonlinna kuuluu tutkimuskaupungeista pieniin kaupunkeihin sen asukasluvun ollessa 26 775. Maantieteellisesti Savonlinna sijoittuu Etelä-Savoon ja muodostaa yhdessä Enonkosken, Kerimäen, Punkaharjun ja Sulkavan kanssa Savonlinnan seudun. Kulttuuripalveluista kaupungissa vastaa kulttuurilautakunta ja sen alaisuuteen kuuluvat yleinen kulttuuritoimi, kaupunginkirjasto sekä maakuntamuseo. Taiteen perusopetuksesta vastaa kulttuurilautakunnan sijaan koulutuslautakunta. Vuonna 2007 Savonlinnan teatteri siirtyi kaupungin omistuksesta Savonlinnan Seudun Teatteriyhdistys ry:n ylläpidettäväksi ja sen perustajina olivat Savonlinna lisäksi lähialueiden

kunnat. Kaupunkikonserni omistaa kokous- ja konserttitalo Savonlinnasali Oy:n. Seuraavassa taulukossa on jaoteltu Savonlinnan kunnallinen ja avustama kulttuuritoiminta.

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Savonlinnan kaupunginkirjasto	
<b>Museo</b>	Savonlinnan maakuntamuseo	
<b>Orkesterit</b>		Savonlinnan orkesteri
<b>Teatterit</b>		Savonlinnan Teatteri
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>		Kokous- ja konserttitalo Savonlinnasali
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>		Savonlinnan musiikkiopisto, Taidekoulu Hyrrä, Linnalan kuvataidekoulu (Linnalan opisto)

Savonlinnan kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 68)

## Seinäjoki

Seinäjoki sijaitsee Etelä-Pohjanmaan maakunnassa ja muodostaa Seinäjoen seudun yhdessä Ilmajoen, Jalasjärven, Kurikan, Nurmon, Peräseinäjoen ja Ylistaron kuntien kanssa. Kaupungin asukasluku on 37 336 ja tässä tutkimuksessa Seinäjoki sijoittuu myös pienempiin kaupunkeihin. Kaupungin kulttuuripalveluista vastaa pääosin kulttuurilautakunta, jonka alaisuuteen kuuluu kaupungin kirjasto-, museo- ja kulttuuritoimi. Taiteen perusopetus kuuluu Seinäjoella koulutuslautakunnan vastuualueeseen. Kunnan omistamia taide- ja kulttuurilaitoksia ovat Seinäjoen kaupunginkirjasto ja Etelä-Pohjanmaan museo. Kaupunkikonserniin kuuluvat myös yksityiset kulttuurilaitokset Seinäjoen kaupunginteatteri ja Seinäjoen orkesteriyhdistys ry. Seinäjoen seudun kunnat puolestaan ylläpitävät Seinäjoen seudun lasten ja nuorten rytmimusiikkiverkosto Louhimoa. Taiteen perusopetusta järjestetään Seinäjoen kansalaisopistossa, johon kuuluvat Taidekoulu Oiva ja Näppi käsityökoulu. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 69) Alla olevassa taulukossa on koostettu Seinäjoen pääasialliset kulttuuritoimijat. Vuoden 2009 alussa Seinäjoen kaupunki, Nurmon kunta ja Ylistaron kunta lakkautettiin ja tilalle perustettiin uusi Seinäjoen kaupunki. Uuden kunnan väkimäärä on noin 56 000 (Seinäjoki 2010).

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Seinäjoen kaupunginkirjasto (maakuntakirjasto)	
<b>Museo</b>	Etelä-Pohjanmaan maakuntamuseo	
<b>Orkesterit</b>		Seinäjoen kaupunginorkesteri
<b>Teatterit</b>		Seinäjoen kaupunginteatteri
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>	Seinäjoen seudun lasten ja nuorten rytmimusiikkiverkosto Louhimo	
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Seinäjoen kansalaisopisto (Taidekoulu Oiva, Näppi käsityökoulu)	Etelä-Pohjanmaan musiikkiopisto, Seinäjoen Baletti- ja Tanssiopisto

Seinäjoen kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 69)

## Tampere

Tampereen kaupunki kuuluu maantieteellisesti Pirkanmaan maakuntaan ja sen asukasluvumäärä on 207 866. Tampereen kaupunkiseutu kattaa kahdeksan kuntaa: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi. Kaupunki siirtyi koko organisaatiollaan tilaaja-tuottaja malliin vuonna 2007 jolloin myös kaupungin organisaatio uusittiin vastaamaan tilaajan ja tuottajan rooleihin. (Tampereen kaupunki 2010) Kulttuurista Tampereella vastaa pääosin sivistys- ja elämänlaadun lautakunta, johon käsiteltävät asiat valmistelee sivistyksen ja elämänlaadun edistämisen tilaajayksikkö. Sen alaisuuteen kuuluvat kirjasto-, kulttuuri-, liikunta-, museo- ja vapaan sivistystyön palvelujen asiat. Varsinaiset kulttuuripalvelut Tampereella tuotetaan hyvinvointipalvelujen yksikössä, joka jakautuu sosiaali- ja terveys sekä sivistyspalveluihin. Edelleen sivistyspalvelut jakautuvat kolmeen tuotantoyksikköön: päivähoito ja perusopetus, toisen asteen koulutus ja kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut. Kunnallisten palvelujen lisäksi Tampereella toimii monia kaupungin avustamia kulttuuritoimijoita. (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 70-71) Näitä sekä kunnallisia toimijoita on kerätty kokoon seuraavaan taulukkoon:

	<b>Kunnallinen kulttuuriorganisaatio</b>	<b>Kunnan avustama kulttuuriorganisaatio</b>
<b>Kirjasto</b>	Tampereen kaupunginkirjasto (maakuntakirjasto)	
<b>Museo</b>	Tampereen Museot: Vapriikki (maakuntamuseo), Tampereen taidemuseo (aluetaidemuseo), Sara Hildénin taidemuseo	Työväenmuseo Werstas, Vakoilumuseo, Lenin museo
<b>Orkesterit</b>	Tampere Filharmonia	
<b>Teatterit</b>		Tampereen Teatteri, Tampereen Työväen Teatteri, Ahaa-teatteri, Teatteri 2000, Teatteri Mukamas, Tanssiteatteri Mobita/Dansco, Sorin Sirkus, Teatterioporukka, Teatteri Telakka, Tampereen Komediateatteri, Teatteri Siperia, Circus Ruska
<b>Kulttuuritalot ja -keskukset</b>	Tullikamarin Kulttuurikeskus, Kulttuurikeskus Unipoint, Lasten kulttuurikeskus Rulla	Tampere-talo, Pirkanmaan elokuvakeskus, Valokuvakeskus Nykyaika, Sisä-Suomen tanssin aluekeskus
<b>Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset</b>	Sara Hildénin -akatemia, Työväenopisto	Pirkanmaan musiikkiopisto, Tampereen konservatorio, Näpsä-käsityökerho

Tampereen kaupungin kulttuuripalvelut (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 70)

## LIITE 2 HAASTATTELURUNKO OHEISKIRJEINEEN

Tutkimushanke: Kaupungit ja kulttuuri: vertaileva tutkimus kulttuuripolitiikasta ja -hallinnosta sekä kulttuuritoiminnan taloudesta

Vuonna 2008 on käynnissä kuntien kulttuuritoiminnan kustannusten tiedonkeruuhanke, jota toteuttaa Kuntaliitto yhdessä Cuporen sekä 24 suomalaisen kaupungin<sup>2</sup> kanssa. Tämä hanke toteutetaan kyselylomakkeella, joka on lähetetty kuntiin 15. huhtikuuta.

Tämän selvityksen ohella Cuporessa tehdään erillinen tutkimus kuntien kulttuuripolitiikasta ja -hallinnosta sekä kulttuuritoiminnan taloudesta. Tutkimuksen tarkoituksena on nostaa esille ja vertailla erilaisia tapoja vastata paikallisella tasolla kulttuuritoiminnan ja kulttuuripalvelujen tuottamisen ajankohtaisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin sekä arvioida lähitulevaisuuden kehityssuuntia.

Tutkimus perustuu em. tiedonkeruuhankkeen tuottamien taloustietojen sekä tutkimuskirjallisuuden lisäksi kaupunkien kulttuuripoliittisesti merkittävien strategia-asiakirjojen analyysiin sekä kulttuurijohtajien tai vastaavien viranhaltijoiden haastatteluihin.

Olemme sopineet kanssanne haastattelusta XX.XX klo XX.XX

Haastattelun tarkoituksena on:

- täsmentää strategiadokumenttien analyysissä esille nousseita havaintoja
- selvittää kaupungin kulttuuripalvelutuotantokaisuja ja niiden perusteluja
- tiedustella käsityksiä kaupungin kulttuuritoiminnan organisoinnista.

Haastattelut suorittaa Cuporesta joko erikoistutkija Pasi Saukkonen tai tutkija Minna Ruusuvirta. Haastattelut toteutetaan niin sanottuna puolistrukturoituna teemahaastatteluna. Haastattelurunko löytyy tämän kirjeen liitteenä. Haastattelumateriaali tallennetaan, aineistoa käsitellään ja tutkimus raportoidaan vastaajien anonymiteettia suojelevalla tavalla. Haastattelu kestää noin tunnin.

Lisätietoja:

Erikoistutkija Pasi Saukkonen  
Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämisyksikkö Cupore  
Tallberginkatu 1 C 137  
00180 HELSINKI  
Puh: 09 774 60413; 050 367 3497  
pasi.saukkonen@cupore.fi

---

<sup>2</sup> Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Oulu, Pori, Porvoo, Rovaniemi, Salo, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa, Vantaa

## HAASTATTELURUNKO

### *Teema 1: Kulttuuripolitiikka*

Haastattelun tämä osio käsittelee kulttuuripoliittisia perusratkaisuja. Olemme analysoineet kaupunkinne kulttuuripoliittisesti merkityksellisiä asiakirjoja kuten kulttuuristrategioita ja talousarvioita. Haluaisimme keskustella tarkemmin esimerkiksi seuraavista asioista:

- kulttuurin rooli kaupungissanne, sen historiallinen tausta
- kunnan tuottaman tai järjestämän taiteen ja kulttuurin rooli kaupunkinne kulttuurielämässä
- kulttuuritoiminnan kehittämisen keskeiset tavoitteet ja painopistealueet
- kulttuurin merkitys eri hallintokunnissa ja palveluketjuissa
- kulttuuritoiminnan taloudellisten ja muiden resurssien kehitys kaupungissanne
- kulttuuripoliittinen strategiatyö ja tavoitteiden saavuttamisen mittarit

### *Teema 2: Kulttuuripalvelut ja niiden tuottaminen*

Haastattelun tässä osiossa haluaisimme kuulla käsityksiänne ja mielipiteitänne kulttuuripalvelujen tuottamisen erilaisista malleista, palvelutuotannon tulevaisuuden näkymistä sekä erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden asemasta ja roolista kulttuuripalvelujen tuottajana.

1. Mitkä kulttuuripalvelut kunnan pitää mielestänne itse tuottaa?
2. Mitä kulttuuripalveluja voidaan antaa tai siirtää kuntaorganisaation ulkopuolelle?
3. Mitkä tahot voisivat tällöin lähinnä tulla kysymykseen?
4. Mitä kulttuuripalveluja voidaan tuottaa yhteistyössä muiden kuntien kanssa?
5. Miten kulttuuripalvelujen muu kuin kunnallinen tuottaminen on mielestänne viime vuosina kehittynyt ja miltä tulevaisuus näyttää?
6. Minkälaisia kokemuksia teillä on palvelujen hankkimisesta esimerkiksi yhdistyksiltä, yrityksiltä tai kuntayhtymiltä?
7. Minkälaiset tekijät vaikuttavat mielestänne eniten palvelujen hankkimiseen kuntaorganisaation ulkopuolisilta palvelutuottajilta?
8. Mitä ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja erityisesti kolmannen sektorin toimijoilta odotetaan esimerkiksi tietojen, taitojen sekä arvojen ja asenteiden suhteen, jotta ne voisivat toimia kulttuuripalvelujen tuottajina?
9. Minkälaisia vahvuuksia ja heikkouksia ulkopuolisilla, erityisesti kolmannen sektorin toimijoilla on kulttuuripalvelujen tuottajana?
10. Mitkä ovat kulttuuripalveluiden vaihtoehtoisten järjestämistapojen merkittävimmät mahdollisuudet ja suurimmat esteet?

### *Teema 3: Kulttuurihallinto ja -johtaminen*

Haastattelun lopuksi haluaisimme keskustella kanssanne kaupunkinne kulttuurihallinnon ja kulttuuripolitiikan johtamisesta. Keskustelu voi sisältää esimerkiksi seuraavia teemoja:

- kulttuuripoliittisen vastuun ja tehtävien jako kaupungissanne
- viestinnän ja yhteistyön sujuminen eri tahojen kesken
- tehokkaan ja tuloksellisen kulttuurijohtamisen tärkeimmät edistäjät ja suurimmat esteet

## LIITE 3 TUTKIMUKSEEN HAASTATELLUT HENKILÖT

### Hämeenlinna

Veikko Mikkola, toimialajohtaja, koulutus- ja kulttuuritoimi

Koivu Timo, kulttuuri- ja hallintopäällikkö, kulttuuritoimi

### Jyväskylä

Ojala Elli, kulttuuritoimenjohtaja, kulttuuri- ja nuorisotoimi

### Kajaani

Risto Brunou, sivistysjohtaja, sivistystoimi

### Kokkola

Sampo Purontaus, kulttuuritoimenjohtaja (haastatteluhetkellä virkavapaalla), kulttuuri- ja nuorisotoimi

Berit Store, kulttuuriohjaaja (haastatteluhetkellä vs. kulttuuritoimenjohtaja), kulttuuri- ja nuorisotoimi

### Oulu

Risto Vuoria, kulttuurijohtaja, kulttuuritoimi

### Rovaniemi

Marja Widenius, kulttuurijohtaja, kulttuuripalvelukeskus

### Savonlinna

Outi Rantasuo, kulttuuritoimenjohtaja, kulttuuritoimi

### Seinäjoki

Leena Kråknäs, kulttuuritoimenjohtaja, kulttuuritoimi

Liisa Lintala, toimistos sihteeri, kulttuuritoimi

### Tampere

Tuula Martikainen, tilaajapäällikkö, sivistyksen ja elämänlaadun edistämisen tilaajayksikkö