

**HALLINNON MUUTOKSEN VAIKUTUKSET
KOULUTUSTOIMIALALLA KAINUUN HALLINTOKOKEILUN
ALKUVAIHEESSA**

Tampereen yliopisto

Johtamistieteiden laitos

Hallintotiede

Pro gradu -tutkielma

Syyskuu 2010

Ohjaaja: Prof. Juha Vartola

Heikki Kähkönen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, Hallintotiede
Tekijä:	KÄHKÖNEN, HEIKKI
Tutkielman nimi:	Hallinnon muutoksen vaikutukset koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun alkuvaiheessa
Pro gradu tutkielma:	81 sivua
Aika:	Syyskuu 2010
Avainsanat:	Hallintokokeilu, Kainuu, koulutus, muutos

Tutkielma tarkastelee hallinnon muutoksen vaikutuksia koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun alkuvaiheessa. Kainuun hallintokokeilun alkaminen 1.1.2005 siirsi Kainuun toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuun kunnilta Kainuun maakunta -kuntayhtymälle. Tutkielma on rajattu koskemaan kainuulaisia lukioita ja Kainuun ammattiopisto -liikelaitosta. Tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla alueen lukioiden ja ammattiopiston johtavia viranhaltioita sekä koulutustoimialan johtoa henkilökohtaisissa tapaamisissa. Kymmenen haastattelun haastatteluaineistosta on tehty laadullinen sisällönanalyysi.

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin Kainuun hallintokokeilun mukanaan tuomia odotettuja ja odottamattomia vaikutuksia. Tutkimuksesta käy esille, että hallintokokeilun valmisteluvaihe lukuisine kokouksineen ja palaverineen oli varsin raskas ja ajoittain turhauttava kokemus. Sama prosessi nähtiin kuitenkin myös positiivisena ryhmäytymisen, tutustumisen ja sitoutumisen välineenä, jonka avulla kohdealueella samanlaisissa työtehtävissä toimivat ihmiset pääsivät tapaamaan kollegoitaan, vaihtamaan ajatuksiaan ja osallistumaan aktiivisesti oman tulevaisuutensa rakentamiseen. Sitoutumiskysymys käy tutkimuksessa keskustelua hallinnon muutoksen johtamisen kanssa. Osa vastaajista koki hallintokokeilun valmistelun olleen jossain määrin ylhäältä alaspäin johdettu malli, jossa asioita runnottiin vauhdilla läpi. Toisaalta taas haastateltavat kokivat päässeensä osallistumaan kattavasti valmistelutyöhön, joka helpotti yhteistyön konkreettista aloittamista hallintokokeilun käynnistyessä.

Valmisteluvaiheen aikana maakunnan pienimpiä lukioita organisoitiin Kainuun ammattiopiston organisaatiomallin kaltaiseksi filiaali-malliksi. Filiaali-lukio on herättänyt mielenkiintoa myös valtakunnallisesti. Lukiokoulutuksen siirtyminen uudelle koulutuksen järjestäjälle aiheutti haasteita perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteisten opettajanvirkojen osalta kun uudessa tilanteessa joillakin opettajilla oli kaksi työnantajaa. Keskustelua herätti myös toisen asteen koulutuksen tilaratkaisut, kun uudesta koulutuksen järjestäjästä tuli myös opetustilojen vuokraaja, jolloin loogista on vuokrata opetukseen vain tarvittavat tilat kunnista. Koulukiinteistöt puolestaan on rakennettu kuntiin aikanaan suurempien ikäluokkien tarpeiden mukaisesti, joten ylimääräistä kiinteistömassaa on toimialalla ollut ympäri maakuntaa.

Toisen asteen koulutuksen järjestäminen tulee nousemaan maassamme esille vielä useaan kertaan ikäluokkien pienentyessä. Pienissä kunnissa joudutaan pohtimaan keinoja opettajaresurssien ja opiskelutilojen järkevään ja tehokkaaseen käyttöön. Tutkimuksessa nousi esiin näkökulmia lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen eroista, mutta toisaalta myös ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen entistä tiiviimpi yhteistyö tulevaisuudessa.

SISÄLLYSLUETTELO

I JOHDANTO	4
II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	7
1. Tutkimustehtävä ja tavoite	7
2. Tutkimuksen näkökulma	9
III TEOREETTINEN VIITEKEHYS	12
1. Aihepiirin aiempi tutkimus	12
2. Ylemmän asteen itsehallinnosta käyty keskustelu	13
2.1 Säätyvaltiopäivien ja itsenäisyyden alun aika	13
2.2 Kuntainliittojärjestelmän kehittäminen	14
2.3 Maakuntajakoon perustuva itsehallinto	15
2.4 Läänijakoon perustuva itsehallinto ja Kainuun lääni	17
2.5 Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, vapaakuntakokeilu ja maakuntataso	18
3. Hallinnon muutos	20
3.1 Muutoksen käsite ja perusulottuvuudet	20
3.2 Hallinnon muutos suhteessa yhteiskunnan muutokseen	24
3.3 Muutosvastarinta	25
3.4 Muutoksen johtaminen	27
4. Kainuun hallintomalli	33
4.1 Miksi Kainuun hallintokokeilu?	33
4.2 Maakuntaorganisaatio ja maakuntavaltuusto	35
4.3 Maakuntahallituksen toimiala	36
4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala	37
4.5 Koulutustoimiala	39
4.5.1 Ammatillinen koulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus	40
4.5.2 Lukiokoulutus	42
5. Teorian yhteenveto	43
IV TUTKIMUSAINEISTON KERUU	46
1. Tutkimuskohde ja raja	46
2. Teemahaastattelu ja tutkimuksen reliabiliteetti	47
V TUTKIMUSAINEISTON LAADULLINEN ANALYYSI	51
1. Analyysiprosessin kuvaus	51
2. Teemana hallintokokeilun suunnittelu ja valmisteluvaihe	53
2.1 Kainuun ammattiopiston fuusiokehitys	54
2.2 Raskas hallintokokeilu	56
2.3 Yhteisten virkojen dilemma	57
2.4 KAO:n näkökulmat ja yhteinen liikelaitos	59
2.5 Ylhäältä alaspäin vai alhaalta ylöspäin?	60
2.6 Sitouttaminen ja työryhmätyöskentely	61

3. Teemana hallinnon muutoksen vaikutukset	63
3.1 Itseintressistä aktiiviseen osallistumiseen	63
3.2 Videoneuvotteluopetuksen haasteet alkuvaiheessa	65
3.3 Tilaproblematiikka ja kuntien kiinteistömässä	66
3.4 Olemassaolon tarkoitus ja strategian puute	68
3.5 Näkökulmana median rooli	70
VI TUTKIMUSTULOKSET	72
VII LOPPUSANAT	75
LÄHTEET	78

I JOHDANTO

Tämän pro gradu -tutkielman aihe on ”Hallinnon muutoksen vaikutukset koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun alkuvaiheessa”. Tutkielman otsikko tekee selviä rajauksia käsiteltävään aiheeseen. Tutkielmassa tutkitaan hallinnon muutoksen vaikutuksia. Tarkasteltavana ei ole koko Kainuun maakunta -kuntayhtymän toiminta-alue, vaan rajaus tehdään yksiselitteisesti koulutustoimialalle. Tarkasteltava ajankohta rajataan koskemaan Kainuun hallintokokeilun alkuvaihetta, jonka lisäksi paneudutaan hallintokokeilun valmisteluvaiheeseen. Kainuun hallintokokeilun ainutlaatuisuus tekee kuitenkin perustelluksi esitellä Kainuun maakuntahallintomallin perusrakenteen kokonaisuudessaan, vaikka varsinainen tutkimusongelma koskeekin koulutustoimialaa ja tutkimuksen tutkimusaineisto on kerätty ainoastaan koulutustoimialalta. Nykyhetkeä ja tulevaisuutta ymmärtääkseen on ymmärrettävä historiaa. Sen vuoksi on erittäin perusteltua esitellä maamme muut Kainuun hallintokokeiluun verrattavissa olevat, tai ainakin osittaisia samankaltaisuuksia sisältävät, kuntaa ylemmän asteen itsehallintoa koskevat suunnitelmat ja kannanotot. Kainuun mallin ainutlaatuisuus, kuten tutkielmassa osoitetaan, perustuu sen luonteeseen todellisena, käytännössä toteutettuna muutoksena.

Tammikuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2005 Kainuussa aloitettiin maakunnallista itsehallintoa testaava kokeilu, jossa on mukana yhdeksän kuntaa. Vaalan kunta on ainoa omasta tahdostaan kokeilun ulkopuolelle jättäytynyt kunta Kainuussa. Vaalan poisjääntiä hallintokokeilusta voidaan pitää perusteltuna jo pelkän sijainnin vuoksi. Maakunnan länsiosassa sijaitsevasta Vaalasta on Pohjoisen Suomen kiistattomaan keskukseen Ouluun alle sata kilometriä. Kajaaniin, Kainuun maakunnan keskukseen matkaa kertyy saman verran. Kuhmo, Sotkamo, Hyrynsalmi, Puolanka ja Suomussalmi ovat Vaalalle lähtökohtaisesti kohtuullisen kaukaisia kuntia eivätkä missään nimessä Vaalan työssäkäyntialuetta kuten Oulu.

Laki Kainuun maakunnallisesta itsehallintokokeilusta säädettiin kesäkuussa 2003 ja sen ”tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen” (Laki Kainuun hallintokokeilusta, 1§). Kysymys kuntaa ylemmän asteisesta itsehallinnosta on maassamme ollut esillä 1800-luvun lopun kunnallishallinnon järjestämisestä saakka, joten maakunnallisen itsehallinnon järjestäminen ei ole lainkaan uusi ja tuntematon ajatus.

Kainuun hallintokokeiluun saakka ylemmän asteen itsehallinnon toteuttaminen on jäänyt kuitenkin vain retoriselle tasolle.

Tässä pro gradu -tutkielmassa käyn läpi maassamme käytyä keskustelua kuntaa ylemmän asteisesta itsehallinnosta. Vertaan samanaikaisesti Kainuun maakunnallisen itsehallintokokeilun ja aiempien esitysten yhtäläisyyksiä ja eroja. Keskusteluun liittyen haluan kiinnittää huomiota siihen, että vaikka välillä puhutaan maakuntamuotoisesta ja välillä lääninhallintomuotoisesta itsehallinnosta, on niiden tausta-ajatus ollut pohjimmiltaan sama. Kyse on kuntaa ylemmän asteisesta alueellisesta itsehallinnosta, jonka rajat perustuvat selkeisiin toiminnallisiin talousalueisiin.

Itsehallintokeskustelun jälkeen tarkastelen hallinnon muutosteorioita ja niihin liittyviä erilaisia näkökulmia. Tarkastelen monia merkityksiä sisältävää muutoksen käsitettä, muutoksen perusulottuvuuksia, muutosta vastustavia voimia sekä muutoksen johtamista. Tuon myös esille näkökulmia hallinnon muutoksen ja yhteiskunnallisen muutoksen suhteeseen. Muutoksen kokonaisvaltaisen luonteen vuoksi muutosta käsittelevien lukujen asiat menevät tutkielmassa osin limittäin. Muutosta tarkasteltaessa muutoksen vastavoimat ja toisaalta muutoksen suunnittelu ja johtaminen kulkevat käsi kädessä. Muutosvastarinnalla on nimestään huolimatta myös positiivisia vaikutuksia onnistuneen lopputuloksen kannalta, mikä puolestaan antaa ajattelemisen aihetta muutosten johtamisen ja toteuttamisen kannalta.

Muutosteorioiden tarkastelun jälkeen esittelen Kainuun hallintomallia. Aloitan tarkastelun pohdimalla hallintokokeilua teoreettisesti yhteiskunnallisena ohjelmana. Tämän pohdinnan tarkoituksena on rakentaa viitekehys joka tukee ja antaa perusteluja hallintokokeilun aloittamiselle. Tähän pohdintaan nojautuen esittelen impulsseja, jotka saivat itsehallintokokeilun liikkeelle. Hallintokokeilun tarkoituksen ja tarpeellisuuden tutkimisen jälkeen esittelen Kainuun mallin mukaisen maakuntaorganisaation. Havainnollistan toimivaltasuhteita organisaatiokaavioilla.

On suhteellisen nopeasti selvitettävissä Kainuussa toteutuneet muutokset hallinnon rakenteellisen muutoksen näkökulmasta eli, miten päätöksentekorakenne ja valtasuhteet määrällisesti tarkasteltuna ovat maakunnassa muuttuneet. Tutkielmassani tuon esille Kainuun maakuntaorganisaation rakenteen, sillä tutkimuskohteen kannalta on välttämätöntä ymmärtää se aikaan sidoksissa oleva muutos, mikä kohdealueella on tapahtunut. Maakunnan palvelutuotanto on suurelta osin organisoitu uudelleen ja sen seurauksena kuntien rooli on uudistunut. Mukaan on tullut uusi merkittävä toimija, Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

Tässä pro gradu tutkielmassa tavoitteeni on selvittää:

- 1) millaisia esityksiä maassamme on aiemmin tehty kuntaa ylemmän asteisen itsehallinnon toteuttamiseksi,
- 2) miten hallinnon muutosta voidaan lähestyä muutosteorioiden valossa ja mitä vaikutuksia hallinnon muutoksella, Kainuun hallintokokeilulla on ollut koulutustoimialalla kokeilun alkuvaiheessa?
- 3) Millainen maakuntaorganisaatio Kainuuseen on syntynyt hallintokokeilun myötä?
- 4) Mitä vaikutuksia hallinnon muutoksella on ollut toisen asteen oppilaitoksissa työskentelevien näkökulmasta.
- 5) Lisäksi tavoitteena on tuoda esiin joitakin ajatuksia hallinnon asiakkaiden eli toisen asteen opiskelijoiden näkökulmasta. Tarkastelukohde rajataan koskemaan Kainuun maakunnan koulutustoimialaa (2. asteen oppilaitokset) ja arvio tehdään koulutustoimialan virkamiesten tarjoaman informaation perusteella.

II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

1. Tutkimustehtävä ja tavoite

Pro gradu -tutkielmani tehtävä on tutkia hallinnon muutoksen vaikutuksia koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun alkuvaiheessa. Kainuun lukiokoulutus, ammatillinen koulutus sekä ammatillinen aikuiskoulutus siirtyivät vuoden 2005 alusta maakuntahallinnon, Kainuun maakunta - kuntayhtymän nimellä toimivan organisaation alaisuuteen. Peruskoulut jäivät edelleen maakunnan peruskuntien vastuulle ja ne jätetään tässä tutkielmassa valitun rajauksen mukaisesti tarkastelun ulkopuolelle. Kainuun hallintokokeilu on hallintoreformi, jossa päätöksentekovaltaa ja sitä kautta myös taloudellisten resurssien jakamisen valtaa on siirretty kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnalliselle toimielimelle, vaaleilla valitulle maakuntavaltuustolle. Maakuntavaltuustossa on kuntien asukasmäärän perusteella laskettu kiintiö kunkin kunnan maakuntavaltuutettuja. Maakuntavaltuutetut istuvat valtaosin myös kotikuntiensa valtuustoissa, useimmat ovat myös omien kuntiensa keskeisimmillä poliittisilla paikoilla. Maakuntavaltuustossa on näin ollen maakunnan ehdoton poliittinen kärki edustettuna.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän koulutustoimiala vastaa toisen asteen koulutuksen järjestämisestä ja kehittämisestä Kainuussa. Koulutustoimiala käsittää Kainuun lukiot ja maakunnan ammattioppilaitoksen, Kainuun ammattiopiston. Kainuun hallintokokeilun ensimmäisen vuoden aikana neljä kainuulaista lukiota yhdistivät voimansa perustamalla ns. Paltamo-verkoston, jonka tavoitteena on turvata opiskelijoiden monipuolinen kurssitarjonta väestön ja opiskelijoiden vähentymisestä huolimatta. Filiaali-lukio on pioneerikokeilu koko Suomessa nimenomaan lukiokoulutuksen alueella. Hallinnon muutoksella, Kainuun hallintokokeilulla, on näin ollen nähtävissä jo kokeilun alkuvaiheessa konkreettisia vaikutuksia. Muutoksella on merkitystä tutkimusasetelmassa mainituille tarkastelun kohteille; hallinnossa työskenteleville ihmisille ja hallinnon asiakkaille, tässä tapauksessa lukio-opiskelijoille Paltamossa, Hyrynsalmella, Puolangalla ja Vuolijoenla.

Kainuun hallintokokeilu toimii Manner-Suomen ensimmäisenä kuntaa ylemmän asteisen itsehallinnon kokeiluna, joten tämän kaltaisen hallintoreformin vaikutuksista ei sen vuoksi ole vielä maassamme kokemuksia. Kiinnostus mallia kohtaan on ilmaistu aina Suomen poliittisesta johdosta asti, olihan Kainuun sinisiä ajatuksia lausumassa ensimmäisenä silloinen pääministeri Paavo

Lipponen. Tämän tutkimuksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on selvittää millaisia vaikutuksia muutoksen tuomilla uusilla tavoitteilla on ollut toisen asteen oppilaitosten toimintaan. Muutoksen kaikkia vaikutuksia ei rajoitetun rationaalisuuden periaatteiden mukaisesti voi tietää ennalta, joten tutkimuksen oleellinen tehtävä on tuoda esiin erityisesti muutoksen odottamattomia vaikutuksia. Edelleen on keskeistä selvittää, miten odottamattomat vaikutukset suhtautuvat odotettuihin vaikutuksiin ja tavoitteisiin. Onko organisaatioiden toiminta kehittynyt muutoksen seurauksena myönteisesti, vai ovatko muutoksen odottamattomat aspektit vaikuttaneet negatiivisesti organisaatioiden varsinaiseen toimintaan ja olemassaolon perustarkoitukseen, toisen asteen koulutuksen järjestämiseen. Vai kokevatko jotkut haastateltavat hallintokokeilun pelastaneen oppilaitoksensa lopettamiselta jatkuvasti pienenevien opiskelijamäärien tilanteessa?

Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda myös esille haastateltavien näkemyksiä muutosprosessin toteuttamisen ulottuvuuksista sen eri vaiheissa. Kokevatko haastateltavat muutoksen suunnittelun ja toteutuksen ylhäältä alaspäin annettuna, vai ovatko muuttuneessa organisaatiossa työskennelleet saaneet itse riittävästi suunnitella ja päättää muutokseen liittyvistä asioista? Vai ovatko hallinnon työntekijät, tämän tutkimuksen haastateltavat joutuneet vastoin tahtoaan suunnittelemaan hallintoreformia ja samalla omaa tulevaa työkenttäänsä? Kokevatko jotkut haastateltavista etteivät he olisi koskaan edes halunneet osallistua uudistusprosessin ja oman työympäristönsä uudistamiseen ja suunnitteluun. Kainuussa hallintokokeilun valmistelu oli erittäin mittavaa, joten on mielenkiintoista selvittää miten päätökset valmisteltiin, miten ne lopulta syntyivät, millaisia vaihtoehtoja eri asioiden hoitamiseksi ehdotettiin ja missä määrin jouduttiin tekemään kompromisseja. Koulutustoimialan reformin valmistelutyöryhmiin osallistuneet ihmiset ovat lähes kaikki olleet korkeakoulutuksen saaneita henkilöitä. Keskustelu korkeakoulutettujen kollegoiden välillä on todennäköisesti ollut vilkasta ja värikästä. Keskusteluun on todennäköisesti tarjonnut mausteensa kuntasidonnaisuudet ja kunnallisten intressien läsnäolo. Myös näihin hypoteeseihin tulen vastamaan tutkimusaineistoni perusteella.

”Tutkimuksen tavoite ilmaisee sen, kuinka tutkimustehtävä aiotaan ratkaista ja minkälaista tietoa tutkimus pyrkii tuottamaan” (Harisalo, 1984, 5). Pro gradu -tutkielmani tavoite on Kainuun lukioiden rehtoreita sekä Kainuun ammattiopiston ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän koulutustoimialan johtoa haastatteleamalla selvittää, mitä vaikutuksia maakuntahallintoon siirtymisellä on ollut koulutustoimialan organisaatioille hallintokokeilun alkuvaiheessa. Analyysini tulee perustumaan nimenomaan haastateltavien käsityksiin siitä, miten muutos Kainuussa on toteutettu ja ennen kaikkea, onko saatu tehtyä tavoiteltuja asioita tavoitellulla tavalla. Toisin sanoen;

onko muutoksen suunnittelu, valmistelu, käynnistäminen, johtaminen ja toteuttaminen tapahtunut niin, että organisaatioiden, toisen asteen oppilaitosten varsinainen toiminta ei ole häiriintynyt samalla? On hyvä tarkastella onko muutoksen myötä saavutettu odotettua parempia asioita, jotka ovat vieneet toimintaa selvästi entistä parempaan suuntaan. Vai onko muutosprosessi tuonut mukanaan odottamattomia tai odotettuja ongelmia, jotka ovat vaikuttaneet merkittävästi varsinaisen työn tekemiseen etenkin opettajien, hallinnon asiakkaiden eli opiskelijoiden kanssa päivittäistä työtä tekevien ammattilaisten kohdalla? Haastateltavat (rehtorit, toimialan johto) ovat olleet näköalapaikalla koko prosessin ajan, ja heillä on näkemys myös opettajiensa suhtautumisesta ja kokemuksista prosessin ajalta. Pro gradu -tutkielmani analyysin pohjana, ”alkutilana”, ovat hallintokokeilulle ts. muutokselle asetetut tavoitteet sekä aika ennen hallintokokeilua, joiden valossa käyn läpi haastateltavien käsityksiä toteutuneesta.

2. Tutkimuksen näkökulma

Pro gradu -tutkielmani on hallintotieteellinen tutkimus, joten tutkimuksen näkökulma selvenee miettimällä hallinnon perimmäistä tehtävää ja tarkoitusta. Jos peruspremissinä todetaan, että hallinnon tehtävänä on saada asiat tehdyksi. Näin ajateltuna tutkimuskohdetta voidaan lähestyä kysymällä; miten asiat on koulutustoimialalla saatu tehtyä hallinnon muutoksen myötä Kainuun hallintokokeilun alkuvaiheessa? Hallinnon muutoksen vaikutuksia pohdittaessa on mietittävä, mitä odotettuja ja odottamattomia seuraamuksia muutos on saanut aikaiseksi. On selvitetävä, kykenevätkö muutoksen kohteena olleet organisaatiot suoriutumaan tehtävistään paremmin vai huonommin kuin ennen reformia. Tämä pohdinta korostaa hallinnon prosessuaalista puolta.

Toisaalta on tuotava esille mahdollisia tulevaisuus-skenaarioita tilanteessa, jossa hallintokokeilua ei olisi koskaan aloitettu ja maakunnassa olisi pidättäytytty myös koulutustoimialalla vanhassa kuntien omiin toisen asteen oppilaitoksiin pohjautuvassa mallissa. Kainuun ammatillisen opetuksen osalta on kuitenkin muistettava, että Kainuun kuntien ammattioppilaitokset olivat jo ennen kokeilun aloittamista aloittaneet oman fuusioprosessinsa Kainuun ammattiopiston, maakunnallisen liikelaitoksen muodossa. Kainuun ammattiopiston osalta hallinnon muutoksen vaikutukset eivät näin ollen ole samalla tavalla arvioitavissa kuin lukiokoulutukseen tulosalueella. Sen kehityspolun ennustaminen, jossa maakunnallista koulutustoimialaa ei olisi perustettu, on tietysti spekulatiota, vaikka tulevaisuuspolkujen pohjana olevat opiskelijamääräennusteet olisivatkin suhteellisen

tarkkoja. Spekulaatiota tulevaisuuden ennustaminen on kuitenkin myös kokeilun muista tulevista vaikutuksista.

Tutkimuksen näkökulmaa asetettaessa hallinnon muutoksen vaikutuksia voisi lähestyä prosessuaalisen lähestymistavan lisäksi myös asiakkaiden, tässä tapauksessa toisen asteen oppilaitosten opiskelijoiden näkökulmasta. Asiakasnäkökulma on yrityselämässä perinteisesti keskeinen ja usein tärkein lähestymistapa asioihin, yritysten tapauksessa kannattavaan liiketoimintaan. Tämän julkiseen palvelutuotantoon keskittyvän, hallintotieteellisen tutkielman näkökulmaa ei silti valita asiakkaan lähtökohdista kysymällä asioita hallinnon asiakkailta. Käytännössä kaksi ja puoli vuotta kestävä lukio tai kolmevuotinen ammattikoulu eivät tarjoa opiskelijoille riittävää perspektiiviä tarkastella hallinnon muutoksen vaikutuksia. Ainoita vuosiluokkia, jotka ovat opiskelleet kyseisissä oppilaitoksissa sekä ennen hallintokokeilua että kokeilun alkaessa, ovat vuonna 2003 ja 2004 aloittaneet opiskelijat. Tutkimusasetelman aiemmin määritelty alkutila jäisi hämäräksi.

Hallinnon asiakkaiden valitseminen haastattelukohteeksi ei mahdollistaisi muutoksen suunnittelun, valmistelun ja käynnistämisen tarkastelua. Kokemukset liittyisivät ainoastaan konkreettisiin käytännön järjestelyihin oppilaitoksissa ja niiden opetuksessa. Opiskelijoita hallintokokeilun valmistelutyöryhmissä ei ole ollut. Asiakasnäkökulma tulee esille tarkasteltaessa oppilaitosten tai opiskelumahdollisuuksien määrää Kainuun maakunnan yksittäisissä kunnissa. Lisäksi asiakasnäkökulmaa tarkastellaan valmisteluvaiheen vaikutuksia arvioitaessa. Rajauksella ei missään tapauksessa haluta väheksyä asiakasnäkökulmaa tai asiakkaan merkitystä julkisten organisaatioiden toiminnan kannalta. Tutkijan oman näkemyksen mukaan julkiset koulutusorganisaatiot tärkeän yhteiskunnallisen tehtävänsä toteuttajina ovat olemassa asiakkaitaan varten. Niiden laajempi yhteiskunnallinen missio kanavoituu hallinnon asiakkaiden, oppilaitosten opiskelijoiden kautta. Oppilaitosten olemassaolon tarkoitukselle on varattu tutkimuksen analyysivaiheessa oma alalukunsa, jossa peilataan koulutustoimialan hallintokokeiluun liittymisen tavoitteita ja toisaalta toisen asteen oppilaitosten missiota, mitä varten ne ovat olemassa. Maakunnan koulutustoimialan palvelutuotanto on rakennettu Kainuun laajuisena palvelemaan mahdollisimman kattavasti koko maakuntaa ja sen asukkaita. Hallintokokeilun jälkeen tiedämme miten tässä on onnistuttu. Mikäli toisen asteen koulutustarjonnan kattavuus heikkenee hallintokokeilun aikana Kainuussa, alkaa varmuudella spekulaatiot siitä, miten olisi käynyt ilman hallintokokeilua. Olisiko peruskuntien järjestämän voitu oppilaitoksen toimintaa jatkaa ja mitkä tekijät olivat ratkaisevia kussakin tilanteessa. Näihin asioihin ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista saada tyhjentävää vastausta.

Näkökulmia kysymyksiin tuodaan esille, mutta spekulatiivisen tulevaisuuden ennustamiseen ei luotettavasti voida edetä tutkimusaineiston perusteella. Tutkimuksen rajaus, hallinnon muutoksen vaikutukset koulutustoimialalla hallintokokeilun alkuvaiheessa, määrittelee tutkimuksen analyysin keskipisteen.

III TEOREETTINEN VIITEKEHYS

1. Aihepiirin aiempi tutkimus

”Suomessa on autonomian alusta lähtien tehty ylemmän asteen itsehallinnon järjestämisestä kaikkiaan 34 virallista esitystä” (Tiihonen 1986, 114). Tämän tutkimuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella autonomian aikaa ennen vuotta 1865, jolloin Suomessa järjestettiin kunnallishallinto. Itsenäistymisen jälkeen lukuisat komiteat (joista ensimmäinen ns. Tulenheimon komitea asetettiin jo 1919) ovat esittäneet mietintöjään niin lääninhallinnon, maakuntien kuin kihlakuntien muodossa toteutettavasta ylemmän asteisesta itsehallinnosta. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan itsehallinnosta käytyä keskustelua nimenomaan itsenäisyyden aikana. Ennen historiakatsausta esittelen lyhyesti omaa tutkimuskohdettani Kainuuta sekä maakuntaitsehallintoa koskevia tutkimuksia.

Sisäasiainministeriön asettama Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän 1. väliraportti julkaistiin 15.2.2005. Siinä keskitytään nimenomaan valmisteluvaiheeseen, sillä raportin julkaisuhetkellä kokemuksia käytännön toiminnasta ei vielä juurikaan ollut. Seurantaryhmä antaa hallintokokeilun loppuvaiheessa lausuntonsa siitä, miten Kainuun hallintokokeilulle käy. Kysymys on mallin vakinaistamisesta, kokeilun jatkamisesta tai sen lopettamisesta. Viimeisen vaihtoehdon varaan ei kukaan laske mitään. Seurantaryhmästä erillisenä hallintokokeilua tutkii Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos professori Arto Haverin johdolla. Tampereen yliopiston tutkimusryhmän tehtävänä on hallintokokeilun onnistumisen arvioiminen ja sen raportointi valtakunnallisesti.

Akateemisia lopputöitä ylemmän asteiseen itsehallintoon liittyen on tehty muutamia jo pelkästään Tampereen yliopistossa. Yhdenkään tutkimuksen näkökulma ei kuitenkaan vastaa tämän tutkimuksen lähestymistapaa. Paula Tiihosen väitöskirja (1986) tarkastelee kansalaisten itsehallinnon laajentamista kuntaa suuremmalla alueella. Julkisoikeuden laitoksella hyväksyttiin vuonna 1992 Arja-Liisa Meskasen pro gradu -tutkielma ”Ahvenanmaan maakuntaitsehallinto ja sen soveltuvuus Suomen muissa maakunnissa”. Ari Pöntisen pro gradu ”Maakuntaitsehallinnon luomisen ongelma ja sen retorinen ulottuvuus” julkaistiin hallintotieteen laitoksella 1998. Jouni Koskela puolestaan käsittelee vuoden 2003 pro gradussaan kansanvallan toteutumista maakuntahallinnossa. Tutkimuksen näkökulma on oikeustieteellinen ja se on tehty julkisoikeuden laitoksella. Koskelan tutkielma liittyy myös Kainuuseen, sillä hän on tehnyt kyselyn kainuulaisille

ja pirkanmaalaisille maakuntavaltuutetuille ja kunnanjohtajille. Koskelan tutkimuksen lähestymistapa on kuitenkin erilainen kuin tämä tutkimuksen. Kainuuseen liittyvästä tutkimuksesta mainittakoon myös 1972 julkaistu Matti Huovisen pro gradu -tutkielma ”Maakuntaitsehallinnon toteuttamismahdollisuudet ja vaikutukset Kainuussa”.

2. Ylemmän asteen itsehallinnosta käyty keskustelu

2.1 Säätyvaltiopäivien ja itsenäisyyden alun aika

Venäjän keisarin kutsusta kokoontuneet säätyvaltiopäivät kutsuttiin ensimmäisen kerran koolle vuonna 1809 Porvooseen, mutta seuraavan kerran kokoonnuttiin vasta vuonna 1863 (Verkkodokumentti6). Kunnallishallinto Suomessa järjestettiin 6.2.1865 ja 8.12.1873 annetuilla asetuksilla maalaiskuntien ja kaupunkien kunnallishallinnosta (Sipponen 1965, 36). Malli otettiin Ruotsissa vuonna 1862 toimeenpannusta kunnallislainsäädännön uudistuksesta. Ruotsissa oli samalla siirrytty myös maakunnalliseen itsehallintoon, mutta tässä asiassa Suomi ei seurannut naapuriaan. Maakunnallinen itsehallinto nousi esille 1872, kun valtiopäiville jätettiin toivomusaloite ylemmänasteisesta, läänien puitteissa järjestettävästä itsehallinnosta. Seuraavan kerran asia nousi esille jo 1877 - 1878 valtiopäivillä. (Komiteanmietintö 1963/1, 17.)

Kolme vuotta myöhemmin vuonna 1881 jätettiin valtiopäiville komiteanmietintö lääninkäräjien muodossa toteutettavasta ylemmänasteisesta itsehallinnosta, mutta asia raukesi, koska sitä ei ehditty käsitellä loppuun. Uusi komitea laati vuoden 1885 valtiopäiville jälleen ehdotuksen, joka perustui edelleen läänien itsehallinnolle. Papisto ja talonpoikaisväestö kaatoivat kuitenkin ehdotuksen, jota aatelisto ja porvaristo kannattivat. Samalla tavalla kävi myös 1897 ja 1900, jolloin ylemmänasteinen itsehallinto olisi toteutettu kihlakuntien muodossa. Vuonna 1917 päätettiin aloittaa selvitys läänien itsehallinnosta ja läänien hallinnon uudelleen järjestämisestä. Niinpä vuonna 1919 asetettiin ns. Tulenheimon komitea selvittämään asiaa. (Komiteanmietintö 1963/1, 17 - 18.)

Tulenheimon komitea esitti, että maakuntien tulisi hoitaa sellaiset yleistä hyötyä tarkoittavat asiat, jotka eivät ole muiden julkisten viranomaisten käsiteltäviä. Maakunnan päätösvaltaa käyttäisi maakuntapäivät ja toimeenpanosta ja hallinnosta vastaisivat maakuntalautakunta ja maakuntaneuvos sekä niiden alaisuudessa toimivat lautakunnat, hallintokunnat tai toimihenkilöt. Maakuntapäivillä olisi käsitelty mm. koulutukseen, sairaanhoitoon, yleiseen järjestykseen, elinkeinojen

kohottamiseen, tuotantolaitosten perustamiseen, työllisyyteen, lastensuojeluun ja markkinoihin liittyviä asioita. Lisäksi maakuntapäivillä kiinnitettäisiin huomiota asunto-olojen parantamiseen, kulkulaitosten kehittämiseen, kyydityslaitosten järjestämiseen, luonnon suojelemiseen ja maakunnan talouden hoitoon tulo- ja menoarvion muodossa. (Komiteanmietintö 1923/13, 7-10.) Monet tuolloin lähes sata vuotta sitten maakuntapäiville esitetyt tehtävät ovat Kainuun maakuntavaltuuston toimialaa Kainuun hallintokokeilussa.

Tulenheimon komitean mietintöä kehiteltiin edelleen ja vuonna 1930 julkaistiin ns. Ståhlbergin ehdotus, jossa esitetyt asiat toimivat pohjana yli kolmekymmentä vuotta myöhemmin tehdyille kuntien yhteistoimintakomitean esitykselle. Ståhlbergin ehdotuksessa läänejä pienemmät maakunnat olisivat muodostaneet itsehallintoyksiköitä. Maakuntia olisi tullut olemaan kaikkiaan 25, läänejä 13. Maakunnan toimiala määriteltiin ehdotuksessa samankaltaiseksi kuin Tulenheimon komitean mietinnössä. Maakunta olisi hoitanut näin ollen mm. järjestykseen, talouteen, koulutukseen ja sairaanhoitoon liittyviä asioita, jotka eivät ole lailla säädetty muiden julkisten viranomaisten hoidettavaksi. Ståhlbergin ehdotuksessa maakunnan ylintä päätösvaltaa olisi käyttänyt maakuntavaltuusto maakuntapäivillä. Toimeenpanosta Ståhlbergin esityksessä olisi vastannut maakuntalautakunta ja sen alaisuudessa toimivat lautakunnat, hallintokunnat ja toimihenkilöt. Tämäkään ehdotus ei koskaan tullut voimaan, sillä se julkaistiin epäotollisesti keskellä pula-aikaa. Esityksen ilmestymisen aikaan oli myös luotu edelleen (kuntayhtymän nimellä) käytössä oleva kuntainliittojärjestelmä, joten maakunnallisen itsehallinnon luominen siinä tilanteessa nähtiin loppujen lopuksi tarpeettomaksi. (Komiteanmietintö 1963/1, 18.)

Vuodesta 1955 lähtien kuntaa ylemmän asteinen itsehallinto oli käsittelyn alaisena jatkuvasti kunnallispäivillä ja julkisen sanan palstoilla. Suomen kaupunkiliitto teki vuoden 1955 lopulla Valtioneuvostolle aloitteen uuden komitean asettamisesta selvittämään maakunnallisen itsehallinnon käyttöönottamisen mahdollisuuksia ja voimassa olleen kuntainliittojärjestelmän toimivuutta. Seuraavana vuonna Maalaiskuntien liitto ja Finlands Svenska landkommuners förbund esittivät omilla tahoillaan saman asian selvittämistä. (Komiteanmietintö 1963/1, 20.)

2.2 Kuntainliittojärjestelmän kehittäminen

Kuntainliittojärjestelmään johtanut kehitys alkoi 1920-luvulla kun maassamme alettiin perustaa suuria kuntayhtymiä tuberkuloosiparantoloiden, piirimielisairaaloiden ja työlaitosten perustamista ja ylläpitoa varten. Kuntien lisääntynyt yhteistoiminta aiheutti tarpeen lainsäädännön uudistamiselle.

Varsinainen kuntainliittojärjestelmä sai alkunsa 1930-luvun alussa samalla kun kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uudistettiin vuonna 1932. Alun perin kuntien yhteistoiminta niille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi oli vapaaehtoista. (Sipponen 1965, 36 - 37; Komiteanmietintö 1963/1, 21 - 22.) Kuntainliittojärjestelmän puitteissa tapahtuvaa hallintoa on pidetty joustavana ja tehokkaana ja tehtävien on katsottu tulleen hoidetuksi paremmin kuin ne olisivat tulleet valtion hoidossa. Tämän vuoksi kuntainliittojärjestelmä (kuntayhtymä) on käytössä vieläkin. Vuoden 1963 Kuntien yhteistoimintakomitea kuitenkin listasi ensimmäisessä osamietinnössään myös selviä epäkohtia pakolliseen kuntainliittojärjestelmään liittyen. Ensinnäkin, ”Kuntia laajempien alueiden väestöä yhteisesti palvelevista pakollisistakin tehtävistä joudutaan huolehtimaan kullakin eri hallinnon alalla erikseen.” Kunnat joutuvat näin ollen olemaan mukana lukuisissa kuntainliitoissa, kuten keskussairaalapiirin-, mielisairaanhoidopiirin- ja ammattikoulukuntainliitossa. Tehtävät ovat varsin eriytyneitä ja toimialueet epäyhtenäisiä. Hallintoa vaivaa hajanaisuus eikä keskitetty johto ja taloudenhoito ole mahdollista ilman yhteistä, ylemmän asteista hallintoelintä. Toisena ongelmana on nähty se, että hyödyt eivät jakaudu kuntainliittojen toimialueiden asukkaiden kesken tasaisesti johtuen siitä, että kaikki kunnat eivät ole järjestäneet asukkailleen samanlaisia mahdollisuuksia käyttää laitoksia hyväkseen. Kolmantena epäkohtana komitea totesi kustannusrasitusten jakautumisen epätasaisesti kuntien kesken. (Komiteanmietintö 1963/1, 21 - 22.)

Maakunnallinen itsehallinto pyrki tuomaan ratkaisun näihin ongelmiin. Hallintokokeilulain (9§) mukaisesti maakunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että palvelut ovat riittävästi kaikkien saatavilla koko alueella. Kainuun maakunnallinen itsehallintomalli on selvästi rakennettu yhtenäisemmäksi kuin lukuisiin erityistehtäviin pirstoutunut kuntainliittojärjestelmä. Maakuntavaltuuston alaisuudessa toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala, koulutustoimiala sekä maakuntahallituksen alaiset alueiden käyttö- ja hanketoimiala, yhteiset palvelut -tulosalue sekä suunnittelu- ja kehittämissyksikkö. Päätöksenteko sekä valtiolta ja kunnista tulevan rahoituksen allokointi on keskitetty valtuustolle. (Laki Kainuun hallintokokeilusta, 5§; 9§; Verkkodokumentti1.)

2.3 Maakuntajakoon perustuva itsehallinto

Vuonna 1963 esitetty malli maakunnallisesta itsehallinnosta on monessa mielessä samankaltainen kuin Kainuussa tammikuussa 2005 alkanut itsehallintokokeilu. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattamista tutkinut Kuntien yhteistoimintakomitea (1963) päätyi jäsentensä niukalla enemmistöllä kannattamaan ylemmän asteista itsehallintoa. Komitea esitti, että itsehallinnon tulisi rakentua

samoille periaatteille kuin peruskuntien itsehallinnon. Pohjana komitea käytti edellä esiteltyä Ståhlbergin ehdotusta. Ylemmänasteiset itsehallintoyhdyskunnat se esitti muodostettavan lääninjakoon sopeutuviksi, jonka lisäksi nousi esiin ajatus Oulun ja Hämeen läänien jakamisesta kahteen maakuntaan. Oulun läänissä Kainuu olisi jo tällöin eriytetty omaksi maakunnakseen. Muodostettavien itsehallintoyhdyskuntien tuli komitean mukaan olla maakunnallisesti ja talousalueina mahdollisimman yhtenäisiä sekä riittävän suuria, jotta niiden toimintaedellytykset ja taloudellinen pohja kyettäisiin takaamaan. Helsingin kaupunki esitettiin jätettävän kokonsa vuoksi maakuntajaon ulkopuolelle. Maakunta -nimitys otettaisiin käyttöön ja samalla huolehdittaisiin maakuntien muodostumisesta tarkoituksenmukaisella tavalla. Maakunnan jäsenyys komitean ehdotuksessa olisi kaikilla maakuntaan kuuluvien kuntien jäsenillä. (Komiteanmietintö 1963/1, 27 - 28.)

Kuntien yhteistoimintakomitea esitti, että maakunnalle olisi siirretty pääosa kuntainliitoille kuuluvista tehtävistä. Tällä tavalla kuntainliittojen hajanainen tehtäväkenttä olisi saatu keskitetyn ohjauksen alle. Maakunta olisi huolehtinut ensinnäkin sairaalalaitosta koskevista tehtävistä. Keskusparantolat, tuberkuloositoimistot, keskusmielisairaalat, huoltotoimistot, B-mielisairaalat sekä keskus- ja aluesairaalat olisivat tulleet maakunnan vastuulle. Sosiaalihuollossa maakunta olisi ottanut hoidettavakseen vajaamielilaitosten perustamisen ja ylläpitämisen. Koulutuspuolella maakunta olisi ottanut vastattavakseen yleiset ammattikoulut ja valtion keskusammattikoulut. Erikoisoppilaitokset, kuten kauppaoppilaitos, eivät olisi maakunnan vastuualueeseen kuuluneet. Komitean mukaan maakuntien olisi myös voitava ottaa tehtäväkseen muitakin maakunnan asukkaiden yhteisiin tarpeisiin liittyviä tehtäviä, eikä pelkästään lakisääteisiä maakunnalle säädettyjä tehtäviä. Tästä asiasta komitea ei ollut yksimielinen, vaan kannatusta sai myös maakuntien toimialan rajaaminen tarkasti. Lopputuloksena oli, että maakuntien ja kuntien toimivaltarajoja ei määriteltäisi liian täsmällisesti etukäteen. (Komiteanmietintö 1963/1, 28 - 30.) Maakunnalla olisi ollut näin ollen mahdollisuus laajentaa toimialaansa, mikäli tilanne olisi sitä edellyttänyt.

Maakunnan toimielimet komitean esityksessä olivat jokseenkin samankaltaiset kuin Kainuun maakunnallisen itsehallinnon kokeilussa. Ylintä päätöksentekovaltaa Kainuussa käyttää maakunnanvaltuusto, joka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä. Valtuuston jäsenet vuoden 1963 komiteanmietinnössä olisi valittu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vaalipiireittäin siten, että vähimmillään vaalipiiriin olisi tullut kuulua 20 000 asukasta. Kainuussa tällä kaavalla ainoastaan

Kajaanin kaupunki olisi ollut oma vaalipiirinsä. Kainuun maakuntavaaleissa valtuustopaikat suhteutettiin kuntien asukaslukuun ja yhteensä valtuustoon valittiin 39 jäsentä. Puheenjohtajan valinta tehdään Kainuussa maakuntavaltuuston keskuudesta ja samaa menettelytapaa ehdotti myös vuoden -63 komitea. Maakunnanhallitukseen kuntien yhteistoimintakomitea ehdotti puheenjohtajaa sekä vähintään kahdeksaa jäsentä, joista yksi olisi myös hallituksen varapuheenjohtaja. Kainuun maakuntahallituksessa jäseniä on puheenjohtajan lisäksi kymmenen. Kainuun maakuntahallituksen puheenjohtajana toimii maakunnan ylin virkamies, valtuuston valitsema maakuntajohtaja. Tässä Kainuun malli eroaa selvästi komiteanmietinnössä (1963/1, 32) esitetystä mallista, jossa todettiin että, ”Maakunnan johtavana viranhaltijana toimivan maakunnanjohtajan ei tulisi olla maakunnanhallituksessa edes jäsenenä”. Maakunnanjohtajan valinnasta olisi komitean esityksen mukaan vastannut maakunnanvaltuusto. Aivan kuten Kainuussa 40 vuotta kuntien yhteistoimintakomitean esityksen jälkeen tapahtui. (Laki Kainuun hallintokokeilusta; Komiteanmietintö 1963/1, 30 - 32.)

Maakunnan taloudesta komitea ehdotti, että se olisi perustunut kuntien talouden mukaisesti verotukseen. Maakunnanvero olisi toimitettu maakunnan jäsenten välittömän verotuksen yhteydessä. Kainuun mallissa maakunnanveroa ei ole, vaan peruspalvelut rahoitetaan kunnilta perittävillä prosentiosuuksilla ja maakunnalle myönnetyllä valtionrahoituksella. Maakuntavaltuusto allokoiki varat parhaaksi katsomallaan tavalla Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle, koulutustoimialalle ja maakuntahallituksen alaisuuteen. (Laki Kainuun hallintokokeilusta, 23§; Komiteanmietintö 1963/1, 32 - 33.)

2.4 Läänijakoon perustuva itsehallinto ja Kainuun lääni

Vuoden 1970 Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitea lähti liikkeelle siitä, että ylemmänasteinen itsehallinto toteutettaisiin läänijakoon perustuen. Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueena olisi Oulun lääni, mutta Kainuuta mietinnössä ei eroteltu omaksi alueekseen. Entiset läänit olisivat olleet kukin oma maakuntansa. Tässä suhteessa ero vuoden 1963 komiteanmietintöön ja Kainuun maakunnalliseen itsehallintoon on selvä. Vuoden 1970 komitea esitti maakuntaitsehallinnon lääninhallinnosta irralliseksi toimijaksi, jonka tehtävät olisivat kunnallishallinnon tehtävien kaltaisia. Komitea mietti myös mahdollisuutta yhdistää lääninhallinto ja maakuntahallinto kokonaan tai osittain. Yhdistämisen ongelmana olisi se, että se vaarantaisi maakuntaitsehallinnon perustana olevan itsenäisyyden. Lääninhallinnossa toimiva valtion virkamiehistö saattaisi ajoittain joutua ohittamaan maakunnallisen edun valtion edun nimissä ja

vastaavasti maakunnan luottamismiesten kunnalliset intressit voisivat sekoittua lääninhallintoon. Toimivaltarajat saattaisivat yhdistetyssä mallissa muodostua hämäräksi ja etenkin kansalaisten kannalta hyvin epäselviksi. (Komiteanmietintö 1970/A7, 74 - 85.)

Maakunnan tehtävät vuoden 1970 komitea määritteli samankaltaisiksi kuin edellinen asiaa pohtinut komitea. Maakunta vastaisi terveyden- ja sairaanhoidosta, sosiaalihuollosta, opetus- ja sivistystoimesta sekä mahdollisesti muista lakisäätelisistä tehtävistä. Ylimpänä päätöksentekuelimenä säilyi välittömällä vaaleilla valittu maakunnanvaltuusto. Toimeenpanovalta olisi maakunnanhallituksella ja sen valvonnan alaisilla lautakunnilla ja virkamiehillä. Talous perustui edellisen komitean mietinnön tavoin maakunnanveroon.

Myöhemmissä komiteanmietinnöissä maakuntaitsehallintoa ei enää kehitelty samalla tavalla kuin 1963 ja 1970 komiteoiden mietinnöissä. 1974 väliportaanhallintokomitea päätyi esittämään hallinnon keskittämistä kansanvaltaistetulle lääninhallinnolle. Uusia läänejä komitea ehdotti muodostettavan kolme. Uudet läänit olisivat Pirkanmaan lääni, Satakunnan lääni sekä Kainuun lääni. Kainuun maakunnan komitea näki muodostavan niin selkeän ja toiminnallisesti itsenäisen talousalueen, että Vaalan kuntaa lukuun ottamatta nähtiin perusteltuna erottaa Kainuu Oulun läänistä omaksi läänikseen. Perusteluna nähtiin myös Kainuun väestön yhteenkuuluvuuden tunne ja pitkät välimatkat Kainuun kunnista hallintopääkaupunkiin Ouluun. Laajan alueen vuoksi monet palvelut ovat liian kaukana kansalaisia, mikä korjaantuisi järjestämällä yhteiskunnalliset toiminnot oman alueen sisällä Kainuussa. Tavoitteeksi uudistukselle asetettiin alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen ja Kainuun kehittäminen kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. (Komiteanmietintö 1974/98, 259 - 260.) II väliportaanhallintokomitea 1983, luopui maakuntaitsehallintoajattelusta ja asetti tavoitteeksi lääninhallinnon demokratisoimisen luottamusmiesshallinnon avulla. Kyse oli siis valtionhallinnon kehittämisestä, eikä maakuntaitsehallinnosta. (Tiihonen 1986, 127 - 128.)

2.5 Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, vapaakuntakokeilu ja maakuntataso

1980-luvun lopulta saakka Suomessa on pyritty vahvistamaan kunnallista itsehallintoa väljentämällä lainsäädäntöä ja valtiosuusjärjestelmän yksityiskohtaisuutta (Ryynänen, 2002). Pääministeri Holkerin hallitusohjelmaan (Hallitusohjelma 30.4.1987) kirjattiin, että hallitus antaa esityksen kuntien hallintoa, taloudenpitoa sekä valtiosuus- ja avustusjärjestelmää koskevasta vapaakuntakokeilusta. Ryynänen (Aviisi 11/2000) mukaan vapaakuntakokeilu perustui siihen, että 56 kunnalle annettiin mahdollisuus uusien hallintomallien kokeilemiseen ilman lainsäädännön

kahleita. Pääministeri Vanhasen (17.2.2005 seminaari) mukaan vapaakunta-ajattelussa oli kyse kunnille myönnetystä vapaudesta määritellä itse palvelutuotantonsa tavoista ja kustannuksista, kunhan erityislainsäädännössä määritellyt palvelujen minimivaatimukset täyttyvät. Vuoden 1993 toteutettu valtiosuusuudistus lisäsi huomattavasti kuntien päätösvaltaa, kun kustannusperusteinen ja norminantoon sekä valvontaan perustunut järjestelmä ei enää sitonut kuntia yhtä jäykästi kuin ennen (Myllymäki - Uoti, 1995). Vapaakuntakokeilua jatkettiin vuoteen 1996 saakka, mutta siihen liittynyt vapaus päättää palvelujen tuotantotavoista tuli jäädäkseen.

Maakunnallisen tason kehittäminen oli myös mukana Holkerin hallituksen ohjelmassa (Hallitusohjelma 30.4.1987), jossa todettiin, että ”Kuntainliittohallinnon kokoamista jatketaan tavoitteena maakunnallisesti yhtenevät alueelliset kuntainliitot.” Aluekehitys tuli 1990-luvun puolessa välissä maakunnan liittojen, kuten Kainuun liiton vastuulle (Ryynänen, 2002). Myös Esko Ahon hallituksen linjauksissa (Hallitusohjelma 26.4.1991) suunnattiin selkeästi kohti laajempaa kunnallista itsehallintoa ja edistettiin mahdollisuutta kuntien väliseen yhteistyöhön. ”Maakunnallista hallintoa ja päätäntävaltaa kehitetään luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen kokoamiselle taloudellisiksi ja toiminnallisesti laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi” (Hallitusohjelma 26.4.1991). Samassa ohjelmassa linjattiin myös, että keskushallinnon ja lääninhallinnon toimivaltaa siirretään kuntiin ja kuntainliitoille. Ahon hallitusohjelmassa päätettiin myös käynnistää valmistelu maakuntahallinnon kokeilemiseksi. Lipposen I hallitus jatkoi samaa kehityskulkua. Aluepoliittiseksi tavoitteeksi asetettiin selväpiirteisen, alueiden omaleimaisuuden huomioon ottavan sekä ennen kaikkea tehtävien edellyttämän aluehallinnon luominen. Tavoitteeksi asetettiin myös maakuntien liittojen, lääninhallitusten ja piirihallintoviranomaisten suhteiden selkiyttäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen. Maakuntien liittojen toimintaa aluekehitysvastuullisina kuntien yhteistoimintaorganisaatioina päätettiin selkiyttää. (Hallitusohjelma 13.4.1995.)

Kuntien toimintavapauden sivuvaikutukset tulivat esille Lipposen II hallituksen ohjelmassa (Hallitusohjelma 15.4.1999), jossa kuntien valtiosuusjärjestelmää päätettiin jälleen tarkastella uudelleen vuoteen 2002 mennessä. Ohjelmaan kirjattiin myös kuntien velvoitteiden, tehtävien ja rahoituksen tasapainon arvioiminen, jotta kunnat kykenisivät selviytymään velvoitteistaan kohtuudella. Maakuntahallinnon järjestäminen Kainuuseen hallintokokeilun muodossa sai sykäyksen Lipposen Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa 16.10.2001 tekemästä aloitteesta (Perttunen 2002). Yli sadan vuoden ajan esillä ollut ajatus kuntaa ylemmän asteisen itsehallinnon toteuttamisesta saatiin vihdoinkin alulle, vaikkakin vain yhtä maakuntaa koskevana kokeiluna.

3. HALLINNON MUUTOS

Kysymys siitä, esiintyykö muutosta, ei nykyajan dynaamisessa ympäristössä ole enää mielekäs (Hersey - Blanchart 1990, 321). Kainuussa toteutettava itsehallintokokeilu on saanut alkunsa yhteiskunnallisesta muutoksesta jota käyn läpi seuraavassa luvussa. Sitä ennen on syytä tarkastella lähemmin muutoksen moniselitteistä käsitettä sekä sen suhdetta kokeiluun ja uudistukseen eli reformiin. Hallinnon muutosta käsittelevän teoreettisen viitekehyksen tavoitteena on löytää mahdollisimman hyvin soveltuva työkalu Kainuun hallintokokeilun muutosprosessin arvioimiseen. Tutkimuksen analyysivaiheessa hyödynnetään tämän luvun teoriaa tuotaessa esiin muutosprosessin kainuulaisia piirteitä ja verrattaessa niitä muutosteorioissa esitettyihin universaaleihin piirteisiin.

3.1 Muutoksen käsite ja perusulottuvuudet

Muutoksesta puhuttaessa on aluksi täsmennettävä minkä muuttumisesta on kyse (Vartola 2004, 51 - 52). Tässä tutkielmassa on kyse maakuntaitsehallinnon tuomasta hallinnon muutoksesta Kainuussa. Pro gradu -tutkielmani keskittyy ennen kaikkea hallinnon muutoksen vaikutusten tarkasteluun maakuntahallinnon alaisuuteen siirtyneellä koulutustoimialalla. Kuntien vastuulle jäänyt peruskoulutus jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Salmisen (1998, 33) mukaan hallinnon muutos tulee ymmärretyksi tarkastelemalla sitä ensinnäkin hallinnon ja organisaatioiden konkreettisen muutoksen näkökulmasta ja toiseksi, tarkastelemalla miten hallintoa ja organisaatioita koskeva ajatteluperinne on muuttunut. Hänen mukaansa muutosta tutkittaessa hallintotieteellä on sekä empiirinen että normatiivinen tehtävä. Empiirinen tutkimus mittaa ja arvioi hallinnon konkreettisia muutoksia, kun normatiivinen näkökulma puolestaan pohtii toivottavaa suuntaa ja sisältöä muutokselle. (emt. 33.) Tämä luku luo teoreettista pohjaa hallinnon muutoksen tarkastelulle, jonka tulen tekemään tutkimusaineiston analyysin yhteydessä pääluvussa V. Tässä työssä tarkastellaan Kainuun maakuntaorganisaation rakenteellista muutosta ja maakunnan palvelutuotannon uudelleen organisoitumista. Normatiivisen näkökulman mukainen pohdinta hallintokokeilun tuoman muutoksen toivotusta sisällöstä ja suunnasta tulee myös esille tässä pro gradu -tutkielmassa.

Abstraktisti määriteltynä hallinnon ja organisaatioiden muutosta voidaan tarkastella useista näkökulmista. Ensinnäkin voidaan tarkastella muutosta tilasta toiseen tapahtuvana hallinnon rakenteita, prosesseja ja henkilöstöä koskevana ajallisena muutoksena (Salminen 1998, 34). Vartola syventää ajatusta määrittelemällä muutoksen minkä tahansa ilmiön rakenteen, olemuksen tai

piirteen siirtymisenä jonain hetkenä määritellystä tilasta toiseen. Olipa muutoksessa kyse edistymisestä tai taantumisesta, on oleellista tuntea lähtötilanne johon muuttunutta tilannetta voidaan verrata. (Vartola 2004, 53.) Muutos voi olla myös muuttumattoman, staattisen tilan säilymistä (Vartola; Salminen 1998, 34). Kontingenssiteoreettinen ajattelu korostaa organisaatioiden ja hallinnon toimintakyvyn säilyttämiseksi kykyä sopeutua toimintaympäristön muuttumiseen (mm. Vartola 2004, 55). Myös Morganin (1998) mukaan organisaatiot toimivat monimutkaisessa ja alituisesti muuttuvassa toimintaympäristössä sekä kohtaavat jatkuvasti monimutkaisia ja ennalta arvaamattomia ongelmia. Käytännössä muuttumattomuuden tila on näin ollen taantumista, koska organisaatio tai hallinto ei enää kykene vastaamaan ympäristön asettamiin uusiin ja alati muuttuviin haasteisiin. Organisaation tuottamat palvelut eivät tällöin enää vastaa asiakkaiden niille asettamia odotuksia. Julkishallinnollisia organisaatioita syytetään usein siitä, etteivät ne reagoi riittävän nopeasti ympäristönsä ja asiakkaidensa muuttuviin tarpeisiin. Samalla arvostelussa unohdetaan näiden organisaatioiden institutionaalinen tehtävä ja julkishallinnon toiminnan keskeisistä periaatteista, toimintavarmuus ja toiminnan ennustettavuus. Julkisen sektorin organisaatiot eivät voi muuttua jokaisen muotivirtauksen mukana, vaan niiden yhtenä tehtävänä on luoda vakautta alati muuttuvassa toimintaympäristössä.

Toinen tapa on tarkastella muutosta reformina, jolloin kyse on hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön tietoisesta uudistustyöstä (Salminen, 1998, 34). Caiden (1969, 1; 65) määrittelee hallinnollisen reformin olevan vastustusta kohtaava, keinotekoisesti aikaansaatu hallinnon muutos. Reformin tarve nousee luonnollisen hallinnonmuutosprosessin toimimattomuudesta. Keinotekoisuus selittyy sillä, että reformi on suunniteltu, tarkoituksellinen ja ihmisten keinotekoisesti aikaansaama. Toisin sanoen, se ei ole luonnollinen eikä automaattinen tapahtuma joka tapahtuisi vahingossa. Reformille on ominaista se, että se ei ole universaalisti hyväksytty totuus, vaan sen alkuun saattaminen ja toteuttaminen vaatii vakuuttelua, argumentointia ja sanktioiden mahdollisuutta. Se on peruuttamaton prosessi, jolla on myös moraalisia sivumerkityksiä. Reformin uskotaan johtavan vallitsevaa tilannetta parempaan lopputulokseen parantamalla hallinnon epäkohtia ja poistamalla väitetyjä puutteita. Sen puolesta on näin perusteltua taistella. (Caiden 1969, 65.) Vartola (2004, 55) tiivistää muutoksen ja reformin eron toteamalla muutoksen olevan ”organisaation itsesäätelevää mukautumista olosuhteiden muutokseen”, kun taas ”reformi on aina seurausta muutoksesta, asioiden järjestämistä tietoisesti jo tapahtuneen muutoksen aiheuttaman tilanteenarvioinnin mukaisesti.” Onnistunut hallinnollinen reformi voi aiheuttaa positiivisen ketjureaktion, jonka seurauksena toteutetaan uusia ennakoimattomia uudistuksia, jotka puolestaan voivat edelleen johtaa uusiin hyödyllisiin

reformeihin (Caiden, 1969, 11). Edellä esitetyn perusteella Kainuun hallintokokeilua voidaan hyvällä syyllä kutsua reformiksi.

Tämän tutkimuksen kannalta on tarkoituksenmukaista laajentaa käsitelmää muutos ja reformin suhteiden tarkastelusta koskemaan myös kokeilun suhdetta kahteen edellä mainittuun. Mäki-Lohiluoma ja Niemi-Iilahti (1990, 23 - 26) määrittelevät kokeilun, uudistuksen eli reformin ja muutoksen eroja. Kokeilulla pyritään selvittämään jotakin asiaa, esimerkiksi toimiiko jokin vai ei. Kokeilu yhdistyy ajatuksena väliaikaiseen toimintaan, joka voi johtaa joko uudistukseen tai paluuseen vanhaan. Kokeilu on nimenomaan semanttisesti tarkasteltuna toimenpide, jonka jälkeen on mahdollisuus lopettaa se ja palata alkuperäiseen toimintamalliin, vakiinnuttaa kokeilun mukainen toimintamalli tai aloittaa uusi kokeilu uudella toimintamallilla. Jos vanhaan ei palata, merkitsee kokeilu kirjoittajien mukaan samaa kuin uudistus. Vartolaa (2004, 53.) vapaasti mukailen kokeilu on tällöin muuttanut jotain joksikin toiseksi jossakin tilassa ja jonkin ajan kuluessa. Kokeilu ei myöskään väliaikaisuutensa vuoksi herätä yhtä kiivasta muutosvastarintaa kuin uudistus. (emt. 23.) Kainuun hallintokokeilussa kokeilulle on jo valmiiksi määritelty päättymisaika, mutta vaikka kokeilun päättyessä vuonna 2012 päätettäisiinkin palata vanhaan malliin, on moni asia uudistunut niin paljon, ettei alkuperäisen kaltaiseen tilaan ole mahdollista palata. Tutkimuskohteen osalta kokeilu siis väijäämättä merkitsee uudistusta ja muutosta.

Uudistusta tai reformia myös Mäki-Lohiluoma ja Niemi-Iilahti (emt. 24) kuvailevat tietoisena, tarkoitettuna ja selvästi suunnattuna toimintana, jonka päämääränä on muutoksen aikaansaaminen. Muutos sen sijaan on laajempi käsite, johon kuuluvat sekä tietoisesti tarkoitettut, että odottamatta seuranneet muutokset. Kirjoittajat jatkavat: ”Hallinnon uudistus on siten hallintokoneistossa tapahtuva ohjattu ja johdettu muutos.” Kokeilun erottaa tästä uudistuksen määritelmästä ainoastaan edellä mainittu väliaikaisuuden ulottuvuus. Tässä tutkimuksessa Kainuun hallintokokeilu nähdään nimensä semanttisesta olemuksesta huolimatta uudistuksena ja todellisena muutoksena. Julkilausumia, joiden mukaan maakuntahallinto purettaisiin määräajan jälkeen, ei ole esitetty. Kainuussa muutos nähdään pysyvänä ilmiönä, josta yhtenä osoituksena on maakuntavaltuuston vahvistama ”Maakuntasuunnitelma 2025” (Maakuntavaltuusto 26.9.2005, 61§). Hallintokokeilua voidaan näin ollen kokeilun sijasta kutsua myös reformiksi. Alkuperäistä tilaa ei voida palauttaa entisen kaltaiseksi, vaikka reformi epäonnistuisi (Caiden 1969, 66). Valtakunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna Kainuun hallintokokeilu on julkiseen palvelutuotantoon liittyvä kokeilu, jonka sovellettavuus maan muihin kuntiin voidaan arvioida ennalta määritellyn koeajan loputtua. Hallintokokeilulle ei ole asetettu sellaista pioneeritavoitetta, että mallia edes tavoiteltaisiin

laajasti muualle Suomeen. Valtakunnassa on samaan aikaan käynnissä erillinen kunta- ja palvelurakennemuutos, joilla haetaan malleja laajempaan käyttöön. Kainuun maakunnassa hallintokokeilun mukanaan tuoma muutos on todellista elämää, jonka eteen tehdään töitä huomattavasti koeaikaa pidemmällä tähtäimellä. Tässä tutkimuksessa hallintokokeilu käsitetään yhtäläillä hallintokokeiluksi, hallinnon muutokseksi, kuin hallinnon uudistukseksi. Käsitteiden eroista huolimatta on tämän tutkimuksen kannalta epäoleellista rakentaa aitaa niiden välille hämärtämään tutkimuksen perustarkoitusta. Terminologian tarkastelu on kuitenkin erittäin mielenkiintoista ja syventää muuten abstraktin muutos -termin ominaisuuksia. Termin analysoinnin avulla on mahdollista kuvata muutosprosessia eksaktimmin kuin pelkkää muutos-sanaa käyttämällä ja luoda kerrontaan särmikkyyttä ja tarkkuutta.

Edellä esitettyjen tilasta toiseen tapahtuvan ajallisen muutoksen ja reforminäkökulman ohella muutosta voidaan tarkastella myös kasvuna, jolloin kyse on hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön kasvusta kvantitatiivisesti eli niiden määrällisestä lisääntymisestä. Kasvu on muutosta silloin, kun sillä muutetaan jotakin joksikin toiseksi. (Vartola 2004, 53; Salminen 1998, 34.) Hallinnon muutoksen kvantitatiivinen tarkastelu ei ole kuitenkaan tämän tutkimuksen mielenkiinnon ensisijaisena kohteena.

Leemans (1976, 76) lähestyy hallinnollista uudistusprosessia puolestaan siitä näkökulmasta, miten yksilöt tai ryhmät tulevat osallisiksi hallinnon muutostoimintaan. Toimintaa ja siihen osallistumista hän analysoi kolmen toisiaan seuraavan pääelementin kautta. Ne ovat yllykkeet, impulssi ja toiminta. Yllykkeillä Leemans (emt.) tarkoittaa niitä tekijöitä, jotka motivoivat yksilöitä ja ryhmiä mukaan uudistustoimintaan. Kainuussa muutoksen yllykkeenä oli ensinnäkin se, että maakunnan selviytymisen edellytykset heikkenevät väestön vähenemisen myötä. Toiseksi se, että Kainuun kuntien taloudellinen tila on vaikea ja yhä heikkenevä sekä kolmanneksi se, että vallitsevan kehitystrendin jatkuminen olisi merkinnyt palvelujen keskittymistä Kajaaniin. (Verkkodokumentti4; ks. myös Verkkodokumentti5.) Impulssilla Leemans (emt.) tarkoittaa sitä päätöstä, jonka myötä tullaan aktiivisiksi toimijoiksi muutosprosessiin. Kainuun osalta muutosprosessiin johtaneet tapahtumat alkoivat Kajaanissa 2001 pidetystä Pohjois-Suomen strategiaseminaarista, jota seurasi sisäasianministeriön julkaisema, selvitysmies Perttusen laatima raportti ”Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi”. Raportti käynnisti laajan valmistelun, jonka päätteeksi eduskunta hyväksyi lain Kainuun hallintokokeilusta 2003. (Verkkodokumentti1.) Toimintaa Leemans (1976, 76) kuvailee impulssin jälkeisiksi aktiivisiksi toimiksi, joilla pyritään vaikuttamaan aiotun uudistuksen soveltamiseen. Toiminnassa on siis yksinkertaisesti kyse hallinnon muutosta, sen

muotoa sekä toteuttamistapaa koskevaan päätöksentekoon osallistumisesta. Hallintokokeilun valmisteluvaihe oli tätä toimintaa aidoimmillaan. Tämä väite tullaan osoittamaan todeksi tutkimuksen analyysivaiheessa usean eri aihepiirin käsittelyn yhteydessä.

3.2 Hallinnon muutos suhteessa yhteiskunnalliseen muutokseen

Hallinnon uudistamista pohdittaessa nousee esiin kysymys siitä, pyritäänkö sillä pelkästään parantamaan hallinnon suoriutumista tehtävistään vai pyritäänkö uudistuksella saavuttamaan laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita (Caiden 1969, 12 - 14; Vartola 2004, 54). Kainuun hallintokokeilun osalta pohdittava olisi näin ollen a) pyritäänkö uudistuksella parantamaan hallinnon toimintakykyä, jotta se kykenisi tuottamaan parempia palveluja pienemmillä kustannuksilla maakunnan asukkaille, vai b) että uudistus tarjoaisi ratkaisuja laajempiin yhteiskunnallisiin epäkohtiin kuten työttömyyteen ja väestön vähenemiseen. Hallintoteorian perinteinen vastaus on ollut, että muutosta ohjaavien ammattilaisten tulee pysyä oman osaamisalueensa sisällä, jolloin varmistetaan paras mahdollinen asiantuntemus kuhunkin tilanteeseen. Tällöin hallinnollista uudistusta ohjaavat asiantuntijat antavat neuvoja yksilöille, ryhmille ja instituutioille jotta ne suoriutuisivat niille määritellyistä tehtävistä mahdollisimman hyvin. Perinteinen näkökulma keskittyy näin ollen hallinnon toimintaan ja sen suorituskyvyn varmistamiseen, siihen että koneisto toimii vakaasti ja luotettavasti kaikissa olosuhteissa ja tilanteissa.

Caiden (emt.) esittääkin kysymyksen siitä pitäisikö hallintoa uudistettaessa ottaa yksilöiden, ryhmien ja instituutioiden lisäksi tarkastelun alle myös yhteiskunnallinen vaikuttavuus kolmeen edellä mainittuun liittyvänä tekijänä. Hallinnollinen uudistus on osa yhteiskunnallista uudistusta, eikä niiden keinotekoinen erottaminen ole järkevää. Myös Vartolan (2004, 54) mukaan on ongelmallista jos hallinnon muutosta pohdittaessa hallintokoneisto ja yhteiskunta nähdään erillisinä toimijoina. Hallinnossa toimivat yksilöt kohtaavat muutokset myös yhteiskunnan jäseninä ja monet heistä ovat vaikuttamassa hallinnon reformipyrkimyksiin esimerkiksi poliittisten puolueiden jäseninä. Hallinnon ja yhteiskunnan erottamattomuutta ja toisistaan riippuvuutta kuvaa myös seuraava Caidenia (emt. 14) mukaillen tehty jaottelu:

- a) teknisesti pätevä hallinto käyttää julkista valtaa ja hallitsee yhteiskunnan resursseja
- b) hallinto on syntynyt sekä ehkäisemään että avustamaan yhteiskunnallisia muutoksia ja yhteiskunnalliset muutokset institutionalisoituvat nimenomaan hallinnossa

- c) monet yhteiskunnan palvelut ja tuotteet ovat seurausta hallinnon toiminnasta ja sen suorittamasta resurssien allokoinnista
- d) hallinnon odotetaan parantavan sosiaalisia epäkohtia ja kykenevän ennakoimaan tulevaisuutta.

Hallinnon tekemillä valinnoilla on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia yhteiskuntaan, eikä näitä vaikutuksia voi jättää tarkastelun ulkopuolelle hallinnon uudistamisesta puhuttaessa. Yhteiskunnalliset reformit on organisoitava hallinnon avulla, jotta ne saataisiin voimaan (Caiden 1969, 12). Hallinnon muutos on siis seurausta yhteiskunnan muutoksesta ja toisaalta hallinnon muuttuessa myös yhteiskunta muuttuu. Kainuun hallintokokeilun taustalla oli selviä yhteiskunnallisia ongelmia, kuten maakunnan selviytymisen edellytysten heikkeneminen väestön vähenemisen myötä. Tämän kaltaiset muutokset yhteiskunnallisessa tilanteessa pakottavat uudistamaan hallintoa, jotta se kykenisi vastaamaan uusiin muuttuneisiin haasteisiin. Hallinnon muuttuessa yhteiskunnan päätöksentekorakenne ja palvelutuotanto muuttuu, jonka pitäisi näkyä positiivisena kehityksenä yhteiskunnan jäsenten näkökulmasta. Mielenkiintoinen kysymys on se, onko muutos positiivista, vai ovatko odottamattomat seuraamukset ja muut ei-toivotut sivuvaikutukset niin laajoja, että ne hukuttavat alleen muutoksen mukanaan tuomat parannukset. Kysymys on keskeinen tämän tutkielman ongelmanasettelun kannalta.

3.3 Muutosvastarinta

Puhuttaessa muutosvastarinnasta hallinnon muutoksen yhteydessä, on syytä tarkastella sitä ensinnäkin politiikan ja hallinnon välisten suhteiden näkökulmasta ja toisaalta muutoksessa mukana olevien yksilöiden ja ryhmien näkökulmasta. Näin saadaan monipuolisempi kuvaus muutosta vastustavista tekijöistä.

Poliittisen tahdon puuttuminen nähdään usein hallinnon uudistumattomuuden syynä. Poliittisten puolueiden väliset näkemuserot johtavat uudistusten lykkäämiseen tai kompromisseihin, joilla ei saada aikaiseksi toivottuja tuloksia. (Vartola 2004, 117.) Kehittyneiden demokratioiden yleisesti tunnettu peruseräite politiikan ja hallinnon suhteesta on se, että kansalaisten valitsevat poliittiset päätöksentekijät ohjaavat hallinnon ja hallintovirkamiesten toimintaa. Hallinto toteuttaa poliittisia päätöksiä ja toimii poliittisten päätöksentekijöiden määrittelemissä rajoissa. (esim. Kickert 1997, 202.) Ideaalitalanteessa tämä merkitsisi ihmisten yhteiskunnallisten mielipiteiden muuttumista konkreettisiksi ja mielipiteiden mukaisiksi muutoksiksi ihmisten elinympäristössä. Hallinto

ainoastaan tulkitsisi kansan mielipiteitä ja toteuttaisi niitä. (Komiteanmietintö 1974/98, 307.) Monimutkaisessa ja alati muuttuvassa yhteiskunnassa tällainen täydellinen ja rationaalinen poliittisen demokratian prosessi ei ole mahdollinen. Vartolan (2004, 117) mukaan asiaa on lähestyttävä tarkastelemalla uudelleen hallinnon ja politiikan suhdetta. Eri hallinnonalojen toiminnan tunteminen vaatii niin paljon spesifiä tietämystä, että poliittisilla päätöksentekijöillä on pakko turvautua kyseisen hallinnonalan virkamiesten tietoihin. Tämä on omiaan lisäämään byrokratian periaatteiden mukaan toimivan hallintokoneiston valtaa suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Lisäksi hallinnon ylimpien tasojen politisoituminen merkitsee sitä, että käytännössä virkamiehet ovat itse puolueiden jäseninä mukana laatimassa toimintaohjeita itselleen. Keskenään eri mieltä olevien puolueiden työntyminen hallinnon sisälle ja tämä yhdistettynä byrokratian itseintressiin, johtaa tilanteeseen jossa uudistusten ja muutosten aikaansaaminen on hyvin vaikeaa. (Vartola 2004, 117 - 118; ks. myös Kom. 1974/98, 307.) Uudistukset jäävät kompromisseja haettaessa usein liian laimeiksi eikä niillä saavuteta alkuperäisiä tavoitteita.

Tarkasteltaessa muutosvastarintaa yksilöiden ja ryhmien näkökulmasta kiinnittyy huomio kompromissien hidastavasta voimasta enemmän yksilöiden päätöksentekoon. Näkökulmille on yhteistä se, että muutokseen suhtautuminen liittyy lähes aina oman edun tavoittelemiseen. Itselle edullisiin muutoksiin suhtaudutaan myönteisesti, neutraalissa tilanteessa helposti vastustetaan, koska ei olla varmoja siitä, menetetäänkö muutoksen myötä nykyinen asema vai saadaanko siitä hyötyä.

Caidenin (1969, 60) mukaan muutosvastarinta on välttämätöntä muutoksen pysyvyyden ja stabiiliteetin kannalta, sillä jos ihmiset voisivat muuttua ja he olisivat muutettavissa aina tilaisuuden tullen mielivaltaisesti, olisi seurauksena kaaos. Muutosvastarinnan voima piilee ihmisten pyrkimyksessä tavoitella omaa hyötyään ja puolustaa itseään. Tämän ansiosta järjenvastaiset ja mielivaltaiset muutokset eivät tule menestymään yhteiskunnassa. Halutessaan ihmiset voivat omaksua muutokset nopeasti, etenkin silloin kun he hyötyvät muutoksesta. Ongelmia seuraa siitä, että muutoksen positiivisia vaikutuksia ei aina kyetä näkemään ennakolta, jolloin pelko tuntemattomasta voi toimia muutoksen omaksumisen ja hyväksymisen esteenä.

Caiden jakaa ihmiset kolmeen kategoriaan sen mukaan, miten he suhtautuvat muutokseen ja sen nopeuteen, kuinka paljon he sietävät ajatustensa vastustajia ja mitä he ovat valmiita uhraamaan muutoksen eteen. Ensimmäistä ryhmää voidaan kutsua vanhoillisiksi, sillä he haluavat säilyttää vanhat valta-asemansa ja vastustavat innovaatioita, joiden laajemmasta suosiosta ei voida olla

varmoja. Tämä ryhmä hyväksyy vain muutokset, jotka valtaosa ihmisistä näkee väistämättöminä. Toisen ryhmän muodostavat vallankumoukselliset, jotka haluavat eliitiksi eliitin paikalle hallitsemaan yhteiskuntaa ja toteuttamaan omia muutosideoitaan. He pyrkivät nopeisiin ja merkittäviin yhteiskuntarakenteen ja asenteiden muutoksiin, eivätkä he ole valmiita kompromisseihin tavoitteensa edessä. Kolmatta ryhmää edustavat reformistit, jotka pysyttelevät vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen puitteissa pyrkimällä kuitenkin samaan aikaan muuttamaan sen haluamaansa suuntaan. Reformistit pyrkivät vaikuttamaan ihmisten ajattelutapoihin ja sitä kautta edistämään omia päämääriään ilman yhteiskunnallista konfliktia. (Caiden 1969, 4 - 5; 60.)

Siihen kuinka nopeasti uudistukseen sopeudutaan, riippuu Caidenin (emt. 6) mukaan a) tavasta ja keinoista joilla reformi esitetään, b) siitä kuinka paljon asioista tietävät ovat yhteydessä asioista tietämättömiin, c) lupaako reformi ratkaisuja koettuihin ongelmiin, d) kuinka jyrkästi se on ristiriidassa vallitsevien uskomusten kanssa, e) muutosta johtavien arvovallasta ja karismasta sekä f) vastustuksen kiihkeydestä. Näiden lisäksi uudistuksen onnistumisen kannalta oleellista on ajoituksen onnistuminen. Yhteiskunnallisia uudistuksia arvioitaessa on turhaa miettiä mitä olisi voinut tapahtua. Tärkeämpää on vertailla odotuksia saavutuksiin sekä arvioida mihin odottamattomiin seuraamuksiin uudistus johti ja mitä muita sivuvaikutuksia sillä oli.

Leemansin (1976, 65 - 66) mukaan muutoksessa on pohjimmiltaan kysymys vallitsevan todellisuuden ja halutun tilan välisen yhteyden rakentamisesta. Mitä suurempi ero niiden välillä on, sitä enemmän muutos aiheuttaa joissakin muutosprosessiin osallistuvissa vastarintaa. Toisaalta taas tyytymättömyys nykytilaan vähentää muutosvastaisuutta tai lisää halukkuutta muutokseen.

3.4 Muutoksen johtaminen

Keitä uudistuksia johtavat ovat ja millaisia tietoja ja taitoja he tarvitsevat muutosprosessin aikaansaamiseksi? Caiden (1969, 201) jaottelee muutosjohtajat innovatiivisiin uudistajiin, toimeenpanijoihin ja seuraajiin. Tämä jaottelu ei kuitenkaan välttämättä kerro paljoakaan muutosjohtajien tavasta toimia tai johtaa uudistuksia. Tarpeellista on pohtia muutosjohtajuuden kontekstisidonnaisuutta, eli toimiiko sama ihminen eri tavalla erilaisissa tilanteissa, ja toisaalta millaiset tilanteet ovat suotuisia reformien toteuttamiselle. Toinen tapa lähestyä muutosjohtajuutta on tarkastella johtajien motiiveja. Onko uudistuksen läpiviemisen motiivina oman kunnianhimon tyydyttäminen, kuuluminen johonkin esimerkiksi etniseen tai kansalliseen ryhmään vai onko motiivina uskominen yhteisen hyvän lisääntymiseen reformin kautta. (emt. 201 - 202.)

Boschoffin (2005) mukaan muutosprosessi voidaan nähdä kolmivaiheisena prosessina, jossa ensin tunnistetaan ongelma, laaditaan strategia kyseisen ongelman ratkaisemiseksi ja vakiinnutetaan uusi toimintamalli organisaatiossa. Tämä on samalla muutosjohtajan toimenpidesuunnitelma. Avaan tätä prosessia seuraavaksi.

Ensin on tunnistettava ongelma, jonka ratkaiseminen edellyttää jonkin asteista muutosta. Tässä vaiheessa voi esiintyä muutosvastarintaa, kun tutut ja turvalliset toimintakäytännöt asetetaan kyseenalaisiksi. Epävarmuus tulevaisuudesta lisää organisaatioissa myös tyytymättömyyttä. Tässä tutkimuksessa tämä ulottuvuus on osoittautunut hyvin todenmukaiseksi. Haastattelemani henkilöt myönsivät hallinnon muutoksesta seuranneiden uusien toimintakäytäntöjen pelottaneen aluksi. Ensireaktio oli useilla haastateltavilla ollut hyvin kielteinen tai ainakin varauksellinen. Omaa toimintaa ei monikaan ollut koskaan tarkastellut kriittisesti, eikä vallitsevaa tilaa ollut analysoitu riittävästi. Hyväksi koettujen tapojen ja rutiinien uudistaminen oli monen haastateltavan mielestä turhaa työtä, joka vain häiritsee varsinaista toimintaa.

Ongelman tunnistamisen jälkeen Boshoff (emt.) esittää laadittavaksi strategian, jolla muutokseen kyetään vastaamaan. Sitä ennen on kuitenkin tärkeää saada muutoksen kohteena olevan organisaation ihmiset hyväksymään tilanne ja sitouttamaan heidät muutosprosessiin.

Strategian laatimista ennen on Boshoffin (emt.) mukaan myös kerättävä riittävästi tietoa, joiden pohjalta päätöksiä tehdään. On kuitenkin muistettava, että uutta luotaessa ei koskaan voida kerätä tietoa niin paljon, että päätösten seuraamuksista voitaisiin olla varmoja. Strategia pitää luoda selkeän tahtotilan ympärille riittävillä tiedoilla menneisyydestä ja realistisella kuvalla tulevaisuudesta. Kaiken kattavaa tietomäärää ei käytännössä koskaan ole käytettävissä. Strategian avulla muutostilanteessa päästään kuitenkin eteenpäin ja tilanteen tasalla olevat muutosjohtajat osaavat tarkentaa ja suunnata strategiaa oikeaan suuntaan tilanteen niin vaatiessa. Luonnollisesti strategian muuttamisesta on oltava yhteisymmärryksessä sitä toteuttavien ihmisten kanssa.

Strategian laatimisen jälkeen toimintamalli vakiinnutetaan organisaatiossa. Käytännössä vakiinnuttaminen voi kestää pitkäänkin. Uudesta toimintamallista tulee kuitenkin ajan myötä arkipäivää, jolloin organisaatiossa työskentelevät ihmiset eivät enää koe olevansa muutoksen pyörteissä. Myös itse muutos tulee arkipäiväiseksi.

Hallinnollisten uudistusten suurin ongelma liittyy niiden käytännön toteuttamiseen. Muutosta johtavien tärkein tehtävä on saada muutokset käytäntöön, etteivät ne jää ainoastaan suunnitteluasteelle. Reformistien tulee myös varmistaa muutosprosessin jatkuvuus, jottei hyvin alkanut muutosprosessi pääse taantumaan. Caiden (Leemans 1976, 142) esittää reformien täytäntöönpanon ongelmaksi sen, että muutosjohtajat tai reformistit ovat usein ulkopuolisia toimijoita suhteessa muutoskohteeseen. Tällöin he eivät kykene vaikuttamaan muutoksen läpiviemisen kannalta tärkeisiin avainhenkilöihin, saati vakuuttamaan heitä reformin vaikutuksista. Muutosta johtavat törmäävät muutostilanteissa usein hallinnon konservatiivisuuteen, joka vaikeuttaa huomattavasti hyödyllisten ideoiden toteuttamista tai estää jopa kokonaan niiden toteuttamisen. Hallinto pyrkii säilyttämään valtahierarkiansa, joten muutos on sille uhka. Esitän seuraavassa tulkintani Caidenin (emt. 145 - 164) listaamista keskeisistä hallintoreformin täytäntöönpanon epäonnistumisen syistä. Tarkastelen asiaa muutosjohtamisen näkökulmasta. Syitä hallinnollisten uudistusten epäonnistumiselle ovat:

1) Huono alku, joka usein on seurausta luontaisesta muutospelosta. Muutosjohtajan on kyettävä luomaan positiivinen ilmapiiri muutosten ympärille, vakuutettava ihmiset muutoksen tarpeellisuudesta sekä rakennettava hyvät suhteet muutoksen kohteena olevan organisaation avainhenkilöihin. Näiden tekijöiden kautta saadaan rakennettua luottamuksen ilmapiiri, joka auttaa pääsemään myös vaikeiden tilanteiden yli.

2) Imitointi innovoinnin sijasta, joka tarkoittaa jo entuudestaan tunnettujen asioiden pukemista nykyaikaisempaan muotoon. Reformilla ei tällöin varsinaisesti uudisteta mitään, vaan sillä vain esitetään samat vanhat ideat hieman eri tavalla. Se, mitä pitäisi muuttaa, voi olla jo organisaation tiedossa, joten sitä ei enää muutosta johtavan tarvitse selvittää. Muutosta johtavien tulisi keskittyä siihen, miten muutos saataisiin kussakin yksittäisessä tilanteessa toteutettua siten, että lopputulos on alkutilaa parempi. Ei ole hyödyllistä saavuttaa alkuperäistä lähtötilannetta vastaavaa tilaa, joka on vain puettuna uuteen muotoon.

3) Kolmas syy hallinnollisen uudistuksen epäonnistumiselle on väärä diagnoosi. Vallitsevaa tilannetta on tulkittu väärin, jolloin muutos ehdotusten perusta on harhaanjohtava. Muutoksen lopputulos voi olla huonompi, mitä pitäytyminen alkuperäisessä tilassa. Syynä väärään diagnoosiin voi olla faktojen selvittämättömyys tai niiden vääristyminen. Tosiasiat ja ihmisten mielipiteet sekoittuvat helposti toisiinsa, jolloin päätöksenteon perustana ei ole käytettävissä objektiivista tietoa.

4) Salatut pyrkimykset, joilla tarkoitetaan muutokseen osallistuvien tahojen julkilausumattomia oman edun nimissä asettamia tavoitteita. Muutosta johtavien tulee oman aseman korottamisen ja uran edistämisen sijasta edistää muutoskohteen hyvää. Reformin täytäntöönpanon tarkoituksena ei myöskään tulisi olla jostakin yksilöstä tai ihmisjoukosta eroon pääseminen, sillä havainnot tällaisista pyrkimyksistä saavat aikaiseksi ankaraa muutosvastarintaa muutoskohteessa.

5) Epämääräinen lähestymistapa, joka tarkoittaa kyvyttömyyttä valita selkeää linjaa uudistustyölle. Reformin täytäntöönpano on vaikeaa, jos sitä johtavat eivät kykene esittämään selkeää suuntaa sille, mitä ovat tekemässä. Toinen ongelma liittyy siihen, että hallinnon muutosprosessin aikana ei uskalleta muuttaa etenemissuuntaa uusien tilanteiden vaatimalla tavalla. Lisäksi muutos on kyettävä sopeuttamaan reformin toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden arvoihin ja normeihin, jolloin muutosta johtavien tulee kyetä kriittisesti arvioimaan omia ehdotuksiaan suhteessa muutoskohteen sekä siinä toimivien yksilöiden intresseihin.

6) Selkeä syy uudistuksen epäonnistumiselle on vääränlainen ja puutteellinen suunnittelu. Vaikka reformin tavoitteet sekä pääongelmat ja niiden ratkaisumallit olisivatkin vakuuttavat, voi uudistuksen suunnittelu olla puutteellista. Ajan sekä taustatietojen puute yhdistettynä muutosta johtavien pätemättömyyteen, johtavat vääränlaiseen tavoitteenasetteluun tilanteeseen nähden.

7) Tarpeettoman rajoittuneet keinot ja tekniikat. Uudistustyö jää usein tehottomaksi, koska uudistajat eivät kokeile riittävän rohkeasti uusia keinoja, vaan tyytyvät soveltamaan aikaisemmin keksittyjä ja suosiota saaneita tekniikoita muutoksen toteuttamiseksi. Innovatiivisten keinojen sijasta muutoksen toteutuksessa käytetään perinteisiä keinoja, kuten lainsäädäntöä ja johtohenkilöiden vaihtamista. Usein myös perustetaan jokin yksikkö tai työryhmä tekemään ehdotuksia muutoksen läpiviemiseksi, jonka seurauksena muutoksen kohteena oleva organisaatio ”unohtaa” koko muutosasian, koska sen ei tarvitse olla valmisteluvaiheen aikana tekemisissä asian kanssa jatkuvasti. Muutoksen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että organisaation operatiivinen taso sidotaan tiiviisti muutosprosessiin sen kaikissa vaiheissa ja heidän asiantuntemustaan käytetään hyväksi tehokkaasti. Lisäksi muutosprosessin tulee edetä avoimena, jotta muutos ei synnyttäisi vääränlaisia ja muutosvastaisia huhuja organisaation jäsenten keskuudessa.

8) Kyvyttömyys kohdentaa resursseja varsinaiseen muutostyöhön. Muutosta johtavilla on riittävästi aikaa, energiaa, luovuutta ja taloudellista tukea muutosprosessin suunnittelemiseksi. Kuitenkin muutoksen kohteena olevan organisaation ihmiset joutuvat varsinaisen työnsä ohella toteuttamaan

muutoksen käytännössä. Heidän on opeteltava uusia toimintamalleja ja kyettävä selviytymään tehtävistään muuttuvien vaatimusten aikana. Muutosprosessin toteuttaminen resursseilla, jotka aiemmin ovat juuri ja juuri riittäneet varsinaisen työn tekemiseen, aiheuttaa ihmisissä turhautumista ja sitä kautta muutosvastaisuutta.

9) Palautteen puuttuminen. Muutoksia johtavien työ ei lopu siihen, että organisaatio saadaan tekemään päätös uudistustoimenpiteiden toteuttamisesta. Palautejärjestelmän tulee tukea reformien menestyksestä soveltamista käytäntöön. Optimaalinen tilanne on silloin, kun muutosprosessin johtamisesta vastaavat samat henkilöt kuin niiden käytäntöön viemisestä ja nämä henkilöt ovat oma-aloitteisesti valmiita korjaaviin toimenpiteisiin prosessin kehittymisen aikana. Ongelmaksi muodostuu edellä mainittu resurssien kohdentamisen ongelma eli onko muutosjohtajilla aikaa, energiaa ja mielenkiintoa panostaa muutosprosessin jatkuvaan itsereflektoivaan evaluointiin. Toisaalta, jos muutosjohtaja on organisaation ulkopuolinen reformisti, riippuu palautteen antaminen ja sen vastaanottaminen oleellisesti osapuolten välisestä luottamuksesta ja uudistusprosessin avoimuudesta. Lisäksi merkitystä on sillä, miten muutosta johtavat asennoituvat muutosprosessiin ja minkä intressiryhmän tai kenen intressien mukaisesti prosessi ja sen palautejärjestelmä toimii.

10) Valvonnan puute. Vaikka palaute onkin erottamaton osa valvontajärjestelmää voi uudistusten yhteydessä esiintyä tilanteita, joissa palautteen ja valvonnan välille ei muodostu yhteyttä. Muutoskohteen operatiiviset yksiköt voivat antaa palautetta ulkopuolisille muutosjohtajille, mutta tätä palautetta käytetään vain selektiivisesti hyväksi. Reformisti voi tällöin perustaa raporttinsa myös muiden, ulkopuolisten intressiryhmien kannanottoihin, vaikka muutosprosessin kanssa läheisimmin toimivat antaisivatkin enemmän todellisuutta ja käytännön elämää vastaavaa tietoa. Toinen tapaus jossa palaute ja valvonta eivät muodosta yhteyttä on seurausta siitä, että muutoksen kohteena olevat operatiiviset yksiköt valvovat muutoksen vaikutuksia, mutta eivät kerro tarkkailunsa tuloksia ulkopuolisille reformisteille. Jotta muutosprosessi etenisi haluttuun suuntaan so. alkuperäistä tilannetta parempaan suuntaan, on muutosta johtavien varmistettava palautteen ja valvonnan kohtaaminen prosessin edetessä.

11) Arvioinnin vääränlainen lähestymistapa. Uudistuksen tuloksia voidaan verrata alkuperäisiin ajatuksiin, uudistuksen näennäisiin kohteisiin, todellisiin pyrkimyksiin, sekä mahdollisiin tuloksiin ja tuleviin saavutuksiin. Tärkeintä olisi nähdä se, miten uudistus ja muutos on vaikuttanut niihin ihmisiin, joita varten muutoksen kohteena ollut organisaatio on olemassa. Asiakaslähtöisyyden sijasta muutosten onnistumista arvioidaan yleensä hallinnon tai organisaation suorituskäytännön

näkökulmasta unohtamalla samalla se perustavaa laatua oleva ajatus, että julkishallinto ja julkiset organisaatiot ovat ihmisiä varten. Niiden olemassaolo ei ole itseisarvo.

12) Hallintoreformin epäonnistumisen syynä voi olla myös väärin asetetut tavoitteet ja reformin käyttäminen väärin tarkoituksiin. Hallinnon uudistusta voidaan ensinnäkin käyttää julkisen kritiikin vaimentamiseksi. Tällöin päätetään tehdä joitakin näkyviä toimenpiteitä, koska ihmiset ovat tyytymättömiä vallitsevaan tilanteeseen. Toiseksi, hallinnollinen uudistus voi toimia muutosta johtavien urakehityksen edistäjänä. Reformistit eivät tällöin välttämättä ole oikeasti kiinnostuneita uudistuksen onnistumisesta, vaan heitä ohjaavat henkilökohtaiset motiivit. Kolmanneksi, reformin tavoitteenasettelu voi perustua byrokratian pyrkimykseen säilyttää entinen ja estää uudistus. Tavoitteet asetetaan tällöin siten, että niillä ei todellisuudessa ole muutosta aikaansaavia vaikutuksia. Edellä mainitut kolme voidaan nähdä hallintoreformin ”sisäpolitiikkana”. Toinen tapa tarkastella asiaa on nähdä hallinnollisen muutoksen laajemmat tarkoitukset ja seuraamukset. Muutos johtaa usein vallan uudelleenjakoon. Tällöin muutoksen tavoitteenasettelusta riippuu se, missä määrin ensinnäkin, lainsäädännön asemaa suhteessa hallintohenkilöstöön vahvistetaan tai heikennetään, ja toisaalta missä määrin julkisia resursseja jaetaan uudelleen. Caiden (emt. 145 - 164.)

Näiden kahdentoista ulottuvuuden huomioiminen ei muutosta johdettaessa liene helppoa. Rajoitetun rationaalisuuden periaatteiden mukaisesti kaikkien asiaan vaikuttavien tekijöiden huomioiminen ei ole mahdollista päätöksentekotilanteessa (esim. Salminen 1998, 86 - 87).

Muutosta tarkastellaan usein organisaatioiden toimintojen, johtamisen ja henkilöstön näkökulmista. Boschoff (2005) alleviivaa, että tutkimusten tulokset eivät viimeisen viidentoista vuoden aikana ole muuttuneet merkittävästi, vaan niissä käydään läpi hyvin samantyyllisiä toimintamalleja muutosprosessin läpiviemiseksi. Puhuttaessa organisaatioiden toiminnoista tai prosesseista tulee muutostilanteessa tarkastella mm. organisaation palvelun laatua ja resursseja joilla laatuun päästään. Johdon roolina on taata asiakkaiden ja muiden yhteistyökumppaneiden tyytyväisyys pitämällä organisaatio oikeassa kurssissa. Henkilöstölle tulee tehdä selväksi tavoitteet joihin organisaatiossa tähdätään. Johtajan roolista Boschoff (emt.) ja kumppanit toteavat mm. toimimisen ongelmien ratkaisijana sekä muutosagenttina.

Muutosagenttien tulee olla avoimia uusille ideoille, heidän tulee tunnistaa muutosta vaativat tilanteet ja näiden lisäksi heidän tulee kyetä saamaan muutos aikaiseksi organisaation ihmisten

kanssa. Heidän tulee saada ihmiset toimimaan organisaation tavoitteiden mukaisesti ja näitä tavoitteita johtajien (muutosagenttien) tulee kyetä arvioimaan jatkuvasti kriittisesti, jotta muutosprosessi on onnistunut. Kolmantena näkökulmana Boschoffin esittelemässä kirjallisuuskatsauksessa nostetaan esiin henkilöstön rooli muutostilanteessa. Keskeisen tärkeää on henkilöstön sitouttaminen muutokseen ottamalla heidät mukaan muutosprosessin valmisteluun. Pääsemällä mukaan muutosprosessin valmisteluun sitoutuvat ihmiset muutokseen paremmin kuin saamalla uudet toimintaohjeet valmiiksi mietittynä. Kainuun hallintokokeilun valmistelussa tätä periaatetta henkilöstön sitouttamiseksi käytettiin runsaasti. Kokeilun valmistelukoneisto lukuisine työryhmineen oli maakunnassa ennen näkemättömän suuri ja valmisteluun liittyviä kokouksia oli todella paljon ympäri maakuntaa. Työryhmissä pyrittiin käsittelemään asioita riittävän monta kertaa, ettei yhtään päätöstä koettaisi ylhäältä alaspäin annettuna. Se, miltä tällainen sitouttaminen tuntui koulutustoimialan keskeisistä viranhaltioista, tullaan käymään läpi analyysin ensimmäisen teema-alueen yhteydessä luvussa 2.6 ”Sitouttaminen ja työryhmätyöskentely”.

Edellä tehdyn muutoksen ulottuvuuksien tarkastelun pohjalta on hyvä lähteä tarkastelemaan Kainuun hallintokokeilun toteuttamista ja hallinnon muutoksen johtamista. Hallintokokeilun organisaation kuvaus käsitellään seuraavassa luvussa ja hallinnon muutoksen ja toteuttamisen prosessin tarkastelun teen haastattelujeni pohjalta luvussa V. Hallinnon muutokseen liittyvä teoreettinen viitekehys on keskeisesti mukana tutkimuksen analyysivaiheessa.

4. KAINUUN HALLINTOMALLI

4.1 Miksi Kainuun hallintokokeilu

Hallintokokeilu voidaan nähdä yhteiskunnallisena ohjelmalla, joka toteutetaan tietyllä tarkkaan rajatulla alueella. Tällöin ohjelman arviointia voidaan tehdä jakamalla selvitetävä ongelmakenttä Rossin (Rossi et al. 1999, 87 - 88) tapaan viiteen kysymyskategoriaan. Ensinnäkin, on asetettava kysymyksiä ohjelman tarpeellisuudesta, eli millaisiin ongelmiin ohjelman (tässä tapauksessa hallintokokeilun) odotetaan tuovan parannusta. Ohjelman tai muutoksen taustalla löytyy ongelmia, joihin ohjelman (hallintokokeilun) avulla pyritään vaikuttamaan myönteisesti. Toiseksi, ohjelman suunnitteluun ja muotoilemiseen liittyvillä kysymyksillä vastataan mm. siihen, miten ohjelma organisoidaan, millaisia resursseja se edellyttää, millaista asiakaskuntaa se palvelee ja mitä palveluja ohjelma tulee tarjoamaan. Kolmanneksi, asetetaan kysymyksiä ohjelman toiminnoista ja

palvelujen jakamisesta. Tällöin tarkastellaan kohtaako hallinto ja asiakas toisensa, jakautuvatko palvelut ihmisille suunnitellulla tavalla ja jääkö joku palveluja tarvitseva niiden ulkopuolelle. Lisäksi varmistetaan siitä, ovatko asiakkaat tyytyväisiä palveluihin sekä onko hallinnolliset, organisatoriset ja henkilöstöön liittyvät toimet hyvin hoidettuja, eli käytetäänkö ohjelmaa tehokkaasti. Neljäntenä kategoriana ovat kysymykset ohjelman tuloksista, eli saavutetaanko asetetut tavoitteet, onko palveluilla hyödyllisiä vaikutuksia asiakkaisiin, tuleeko ohjelman myötä jotain sivuvaikutuksia, vaikuttaako se joihinkin toisia enemmän ja yleisesti ottaen, tehdäänkö asioita paremmin kuin ennen. Viidentenä kategoriana Rossi (emt.) esittää kysymykset ohjelman kustannuksista ja tehokkuudesta. Tällöin tarkastellaan käytetäänkö resursseja tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, sekä mietitään saataisiinko vaihtoehtoisella tavalla aikaan vastaavia tuloksia mutta pienemmillä kustannuksilla.

Tämän viitekehysten valossa Kainuun maakunnalliseen itsehallintokokeiluun päätyminen on aloitettava tarkastelemalla yhteiskunnalliseen muutokseen liittyviä tekijöitä, koska muutostarpeet pohjautuvat niihin liittyviin ongelmiin. Vartolan (2004, 56 - 57) mukaan yhteiskunnallisessa muutoksessa on kyse mm. seuraavista asioista:

- a) väestön ikä- elinkeino- ja alueellisen sijoittumisrakenteen muutoksesta,
- b) taloudellisesta muutoksesta liittyen mm. elinkeinorakenteen, elinkeinoalojen ja tuotantoyksikköjen suhteellisen merkityksen muuttumiseen
- c) kansalaisten organisoitumisen muutoksesta ja
- d) elämisen laadun muutoksesta.

Nämä Vartolan esittämät ulottuvuudet sekä Rossin (Rossi et al.) edellä esitetty viitekehys näkyvät konkreettisesti tutkimuskohteessa ja luovat hyvän pohjan hallintokokeiluun johtaneiden tekijöiden tarkastelulle. Vältän puhumista hallintokokeilun aloittamiseen johtaneista syistä sanan syy negatiivisen sävyn vuoksi. Syistä puhuminen langettaa negatiivisen varjon myös hallintokokeilun ylle, ikään kuin se olisi tietyn kaltaisesta toiminnasta ja kehityksestä seurannut rangaistus. Rangaistus, jonka muoto ja seuraamukset ovat ennalta tiedossa.

Kainuun mallin kehittämisen taustalla olivat huolestuttava väestön väheneminen ja sen ikärakenteen kehittyminen sekä kuntatalouden heikkenemisestä ja yritystoiminnan vähentymisestä johtuva työpaikkojen väheneminen (Perttunen 2002, 2). Näiden ongelmien valossa hallintokokeilun tavoitteeksi asetettiin seuraavia asioita. Ensinnäkin, kansanvaltaista päätöksentekoa maakunnallisella tasolla on lisättävä (Verkkodokumentti5). Siirtämällä toimintoja ja vastuuta

kansalaisten välittömällä ja suhteellisella kansanvaalilla valitsemalle maakuntavaltuustolle lisätään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja tehdään hallinnosta virtaviivaisempaa. Eri tehtävistä vastuussa oleviin kuntayhtymiin pirstoutunut hallinto ja palvelutuotanto on maakunnan kansalaisten näkökulmasta epäselvää. Vastuullisten organisaatioiden moninaisuus ja epämääräisyys aiheuttaa tunteen vaikutusmahdollisuuksien puutumisesta. Toiseksi, hallintokokeilun tavoitteena on turvata julkisten palvelujen tuotanto ja rahoitus. Suurempi yksikkö kykenee tuottamaan palveluja yksittäisiä kuntia taloudellisemmin ja takaamaan niiden tasapuolisen saatavuuden koko Kainuun alueella. Palveluiden saatavuus ei ole enää kunnasta riippuvainen. Maakunnallisella päätöksenteolla peruspalveluiden kehittämistoimien uskotaan osuvan paremmin kohdalleen. Kolmanneksi, maakunnan kokoisen yksikön uskotaan saavan aikaan nykyistä suurempia ja vaikuttavampia kehittämishankkeita Kainuuseen. Neljäs tavoite hallintokokeilussa on vaikuttaa väestön menettämisen pysäyttämiseen ja työpaikkojen takaamiseen. (Verkkodokumentti5.) Näiden tekijöiden kautta tarkasteltuna maakuntahallinnolla on Kainuussa ollut selvä yhteiskunnallinen tilaus. Hallintokokeilulle asetetun koeajan jälkeen on mahdollista tarkastella sitä, millaisiin tuloksiin maakunnassa on tavoitteiden osalta päästy.

4.2 Maakuntaorganisaatio ja maakuntavaltuusto

Maakunnan tehtävänä on huolehtia maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, sosiaali- ja terveydenhuollosta, sekä koulutuksesta ja niiden rahoittamisesta. Maakunta vastaa ”maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta ja markkinoinnista, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja.” (Kainuun maakunnan perussopimus, 3§.) Nämä tehtävät hoidetaan Kainuussa seuraavalla sivulla esitetyn maakuntaorganisaation organisaationkaavion avulla.

Kainuun kuntien asukkaat valitsevat maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän maakuntavaltuuston neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Maakuntavaltuustossa on jäseniä kaikista kokeiluun osallistuvista kunnista asukaslukuun suhteutettuna yhteensä 39. Lisäksi valtuustossa on kaksi Vaalan kunnan nimeämää edustajaa käsiteltäessä entisen Kainuun liiton toimialaan kuuluvia asioita, rakennerahastovaroja ja niiden vastinrahoitusta koskevia asioita, sekä eräitä kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyviä asioita. (Laki Kainuun hallintokokeilusta, 8§.) Maakuntavaltuuston alaisuudessa toimivat maakuntahallitus, sosiaali- ja terveyslautakunta, koulutuslautakunta, sekä tarkastuslautakunta. Koulutuslautakunnan alaisuudessa toimii lisäksi ammatillisen koulutuksen liikelaitoksen johtokunta. (Verkkodokumentti1; Maakuntahallituksen johtosääntö.)

4.3 Maakuntahallituksen toimiala

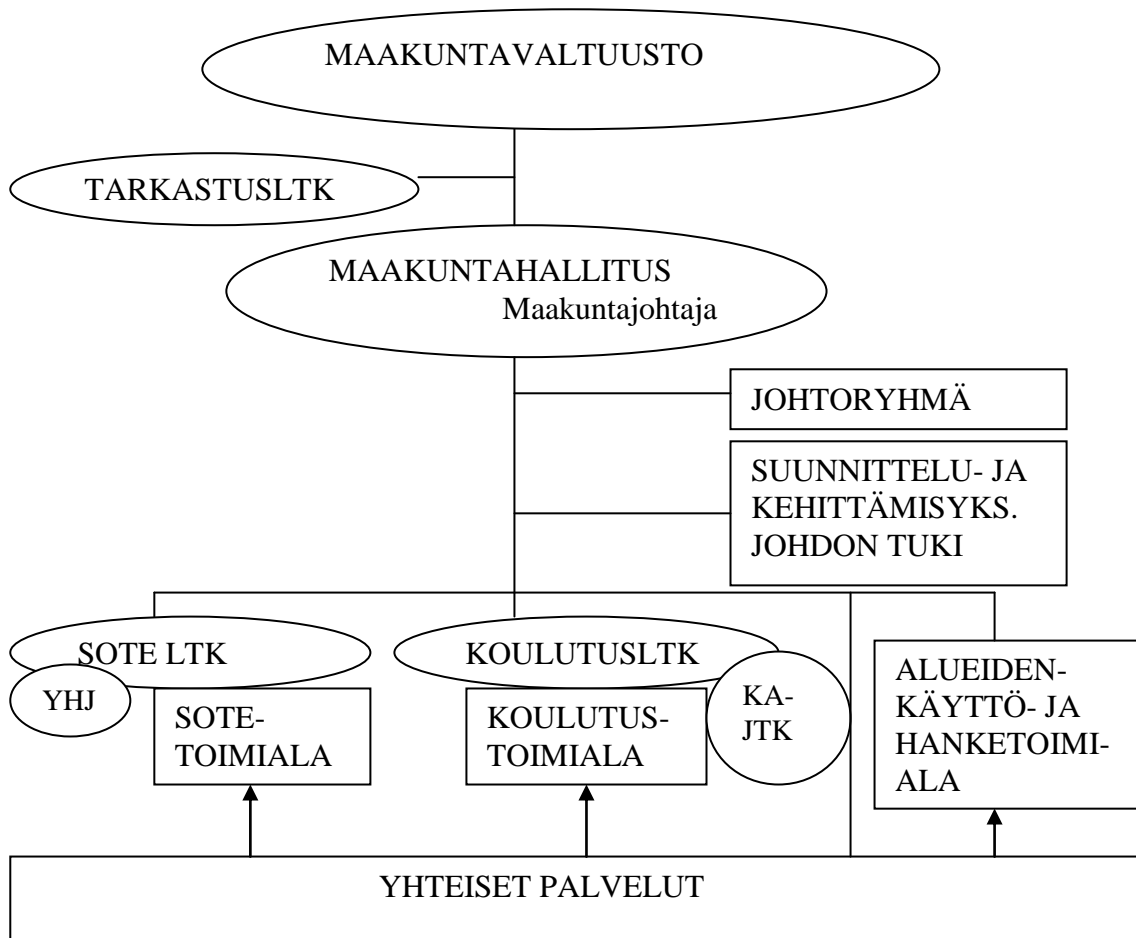
Maakunnan yleistä hallintoa, valmistelua ja täytäntöönpanoa johtaa maakuntavaltuuston valitsema maakuntahallitus. Hallituksen puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja, jonka lisäksi hallitukseen kuuluu kymmenen jäsentä ja saman verran varajäseniä. Maakuntahallitus valvoo maakunnan etua, edustaa maakuntaa ja tekee sen puolesta sopimuksia. Maakuntahallituksen alainen toiminta jakautuu 1) alueidenkäyttö- ja hanketoimialaan, 2) yhteiset palvelut -tulosalueeseen ja 3) suunnittelu- ja kehittämissyksikköön. (Verkkodokumentti1; Maakuntahallituksen johtosääntö.)

Alueidenkäyttö- ja hanketoimiala laatii seutukaavan korvaavan maakuntakaavan, jonka se sovittaa yhteen maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman kanssa. Se myös vastaa alueiden käyttöön liittyvästä viranomaistehtävästä, rahoitusryhmän toimivuudesta sekä yhteistyöstä Kainuun kuntien ja muiden sidosryhmien kesken. Toimiala huolehtii alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen seurannasta sekä osaltaan toteuttaa myös maakunnallista elinkeinopolitiikkaa. Tärkeä tehtävä on myös käsitellä maakuntaan tulleet hankehakemukset, huolehtia hankkeiden valvonnasta ja seurannasta sekä osallistua tarvittaessa mahdollisiin erillisprojekteihin. (Verkkodokumentti1.)

Yhteiset palvelut -tulosalue vastaa maakuntahallituksen johtosäännön (2§) mukaan: a) maakuntahallituksen ja -valtuuston valmistelu-, sihteeri- ja täytäntöönpanotehtävistä sekä hallinnollisten, arkistointi- ja puhelinpalveluiden tuottamisesta, b) maakunnan taloushallinnosta ja kirjanpito-, rahoitus- ja taloussuunnittelupalvelujen tuottamisesta, c) maakunnan henkilöstöhallinnosta sekä henkilöstösuunnittelun ja rekrytoinnin, palvelussuhdeasioiden ja palkkahallinnon, osaamisen kehittämisen sekä työsuojelun palveluiden tuottamisesta, d) maakunnan tietohallinnosta ja tietojärjestelmien suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvistä palveluista, e) maakunnan materiaalihallinnosta ja hankintatoimen ja varastoinnin palvelujen tuottamisesta f) maakunnan teknisistä palveluista sekä g) maakunnan ravintohuollosta.

Suunnittelu- ja kehittämissyksikkö (sekä johdon tuki) valmistelee maakuntaohjelman ja maakuntasuunnitelman, sekä vastaa ensinnäkin maakunnan strategisesta suunnittelusta, toiseksi, maakunnan yleisen elinkeinopolitiikan valmistelusta ja kolmanneksi, maakunnan edunvalvonnasta, kansainvälisestä yhteistoiminnasta sekä maakunnan viestinnästä. Lisäksi sen tehtävänä on laatia maakunta-kuntayhtymän toiminta- ja talousstrategia, huolehtia, että maakunnalla on käytettävissään päätöksenteon pohjaksi tiedot tuotannosta ja toimintaympäristön muutoksista sekä viimeisenä

tehtäväkokonaisuutena, seurata palveluiden vaikuttavuutta, saatavuutta, laatua ja taloudellisuutta. (Maakuntahallituksen johtosääntö; Verkkodokumentti1.)



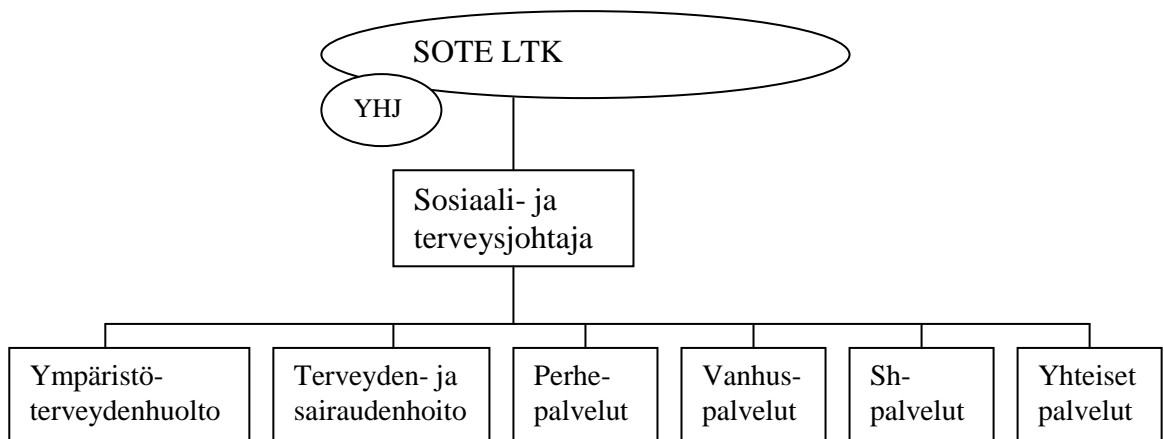
Kuvio 1. Kainuun maakunta-kuntayhtymän organisaatiokaavio. (Verkkodokumentti 1.)

4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala

Sosiaali- ja terveystoimen johtosäännön (1.luku) mukaisesti ”toimiala vastaa maakunnan sosiaali- ja terveyshuollosta lasten päivähoitoa lukuun ottamatta, kuluttajaneuvonnasta, talous- ja velkaneuvonnasta sekä holhoustoimessa tarvittavista edunvalvontapalveluista.” Toiminta-ajatuksena on edistää kainuulaisten itsenäistä selviytymistä, omatoimisuutta, terveyttä, sosiaalista turvallisuutta ja toimeentuloa. Johtaminen on keskitettyä, mutta palvelujen tuotanto saatavuuden takaamiseksi hajautettua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa ohjaavat kuusi keskeistä periaatetta:

- 1) Asiakasnäkökulma; yhdistämällä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja luodaan asiakaslähtöisempi organisaatio sosiaali- ja terveydenhuoltoon.
- 2) Asiakkaan valinnan vapauden periaate, joka tarkoittaa asiakkaan vapautta valita sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelunsa Kainuun yhdeksän kunnan alueelta.
- 3) Palvelutarpeisiin perustuva palvelukolmio-periaate. Usein, jopa päivittäin tarvittavat palvelut ovat lähipalveluja, jotka tulee olla asiakkaita lähellä. Harvemmin tarvittavat palvelut järjestetään seudullisesti jakamalla Kainuu Kajaanin seutuun (Kajaani, Paltamo, Ristijärvi ja Vuolijoki), Ylä-Kainuuseen (Hyrynsalmi, Puolanka, Suomussalmi) ja Kuhmo-Sotkamo -seutuun. Erityisosaamista vaativat ja harvoin tarvittavat palvelut ovat keskitettyjä maakunnallisia palveluja.
- 4) Ennaltaehkäisevän työn periaatteen noudattaminen kuuluu jokaiselle sosiaali- ja terveystoimialalla työskentelevälle.
- 5) Palvelujen tasapuolisuuden turvaaminen. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen vastaa kuntien pitkistä välimatkoista johtuviin ongelmiin.
- 6) Kustannustehokkuuden periaate. Kustannuserot sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisessa on saatava pienemmiksi. (Verkkodokumentti1.)



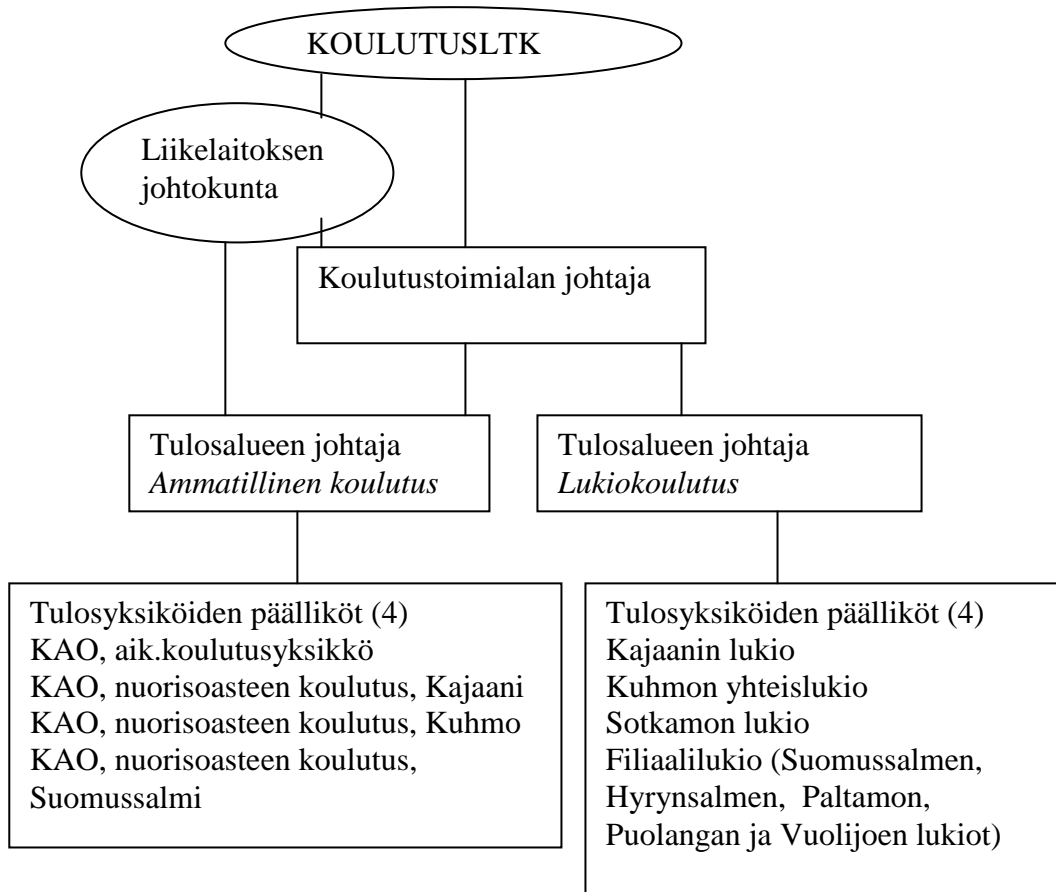
Kuvio 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan jakautuminen tulosalueisiin. (Verkkodokumentti1.)

Toimialaa johtaa sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa toimialajohtaja (sosiaali- ja terveysjohtaja). Lautakuntaan kuuluu 11 maakuntavaltuuston nimeämää edustajaa. Lisäksi lautakunnassa on viiden jäsenen yksilönhuoltojaosto (YHJ), joka ratkaisee lautakunnan puolesta mm. asiakkaan tahdonvastaiset toimenpiteet, mikäli ne eivät lainsäädännössä ole määrätty viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on Kainuun mallissa jaettu kuuteen tulosalueeseen, joita kutakin johtaa tulosaluejohtaja. Ensinnäkin, terveysvalvonta, eläinlääkintähuolto ja ympäristöterveydenhuollon laboratorio kuuluvat ympäristö-terveydenhuollon tulosalueeseen. Toiseksi, terveyden- ja sairaudenhoitopalvelujen tulosalueeseen kuuluvat vastaanotto- ja terveyskeskus-sairaaloiminta sekä päivystys, operatiivinen hoito, suun terveydenhoito, mielenterveyspalvelut sekä riippuvuuksien hoitopalvelut. Kolmanneksi, perhepalveluiden tulosalue vastaa mm. opiskelijaterveydenhuollosta, sosiaalityöstä, neuvolatoiminnasta sekä äitiyshuollosta ja synnytystoiminnasta. Neljäs tulosalue, vanhuspalvelut, vastaa mm. koti-, perhe- ja laitoshoidosta sekä vanhussosiaalityöstä. Viidentenä, sairaanhoidollisten palvelujen tulosalueeseen kuuluvat mm. sairaankuljetus, työterveyshuolto, lääkehuolto, leikkaustoiminta ja tehohoito. Kuudes ja viimeinen tulosalue on sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisten palveluiden tulosalue johon kuuluvat mm. johdon tukeminen, kuluttajaneuvonta ja yleinen edunvalvonta. (Sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö.) Sosiaali- ja terveydenhuollossa maakunnan tehtävät ovat näin ollen hyvin moninaiset ja kattavat Kainuun keskussairaalaan lukuun ottamatta koko terveydenhuollon.

4.5 Koulutustoimiala

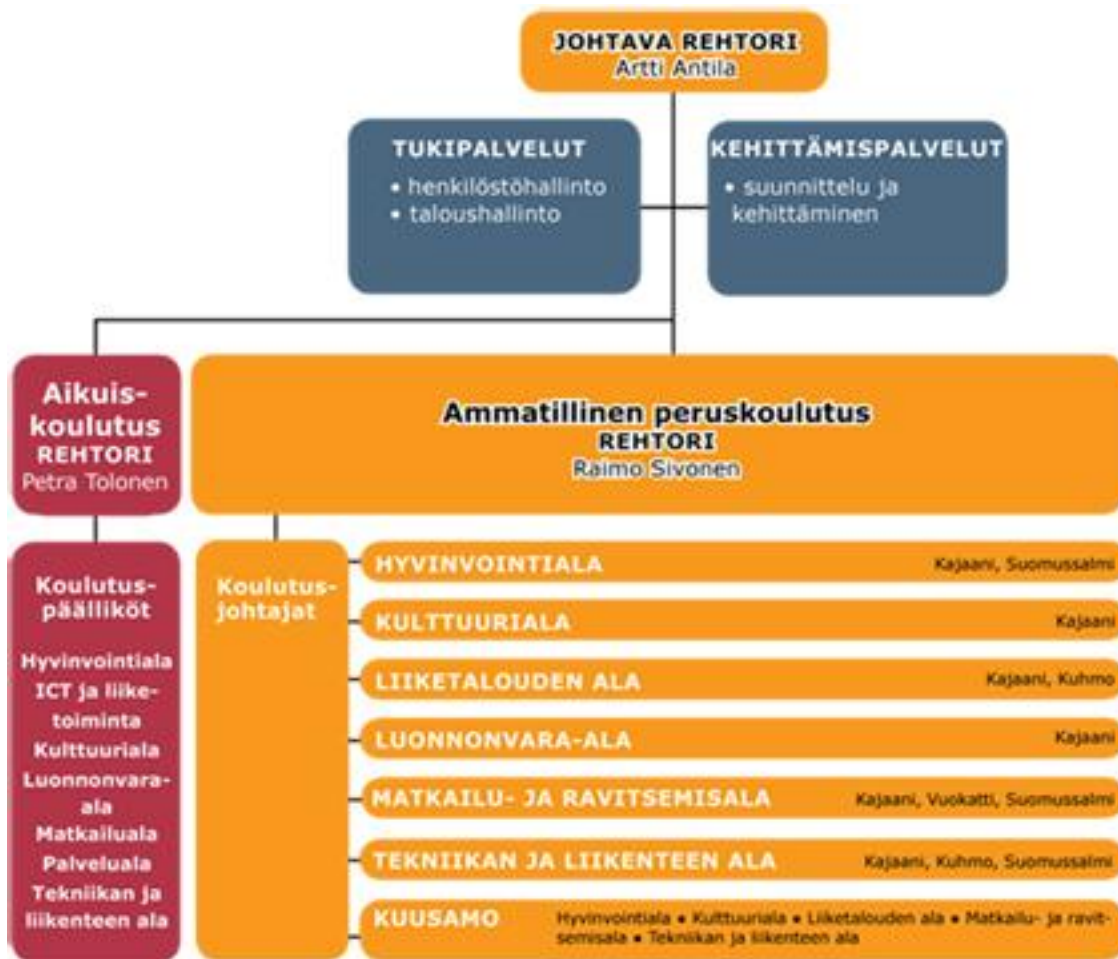
Koulutustoimialan vastuulla Kainuussa on jäsenkuntien toisen asteen koulutuksen järjestäminen. ”Kuntayhtymä toimii 2 §:ssä mainittujen kuntien sijasta lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä. Lisäksi kuntayhtymä toimii ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä silloin, kun ammatillista koulutusta järjestänyt kunta on järjestänyt myös ammatillista aikuiskoulutusta” (Laki Kainuun hallintokokeilusta, 22§). Toimiala jakautuu kahteen tulosalueeseen: ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen tulosalueisiin (Verkkodokumentti1; ks. myös Kainuun koulutustoimialan johtosääntö.) Seuraava kuvio havainnollistaa koulutustoimialan päätöksentekorakennetta.



Kuvio 3. Koulutustoimialan päätöksentekorakenne kokeilun alkuvaiheessa.
(Verkkodokumentti1.)

4.5.1 Ammatillinen koulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus

Ammatillisen koulutuksen tulosalueen vastuulla on perustutkintotasaisen ammatillisen koulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen sekä toimialaansa liittyvien palvelujen kehittäminen. Toimialan organisaationa toimii liiketoimintaperiaatteella Kainuun ammattiopisto (lyhennetään KAO), joka on tulosvastuullinen kunnallinen liikelaitos. Ammatillista koulutusta koskevien säädösten ja opetusministeriön koulutustehtävapäätöksen mukaisesti KAO vastaa ensinnäkin, ammatillisesta perus- jatko ja täydennyskoulutuksesta. Toiseksi, sen vastuulla on oppisopimuskoulutus ja kolmanneksi, se vastaa koulutukseen liittyvistä asiantuntijapalveluista sekä opiskelijapalveluista. Neljänneksi, se vastaa tuottamiensa palvelujen kehittämisestä. (Verkkodokumentti1.) Kainuun ammattiopisto -liikelaitos kehittää palvelujansa liikelaitoksen tekemän tuloksen avulla. Aikuiskoulutuksen rooli liikelaitoksen tuloksen tekemisessä on merkittävä.



Kuvio 4. Kainuun ammattiopiston organisaatiokaavio
(<http://www.kao.fi>)

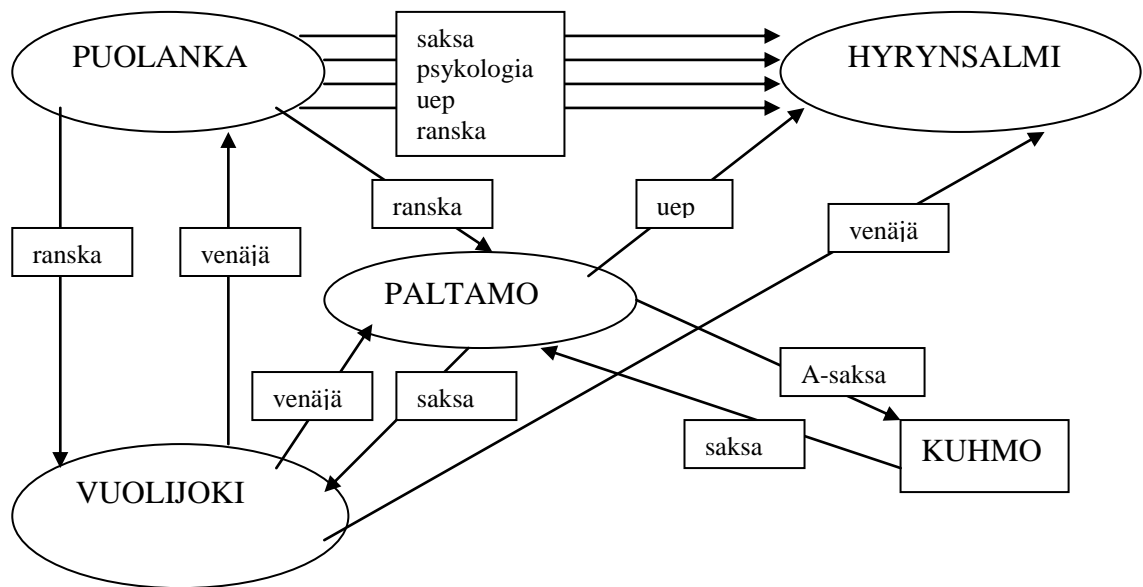
Kainuun ammattiopisto järjestää opetussuunnitelmaperusteista opetusta Kainuussa viidellä paikkakunnalla: Kajaanissa, Kuhmossa, Sotkamossa, Suomussalmella ja Vaalassa. Sen koulutusaloja ovat: humanistinen ja kasvatustieteiden ala, kulttuuriala, luonnontieteiden ala, luonnonvara- ja ympäristöala, matkailu-, ravitsemis- ja talousala, sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala, tekniikan- ja liikenteen ala, sekä yhteiskuntatieteiden-, liiketalouden- ja hallinnon ala. Kainuun ammattiopiston aikuiskoulutuspalvelut -yksikkö tuottaa aikuiskoulutuspalveluja ja järjestää kysynnän mukaan kaikkien koulutusalojen aikuiskoulutusta. Kiinteät toimipaikat sijaitsevat Kajaanissa, Kuhmossa ja Suomussalmella. (Verkkodokumentti1.)

4.5.2 Lukiokoulutus

Lukiokoulutuksen tulosalueen vastuulla on lukiolain (629/1998) mukaisen lukiokoulutuksen järjestäminen. Tulosalueeseen kuuluivat alun perin Hyrynsalmen, Kajaanin, Kuhmon, Paltamon, Puolangan, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen tulosyksiköt. Vaalan lukio on ainoa tulosalueen ulkopuolella toimiva kainuulainen lukio. Tulosalueen perusajatus on seuraava: ” Kainuun lukiokoulutus tarjoaa opiskelijalle laaja-alaisen yleissivistyksen sekä antaa valmiudet jatko-opintoihin yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa ja lukion oppimäärään perustuvassa ammatillisessa koulutuksessa.” (Verkkodokumentti1.)

Kainuussa aloitettiin syksyllä 2005 neljän lukion välinen filiaalimallinen yhteistyö, jossa Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan ja Vuolijoen lukioista muodostettiin yksi yhteinen tulosyksikkö, ns. Paltamo-verkosto. Vuoden 2007 alussa filiaaliin liittyi Suomussalmen lukio, jonka myötä verkoston rehtorius siirtyi Paltamosta oppilasmäärältään suuremmalle Suomussalmen lukiolle. Filiaalissa muissa lukioissa työskentelee apulaisrehtorit. Monimuoto-opetus ja lukioiden välinen yhteissuunnittelu tulivat tarjotakseen kainuulaisille opiskelijoille mahdollisimman laajan kurssitarjottimen, jollaiseen lukiot eivät yksinään vähäisten opiskelijamäärien vuoksi kyenneet. Luokkamuotoista lähiopetusta filiaalissa täydentävät verkko-opetus ja videoneuvottelutekniikalla toteutettava kontaktiopetus. (Verkkodokumentti2.)

Videoneuvotteluin käytävää opetusta filiaalissa käytetään pääasiassa vieraiden kielten opiskelussa ja vähäisemmässä määrin myös uskonnon ja psykologian opiskelussa. Alla oleva kuvio havainnollistaa lukioiden välistä videoneuvotteluopetusta. Filiaaliin kuulumaton Kuhmon yhteislukio on myös kuviossa mukana, koska se on tehnyt hallintokokeilun alkuvaiheessa Paltamon lukion kanssa yhteistyötä saksan kielen opetuksessa. Videoneuvotteluopetuksen kautta annettava kurssitarjonta tulee kasvamaan ja muokkautumaan tarpeiden vaatimalla tavalla.



Kuvio 5. Videoneuvotteluopetus filiaali-lukiossa hallintokokeilun alkuvaiheessa. (Verkkodokumentti3).

Kainuun maakuntavaltuuston puheenjohtajan Timo Korhosen (Kuntalehti 8/2005, 8-9) mukaan Kainuussa käyttöön otetulla filiaalimallilla pyritään ensisijaisesti turvaamaan lukio-opiskelijoiden tasokas opetus, mutta myös lukioverkoston säilyttäminen ja opettajien opetustuntien takaaminen ovat tärkeitä tekijöitä. Yhden tulosyksikön mallissa kurssitarjonnan monipuolisuus ja videoneuvotteluopetuksen järjestäminen hallinnollisesti ja taloudellisesti ajateltuna yhden lukion sisällä mahdollistaa sujuvan opetustoiminnan ja lukioiden kilpailukyvyyn ja vetovoimaisuuden säilyttämisen. Filiaalimallin ensimmäisessä vaiheessa, ns. Paltamo-verkostossa opiskelijoita oli yhteensä n. 330. Suomussalmen lukion myötä opiskelijamäärä nousi yli neljän sadan. Opettajia on yhteensä yli 70. (Verkkodokumentti2.)

5. TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN YHTEENVETO

Asetin teoriaosuuden tavoitteeksi ensinnäkin selvittää, millaisia esityksiä maassamme on aiemmin tehty kuntaa ylemmän asteisen itsehallinnon toteuttamiseksi. Keskustelua aiheesta on käyty jo yli sata vuotta ja ehdotuksia on ollut niin maakunnittain kuin lääneittäinkin järjestettävästä itsehallinnosta. Kuntien yhteistoimintakomitea päätyi vuonna 1963 esittämään maakunnittain järjestettävän itsehallinnon toteuttamista. Väliportaanhallintokomitea puolestaan esitti Kainuun

läänin perustamista vuonna 1974. Ahon hallituksen ohjelmaan kirjattiin vuonna 1991, että maakunnallisen itsehallintokokeilun valmistelu aloitetaan. Käytäntöön päästiin kaikista esityksistä huolimatta vasta vuoden 2001 lopulla pidetyn Pohjois-Suomen strategiaseminaarin jälkeen, joka käynnisti kolme vuotta kestäneen valmistelun Kainuun hallintokokeilun aloittamiseksi.

Toiseksi tavoitteeksi asetin selvittää, miten hallinnon muutosta voidaan lähestyä muutosteorioiden valossa. Tarkastelin muutoksen monia merkityksiä saavaa käsitettä ja pohdin myös kokeilun, reformin ja muutoksen suhdetta. Toin esille myös näkökulmia hallinnon muutoksen ja yhteiskunnan muutoksen suhteeseen. Hallinto ja yhteiskunta eivät ole erotettavissa toisistaan, sillä yhteiskunnan rakenteet institutionalisoituvat nimenomaan hallinnon muodossa. Hallinnon legitimitetti perustuu yhteiskunnan tavoitteiden toteuttamiseen, eikä hallinnolla ole itseisarvoa, vaikka tämä periaate käytännön elämässä usein unohtuu. Hallinnon uudistaminen pyrkii vastaamaan yhteiskunnan muutokseen, jotta asiat saataisiin tehtyä entistä paremmin ja ajan vaatimusten mukaisesti.

Tarkastelin hallinnon muutosta myös muutosvastarinnan ja muutoksen johtamisen näkökulmista. Muutosvastarintaa kävin läpi ensinnäkin, politiikan ja hallinnon välisten suhteiden näkökulmasta ja toisaalta, muutoksessa mukana olevien yksilöiden ja ryhmien näkökulmasta. Molemmille näkökulmille on yhteistä itseintressin läsnäolo. Muutosvastarintaan liittyy aina yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden ja yhteisöjen pohdinta oman aseman muuttumisesta muutosprosessin myötä.

Muutoksen johtamisessa on pohjimmiltaan kyse kyvystä saada ihmiset toimimaan jollakin tietyllä tavalla, jolla he eivät omatoimisesti, ilman johtajan toimenpiteitä toimisi. Muutosjohtajan tilannetaju on äärimmäisen tärkeä voimavara, sillä johtamistilanteet harvoin noudattavat jotakin tiettyä kaavaa. Muutoksen johtamista lähestyin tarkastelemalla syitä muutoksen täytäntöönpanon epäonnistumiselle. Ottamalla huomioon muutostilanteen ongelmakohdat, välttyy muutosjohtaja monilta odottamattomilta seurauksilta. Hyvin mietitty ja valmisteltu muutos kohtaa vähemmän muutosvastarintaa. Rajoitetun rationaalisuuden periaatteen mukaisesti on kaikkia tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä kuitenkin mahdotonta ennakoita ja suunnitella valmiiksi etukäteen.

Teoriaosuuden kolmanneksi tavoitteeksi asetin selvittää, millainen maakuntaorganisaatio Kainuuseen on syntynyt hallintokokeilun myötä. Aluksi selvitin tekijöitä, jotka toimivat kannustimina maakunnallisen itsehallintokokeilun aloittamiselle Kainuussa. Suuremman palvelutuotantoyksikön nähdään takaavan maakunnan paremman selviytymisen väestön vähentyessä. Havainnollistin maakuntaorganisaatiota organisaatiokaavioilla sekä kävin läpi eri

toimialojen tehtäväkenttää. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu koulutustoimialaan, jonka osuus Kainuun maakunta-kuntayhtymän budjetista on vain noin viisitoista prosenttia. Miksi koulutustoimialan toiminta ja päätökset herättävät maakunnan asukkaissa niin suuria tunteita ja suurta keskustelua, vaikka sosiaali- ja terveystoimiala on rahallisesti mitattuna massiivinen koulutustoimialaan verrattuna? Kysymykseen annetaan näkökulmia haastatteluaineiston analyysin yhteydessä.

IV TUTKIMUSAINEISTON KERUU

1. Tutkimuskohde ja rajaus

Pro gradu tutkielmani tutkimusaihe määriteltiin tutkimuksen perusvalintoja tehtäessä. Kainuun hallintokokeilun tutkiminen koulutustoimialan osalta on ollut tutkijan omasta mielenkiinnosta lähtevää. Toisen asteen koulutus on Kainuun kokoisessa maakunnassa peruskuntien näkökulmasta elinvoimaisuuden tärkeimpiä ilmentymiä. Maakunta, jossa korkeakouluopetusta on tarjolla rajoitetusti, on toisen asteen oppilaitoksilla tärkeä merkitys kuntien väkilukuun ja vetovoimaisuuteen. Jos esimerkiksi Kuhmossa ei olisi lainkaan lukio-opintoja ja ammatillista koulutusta tarjolla, olisi kunnan ikärakenne erittäin huono. Kunnassa olisi totaalinen kuilu viidentoista ja kahdenkymmenen ikävuoden välillä. Todellisuudessa kuilu olisi vieläkin suurempi, kun korkeakouluopinnot kestävät toisen asteen koulutuksen jälkeen vielä vähintään neljä vuotta.

Tutkimuksen hallittavuuden vuoksi tutkimus on rajattu koskemaan ainoastaan kainuulaisia lukioita ja Kainuun ammattiopistoa. Näin tutkimuskohde on hyvin selvärajainen ja haastateltavien määrä on pysynyt samalla kohtuullisena. Hallintokokeilun merkittävimmät uudistukset koulutoimialalla koskevat lukiokoulutusta, sillä Kainuun ammattiopiston osalta muutosprosessi filiaali-tyyliseen organisaatioon on käynnistynyt jo ennen Kainuun hallintokokeilun aloittamista. Kainuun lukioden mukaantulo hallintokokeiluun herätti runsaasti keskustelua ja vastustusta, joten lukionäkökulman painottaminen tutkimuksen analyysivaiheessa on perusteltua. Kuten johdannossa todettiin, Kainuun hallintokokeilun tavoitteena on hankkia kokemuksia. Pelkkä Kainuun ammattiopiston mukaantulo hallintokokeilun piiriin ei olisi tuottanut kokeilussa juuri mitään uutta tietoa. Sen sijaan lukiokoulutuksen mukaantulolla näitä uusia kokemuksia on ollut tarjolla.

Ajallinen rajaus pidetään tutkimuskohteen rajausta väljempänä, sillä mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista määrittellä hallintokokeiluun liittyvien muutosten vaikutusaikaa liian tarkasti. Muutos on moniulotteinen käsite, eikä se noudata selviä aikarajoja. Ei ole järkevää sulkea tutkimuksesta pois myöskään tulevia muutoksia, olivatpa ne jo valmiiksi päätettyjä tai todennäköisiä. Muutoksen lyhyellä aikavälillä tapahtuvien todennäköisten vaikutusten ottaminen mukaan tutkimukseen ei tarkoita arvausten tekemistä, vaan kyse on tulevan kehityksen aktiivisesta ennakoimisesta ja tulevaisuuteen liittyvien johtopäätösten tekemisestä. Tutkijan olettamuksena on alusta saakka ollut, että haastateltavilla henkilöillä on tulevaisuuteen liittyviä

näkemyksiä ja visioita. Jos näin on, ja saan kirjattua ne luettavaan muotoon, pidän tutkimuksen lopputuloksia mielenkiintoisina.

Ajallisen rajauksen väljyydestä huolimatta voidaan todeta tutkimuksen ajallisen painopisteen olevan hallintokokeilun valmisteluvaiheessa. Valmisteluvaihe oli hallintokokeilussa yhteistoiminnan aloittamisen aikaa, aikaa, jolloin hallinnon muutosprosessi oli jo koulutustoimialan operatiivisen henkilöstön reaalielämää odotettuine ja odottamattomine vaikutuksineen. Muutosprosessin läpiviemisen kannalta valmisteluvaihe tarjoaa hedelmällisimmän tarkasteluajankohdan, mutta ei luonnollisestikaan ole yksinään riittävä tutkimustavoitteen täyttämiseksi.

2. Teemahaastattelu ja tutkimuksen reliabiliteetti

Tämän Pro gradu -tutkielman tutkimusmenetelmä on tutkimusaineiston laadullinen sisällönanalyysi. Tutkimuksen reliabiliteetti, luotettavuus osoitetaan aineistonkeruuprosessin ja tutkimusaineiston analyysin perusteellisella kuvauksella. Aineisto on kerätty teemahaastattelujen avulla. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa kysymysten aihealueet, teemat, on ennalta määritelty. Valittujen teemojen mukaan edetään jokaisen haastateltavan kanssa, mutta kysymysten muoto ja järjestys eivät ole sidottuja. (Hirsjärvi-Hurme 2001.) Tämän tutkimuksen teemahaastattelurunko kehitettiin lopulliseen muotoonsa vasta pilottihaastattelun jälkeen. Pilottihaastattelun ja varsinaisten tutkimukseen mukaan otettujen haastattelujen välillä oli aikaa yli kolme viikkoa, joten teemahaastattelurungon kehittämiseen, ja muokkaamiseen oli hyvin aikaa. Myös ajankäyttösuunnitelman laatiminen helpottui huomattavasti pilottihaastattelun myötä. Teema-alueiden painotusten muuttuminen haastattelujen edetessä nähtiin todennäköisenä jo ennen varsinaisten haastattelujen aloittamista. Tietyt kysymykset tarkentuivat ja toiset kysymykset jäivät vähemmälle käsittelylle haastattelujen edetessä. Jo pilottihaastattelu osoitti, että teemahaastattelurunkoa käytetään apuvälineenä ja varsinainen haastattelu tehdään suullisena, haastateltavan kerrontaan ja haastattelijan kontekstiin soveltuviin kysymyksiin perustuvana.

Tämän pro gradu -tutkimuksen kannalta pidettiin ensiarvoisen tärkeänä, että haastattelurunko ei ohjaa liian tiukasti keskustelua haastattelutilanteessa. Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 67) mukaan teema-alueiden väljyys mahdollistaa tutkittavan ilmiön moninaisuuden esiintuomisen. Haastattelurungon tehtävänä on pitää keskustelu tutkimusaiheessa ja toimia tutkijan muistilistana haastattelun aikana. Ilman muistilistaa tärkeitä teemoja voi jäädä läpikäymättä, etenkin jos haastateltavalla riittää paljon kerrottavaa jostakin tietystä aihealueesta. Haastattelurunko auttaa

myös palaamaan takaisin asiaan mahdollisten rönsyilyjen jälkeen. Haastatteluaiakataulut laadittiin siten, että yhdessäkään haastattelussa ei tarvinnut tutkijan kiireiden vuoksi lopettaa minkään aihealueen käsittelyä. Toisaalta taas pidettiin tärkeänä, että kaikki keskeiset teemat ehditään käsitellä sovitussa ajassa, koska haastateltavilla oli muitakin töitä samana päivänä ja haastattelun keskeytyminen oli mahdollista.

Koska tutkimuksen tarkoitus on tuottaa uutta tietoa, jota tutkija ei voi ennalta tietää, on aina varauduttava siihen, että jotkin aihealueet jäävät vähemmälle käsittelylle. Haastattelujen edetessä teemojen painotusta voi ja tulee muuttaa sen mukaan, miten tärkeinä haastateltavat ne kokevat. Tuomi-Sarajärven (2002, 98) mukaan on kiinnitettävä huomiota tutkijan kykyyn kontrolloida analyysin tekemistä nimenomaan tiedonantajien eikä tutkijan ennakkokäsitysten mukaan. Tutkijan ei pidä määrittellä mikä on tärkeää ja mikä ei, koska tutkimuksella pyritään selvittämään nimenomaan haastateltavien näkemyksiä aiheesta. Tämän vuoksi vältin haastattelun aikana turhien oletusten tekemistä, vaikka edellisten haastattelujen keskustelut olivatkin vielä tuoreessa muistissa. Haastattelusarjan edetessä oli mahdollista syventää keskeiseksi nousseiden teemojen käsittelyä ohjaamalla kysymyksenasettelua kyseisiin teemoihin. Haastatteluprosessin edetessä haastattelijan aihealueeseen liittyvä osaaminen lisääntyi merkittävästi, mikä osaltaan helpotti yhteisen kielen löydyttyä myös luottamuksen rakentamista haastateltavan kanssa. Tutkimusaiheen, Kainuun hallintokokeilun, terminologian ja erityisesti valmisteluvaiheeseen liittyvien pienien detaljitietojen esiintuominen sopivissa kohdissa haastattelua lisäsi vastaajien halukkuutta kertoa syvällisempiä tietoja joistakin asioista, etenkin negatiivisina koetuista tilanteista ja kokemuksista.

Hirsjärvi-Hurme (2001, 67) ovat sitä mieltä, että ”Teema-alueiden pohjalta haastattelijalla voi jatkaa ja syventää keskustelua niin pitkälle kuin tutkimusintressit edellyttävät ja haastateltavan edellytykset ja kiinnostus sallivat”. Teemahaastattelu tarjosi tämän tutkimuksen kannalta parhaat lähtökohdat onnistumiselle. Sekä haastattelijalla että haastateltavalla oli riittävästi tilaa ohjata keskustelua tärkeiden, haastattelun aikana esiin tulleiden asioiden mukaisesti. Kuitenkin teema-alueiden määrittäminen antoi suuntaa haastatteluille, jottei keskustelu jäänyt hajanaiseksi ja liian yleiselle tasolle. Tutkimuksen punaisen langan säilyttäminen pidettiin koko ajan mielessä.

Pro gradu -tutkielman tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla kainuulaisten lukioiden rehtoreita ja Hyrynsalmen, Puolangan ja Vuolijoen lukioiden apulaisrehtoreita. Lisäksi haastattelin Kainuun ammattiopiston johtavaa rehtoria ja yhtä toimipaikan johtajaa sekä Kainuun maakunta - kuntayhtymän koulutoimialan johtajaa. Haastateltuja henkilöitä on yhteensä kymmenen.

Haastattelut suoritettiin kunkin haastateltavan työpaikalla 15.5.2006 - 2.6.2006 välisenä aikana. Otin haastateltaviin yhteyttä puhelimitse jo huhtikuun puolivälissä, jotta aikataulun kanssa ei tulisi ongelmia. Lähetin kaikille myös etukäteen väljän teemahaastattelurungon, jotta haastattelutilanteet sujuisivat ennakkoaikataulutuksen mukaisesti. Pyrkimyksenä oli tehdä haastattelurunko, joka ei ole liian tutkijalähtöisesti ohjautuva ja jota käytettäessä haastateltavien näkemykset pääsevät nousemaan aidosti esiin ilman liian jyrkkiä ennakko-oletuksia. Haastattelujen tallentamiseen käytin matkapuhelimen tallennusohjelmaa, jonka käyttöön kysyin jokaiselta haastateltavalta luvan. Kukaan haastateltavista ei vastustanut nauhoituksen tekemistä ja tutkijan kokemuksen mukaan nauhurin olemassaolo unohtui hyvin nopeasti haastattelun käynnistyttyä. Haastatteluaineisto tulee jäämään ainoastaan omaan käyttööni ja tulen säilyttämään sen itselläni ainakin tutkimuksen hyväksymiseen saakka.

Haastattelunauhoituksista litteroitua tekstiä syntyi haastattelusta riippuen kolmesta viiteen sivua koneella kirjoitettua tekstiä. Ensimmäisten haastattelujen purkamisen yhteydessä laadin aikakoodeja litteroituun tekstiin, jotta voisin palata nauhoituksiin tarvittaessa nopeasti oikeaan kohtaan. Hyvin pian havaitsin kuitenkin aikakoodien merkitsemisen olevan tässä tutkimusprosessissa lisäarvoa tuottamatonta työtä ja luovuin koodien laatimisesta. Haastatteluaineiston litterointia ei ole suoritettu sanasta sanaan periaatteella, vaan oleellisimmat seikat on kirjattu ylös. Kirjaukset on kuitenkin tehty monin paikoin sanatarkasti, mikä on helpottanut myös suorien lainausten tekemistä tutkielman analyysivaiheessa. Nauhalta litteroidun tekstin apuna on käytetty haastattelutilanteessa käsin tehtyjä muistiinpanoja, joista on ollut hyötyä erityisesti asioiden painoarvoa tarkasteltaessa. Haastattelutilanteessa kirjatut huutomerkki ja muut huomiomerkinnät ovat auttaneet tärkeiden teema-alueiden valitsemisessa ja teemojen alalukujen nimeämisessä. Käsin tehdyissä muistiinpanoissa on myös viittauksia muiden haastateltavien vastaaviin kannanottoihin, mikä on helpottanut analyysin tekemisprosessia kiitettävän paljon.

Tutkimusaineiston keruuprosessi onnistui hyvin. Haastattelumatkojen tekeminen Kainuun kuntiin ja niiden oppilaitoksiin tarjosi tutkijalle erinomaisen mahdollisuuden tutustua tutkimusaiheen kannalta merkittäviin olosuhdetekijöihin. Pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen Kainuu näyttäytyi juuri sen maineen mukaisena kunnasta toiseen siirryttäessä. Kokemus antoi todellista perspektiiviä palvelutuotannon uudelleenorganisoinnin tarpeelle maakunnassa. Tutkimusaineiston keruun kannalta oli tärkeää, että haastateltavat olivat motivoituneita vastamaan haastattelun teemojen mukaisiin kysymyksiin ja kaikki olivat halukkaita kertomaan asioita runsaasti myös ennalta määriteltyjen aiheiden ulkopuolelta. Tutkimus rikastui merkittävästi juuri teemahaastattelurungon

ulkopuolelta esiin nousseiden asioiden ansiosta. Tutkijan näkemyksen mukaan haastattelutilanteissa oli avoin ilmapiiri, eikä mielessä olleita asioita ainakaan merkittävässä määrin jätetty kertomatta. Luonnollista varovaisuutta ilmeni ajoittain, onhan tutkimuksessa osittain kyse haastateltavien oman palkanmaksajan arvioimisesta, vaikkakin lähtökohtana tutkimuksessa on ollut nimenomaan hallinnon muutosprosessin aiheuttamien asioiden tutkiminen.

Tutkijan näkemyksen ja edellä esitetyn perusteella voidaan todeta tutkimusaineiston keruuprosessin olleen onnistunut ja kerätyn aineiston nähdään tarjoavan erinomaisen lähtökohdan synteessin saavuttamiselle. Sitä ennen on aika tehdä tutkimuksen keskeinen osuus, aineiston laadullinen sisällönanalyysi.

V TUTKIMUSAINIESTON LAADULLINEN ANALYYSI

1. Analyysin prosessikuvaus

”Kehittymistä ei tapahtuisi, jos ei olisi ongelmia.”

Tutkimuksen analyysissä tarkastellaan monessa yhteydessä hallintokokeilua ongelmalähtöisesti. Sen tarkoituksena ei ole luoda negatiivista mielikuvaa hallintokokeilusta tai sen jostakin osasta. Analyysissä esitetään haastateltavien käsityksiä tematiikkaan liittyen, jolloin parannusta kaipaavat asiat nousevat painokkaammin esille kuin positiiviset asiat. Edellä esitetty suora lainaus haastatteluaineistosta antaa hyvän lähtökohdan asian tutkimiselle. Kuten teoreettisen viitekehyksen yhteydessä tuotiin esiin, on Kainuussa tiettyjä ongelmia, joihin on tarvittu palvelutuotannon kehittämistä.

Hallinnon muutoksen suhdetta yhteiskunnalliseen muutokseen tarkasteltiin teoreettisen viitekehyksen luvussa 3.2 seuraavalla tavalla:

Hallinnon uudistamista pohdittaessa nousee esiin kysymys siitä, pyritäänkö sillä pelkästään parantamaan hallinnon suoriutumista tehtävistään vai pyritäänkö uudistuksella saavuttamaan laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita (Caiden 1969, 12 - 14; Vartola 2004, 54). Kainuun hallintokokeilun osalta pohdittava olisi näin ollen a) pyritäänkö uudistuksella parantamaan hallinnon toimintakykyä, jotta se kykenisi tuottamaan parempia palveluja pienemmillä kustannuksilla maakunnan asukkaille, vai b) että uudistus tarjoaisi ratkaisuja laajempiin yhteiskunnallisiin epäkohtiin kuten työttömyyteen ja väestön vähenemiseen.

Edellä esitetyt kysymykset toimivat oleellisena viitekehyksenä tutkimuksen analyysiä tehtäessä. Ne ovat perimmäistä laatua olevia kysymyksiä koko Kainuun hallintokokeilussa ja samalla tavalla Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutustoimialalla. Analyysissä kysymysten sisään pureudutaan käytännön kysymysten ja haastatteluissa esiin nousseiden asioiden kautta.

Tutkimusaineiston laadullisen analyysin suoritan väljästi tutkimukseen tehtyjen haastatteluteemojen pohjalta. Teemojen otsikointi on analyysissä muuttunut vastaamaan asioiden painoarvoa ja teemojen alaluvut ovat vain osittain vastaavia verrattuna haastatteluviitekehyksen teemahaastattelurunkoon. Analyysin kahden pääteeman alle on valittu haastatteluaineiston mukaisella jaottelulla alaluvut, joissa käydään läpi hyvin konkreettisia asioita, haastateltavien

kokemuksia ja näkemyksiä tutkimusaiheen tematiikasta. Teemojen muutoksen koen tutkimuksen onnistumisen kannalta välttämättömäksi. Pääteemojen alle sijoitetut alaluvut voisivat toimia myös itsenäisesti kukin omana teemanaan. Teema-alueiden rajat ovat joissakin tapauksissa vaikeasti vedettävissä. Suunnittelu, valmistelu ja käynnistymisvaihe limittyvät tutkimuksessa samalla tavalla yhteen kuin asiat todellisessa elämässä. Tämä käy ilmi teemojen käsittelyn yhteydessä. Tutkimuksen kysymyksenasettelussa painotettiin hallintokokeilun valmisteluvaiheen keskeistä merkitystä tutkimuskysymysten kannalta. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen keskeisin tarkastelukohde oli hallinnon muutokseen liittyvät teoriat. Näiden valintojen myötä on perusteltua rakentaa myös tutkimuksen analyysi näiden kahden pääteeman alle.

On perusteltua aloittaa tarkastelu hallintokokeilun suunnittelu- ja valmisteluvaiheesta ja edetä siitä kronologisesti käynnistymisvaiheen kautta muutoksen vaikutuksiin, joista haastateltavilla on haastatteluhetkellä ollut reilun vuoden kokemus. Tavoitteiden ja olemassaolon tarkastelu tehdään tämän jälkeen ja samassa yhteydessä tarkastellaan haastateltavien näkemyksiä strategisen suunnittelun merkityksestä. Haastatteluaineistosta esiin nousseena teemana nostetaan lisäksi esille maakunnallisen median rooli mielipiteenmuodostajana.

Analyysivaiheen teksti rakentuu siten, että kussakin luvussa käydään ensin läpi otsikon mukaiset asiat haasteltavien kertoman mukaan. Tässä vaiheessa tehdään haastatteluaineistosta ilman viittauksia epäsuoria lainauksia ja yhdistellään paikoitellen usean haastateltavan kertomaa samaan yhteyteen. Monissa tilanteissa haastateltavat käyttivät hyvin samantapaisia ilmauksia ja terminologiaa, joten tutkimusanalyysissä puhutaan usean haastateltavan suulla samanaikaisesti tutkijan valinnan mukaisilla sanoilla. Analyysin tämä vaihe on samalla keskustelua tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kanssa. Osaan alaluvuista tuodaan lyhyitä suoria lainauksia teoreettisen viitekehyksen asiaa käsittelevistä kohdista, joiden avulla varmistetaan tutkimuksen kysymyksenasettelun, tutkimuksessa esitetyn teorian ja haastatteluaineistosta saatujen vastauksien kohtaaminen. Lisäksi analyysia vahvistetaan soveltuvissa kohdissa käytettävillä suorilla lainauksilla haastatteluaineistosta.

Analyysissä rakennettu keskustelu teorian ja empirian välillä on selkeyden vuoksi huomioitu myös tekstityylin valinnassa. Viittaus teoreettiseen viitekehykseen on sisennetty, kursivoitu pienemmällä kirjasinlajilla ja siihen liittyvä lainaus on ilman lainausmerkkejä. Teoriaan viitattaessa todetaan luku, josta viittaus on otettu. Varsinainen lähdeviittaus on tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen yhteydessä kyseisen luvun kohdalla. Haastatteluaineistosta tehdyt suorat lainaukset puolestaan on

sisennetty ilman kursivointia ja ne on merkitty lainausmerkein, jotta eri haastateltavilta tehdyt lainaukset säilyvät selvästi erillään. Haastatteluaineistosta tehtävissä lainauksissa ei mainita haastateltavan nimeä eikä organisaatiota. Perusteluna on haastattelijan ja haastateltavan välillä tehty suullinen lupaus menettelytavasta. Menettelytavalla on ollut erittäin suuri merkitys luotettavan tutkimustiedon keräämisen kannalta. Menettelyn ansiosta haastattelutilanteessa on saatu vastuksia myös kiperiin hallinnon muutoksen vaikutuksia luotaaviin teemoihin ja kysymyksiin.

Lukujen sisällä olevien lainausten lisäksi myös kunkin alaluvun lopussa esitetään luvun kontekstiin liittyviä suoria lainauksia, joita ei haastattelujen yhteydessä tehdyn lupauksen mukaisesti edelleenkään nimetä kenenkään tietyn haastateltavan sanomaksi. Suorien lainausten osalta ei ole mahdollista saavuttaa täydellistä anonymiteettiä, sillä haastateltavia henkilöitä on ollut kymmenen. Suorien lainausten tarkoituksena on osoittaa haastateltavien todellisia näkemyksiä kuhunkin teemaan liittyen ja niiden avulla voidaan tuoda esille eri asioiden merkitystä haastateltavalle itselleen. Lauseiden sanavalinnat ja sanojen suoruus indikoivat siihen tunteeseen, minkä mielen aiheen käsittely haastateltavissa herätti. Suorat lainaukset haastateltavien kannanotoista ovat myös todentamassa tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitettyjen väittämien paikkansapitävyyttä. Teorian ja empirian vuoropuhelulla pyritään nivomaan tutkimus yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja perustelemaan tutkimuksen kysymyksenasettelussa ja teoreettisen viitekehyksen rakentamisessa tehtyjä valintoja.

2. Teemana hallintokokeilun suunnittelu ja valmistelu

Kainuun hallintokokeilu suunnittelu- ja valmisteluvaiheen kokemukset ovat tämän tutkimuksen ydinaluetta. Analyysissä käydään läpi haastateltaville tärkeiksi nousseita aiheita. Teeman tarkastelu aloitetaan alla olevilla haastatteluaineistosta lainatuilla kannanotoilla:

”...muutokseen suhtauduttiin positiivisesti ja valmistelun mukana haluttiin olla maksoi mitä maksoi -periaatteella.”

”Mahdollisimman aikaisin muutokseen osallistuminen helpottaa muutoksen läpiviemistä. Aktiivinen mukanaolo on paras keino vaikuttaa.”

Kainuun hallintokokeilun suunnittelu sai alkunsa aiemmin mainitun mukaisesti Lipposen sinisistä ajatuksista. Koulutustoimialan tuleminen mukaan Kainuun hallintokokeiluun herätti runsaasti keskustelua. Alun perin hallintokokeilua suunniteltiin kolmen erillisen kuntayhtymän mallina.

Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä koulutus ovat suurimpia julkisia aloja. Toisen asteen koulutuksen ajateltiin sopivan maakunnallisesti toteutettavaksi, kun taas perusopetusta pidettiin edelleen kuntien perustehtävän toteuttamisena. Peruskunnan olemassaolon merkitys alkaisi hämärtyä, mikäli koko koulusektori siirrettäisiin maakunnallisen toimijan hoidettavaksi. Yhtenä tausta-ajatuksena lukioiden mukaan ottamisessa ammattiopiston lisäksi oli mahdollisuus osittaiseen ammatillisen ja lukiokoulutuksen yhdistämiseen, ainakin joidenkin resurssien näkökulmasta. Tällainen ensiaskel olisi esimerkiksi toimiminen yhteisissä tiloissa ja opettajaresurssien yhteiskäyttö.

Alkuvaiheen mallissa sosiaali- ja terveydenhuolto, entinen maakuntaliitto eli Kainuun liitto ja koulutus olisivat toimineet omina kuntayhtyminään. Varsinaisessa valmistelussa kaikki kolme kuitenkin niputettiin yhdeksi kokonaisuudeksi, joka etenkin lukioiden näkökulmasta vei viimeisenkin perusteen koulutustoimialan mukaan ottamiselta kokeiluun. Hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa 10.10.2002 pidetyssä Mieslahden kokouksessa Kainuun rehtorit päättivät Yrjö Mularin johtajuudesta koulutustoimialan hallintokokeiluvalmistelujen osalta. Tuolloin lukioille ja ammattiopistolle ilmoitettiin, että niiden tulee valmistautua yhteistyöhön.

2.1 Kainuun ammattiopiston fuusiokehitys

Valmistelun aloittamisessa koulutustoimialalla oli pääasiallisesti kysymys lukiokoulutuksen tulosalueen toiminnan suunnittelusta. Valtakunnallinen kehitystrendi, jonka mukaan ammattiopetus siirtyy suurempiin yksiköihin, oli nähtävissä maassamme jo ennen Lipposen sanoja. Kainuun ammattiopisto oli jo ennen hallintokokeilun aloittamista laajentunut merkittävästi ja hallintokokeilun aloitushetkellä se koostui jo kahdestatoista yhteen liitetystä yksiköstä. Ammattiopiston fuusiota ei siis voi missään muodossa laskea Kainuun hallintokokeilun vaikutukseksi. Lisää vauhtia se on kehitykseen voinut antaa. Kainuun ammattiopistossa hallintokokeilu ei aiheuttanut samanlaista keskustelua eikä toimia kuin lukioiden osalla. Ammattiopiston kehittyminen kohti yhtä suurta yksikköä oli kansallisen linjauksen mukainen. Vuonna 1997 valtion ammattikoulut kunnallistettiin ja Kajaanissa alkoi ammattikoulujen yhdistyminen. Ammattikoulun maatalousyksikkö, kauppaoppilaitos, sosiaali- ja terveydenhuolto-oppilaitos sekä käsi- ja taideteollinen oppilaitos yhdistyivät saman organisaation alle. Vuonna 1999 organisaatioon liitettiin aikuiskoulutuskeskus. Kuhmon oppimiskeskus liittyi virallisesti Kainuun ammattiopistoon samana päivänä 1.1.2005 kun Kainuun hallintokokeilu aloitettiin.

Ammatillisessa koulutuksessa kuntien ylläpitämät pienet ammattioppilaitokset olivat ennen fuusiota oman rajallisen koulutuslupansa vankeja. Näin ollen ammatillisen koulutuksen järjestäminen Kainuun pienissä ammattioppilaitoksissa oli vailla jousto- ja tarveharkintamahdollisuutta. Kainuun ammattiopistolla suurena koulutuksenjärjestäjänä on koulutuksen järjestämiseen liittyvät luvat kunnossa ja monipuolisen koulutuksen toteuttaminen on mahdollista ammattiopiston oman valinnan mukaan niissä toimipaikoissa, jotka sillä maakunnan alueella on. Kokonaisuutta ajatellen, ja nimenomaan Kainuun ammatillisen koulutuksen kannalta, KAO:n laajeneminen myös Kainuun pieniin kuntiin oli perusteltua. Kainuun ammattiopisto voisi toteuttaa mm. Kuhmossa sellaisia linjoja, jotka ovat Kuhmolle ja sen elinkeinoelämälle tarpeellisia sekä linjoja, jotka ovat myös opiskelijoiden suhteen vetovoimaisia. Esimerkiksi puualan koulutuksen keskittyminen Kuhmoon on ollut suunnitelmissa ja Woodpolis -hankkeen myötä Kuhmon toimipaikkaan on hankittu uutta puuntyöstökälustoa. Kajaanin näkökulmasta puualan keskittyminen Kuhmoon on aiheuttanut ymmärrettävästi vastustusta henkilöstön keskuudessa.

Hallinnon muutosta käsittelevässä luvussa 3.3 muutosvastarinta todettiin:

Muutosvastarinnan voima piilee ihmisten pyrkimyksessä tavoitella omaa hyötyään ja puolustaa itseään. Tämän ansiosta järjenvastaiset ja mielivaltaiset muutokset eivät tule menestymään yhteiskunnassa.

Kainuun ammattiopistossa keskeinen lähtökohta on se, että opetus säilyy Kajaanin lisäksi muillakin paikkakunnilla. Liikelaitoksen johtokunta on kuitenkin rajannut tiukasti aloittavien ryhmien minimikoot, koska liiketalouden periaatteella toimittaessa toiminta ei saa olla tappiollista. Tämän vuoksi esimerkiksi lukuvuoden 2005 - 2006 aikana on jäänyt alkamatta yhteensä seitsemän opetusryhmää, joista kuusi on ollut muualla kuin Kajaanissa. Ammattiopiston pieniä yksiköitä pidetään auki niin kauan kuin niihin riittää johtokunnan asettamisen rajojen mukaisesti riittävä määrä opiskelijoita. Pienten yksikköjen pienet hakijamäärät aiheuttavat linjojen lakkauttamisia, mikä puolestaan vähentää kyseisen yksikön vetovoimaisuutta hakijoiden silmissä entisestään. Linjojen ja sitä kautta myös toimipaikkojen lakkauttamisesta päättää liikelaitoksen johtokunta toisin kuin lukiokoulutuksen tulosalueella, jossa yksittäisen lukion lakkauttaminen oli hallintokokeilun alussa, ennen maakuntavaltuuston asettamia aloittavien opiskelijoiden aloituspaikkarajoja, maakuntavaltuuston tasolla päätettävä asia.

”KAO olisi mennyt yhdeksi tuloyksiköksi hallintokokeilusta riippumatta.”

”Se (KAO) on käynyt neuvottelut kuntien kanssa, eikä reuna-alueiden murtumisella ole ollut mitään tekemistä halkon (hallintokokeilun) kanssa.”

2.2 Raskas hallintokokeilu

Hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa, ennen varsinaisen valmistelun aloittamista, lukioden rehtorit vastustivat, yhtä lukuun ottamatta, lukioden mukaantuloa hallintokokeiluun. Rehtorit näkivät hallintokokeiluun liittymisen perusteet hatarina. Lukiot ovat koulutustoimialalla pieni toimija rahallisesti mitattuna, jos sitä verrataan Kainuun ammattiopistoon. Koko maakunnan mittakaavassa lukioden osuutta voidaan rahallisesti tarkasteltuna pitää häviävän pienenä. Tämä fakta nousi esiin useissa haastatteluissa. Koko Kainuun maakunta -kuntayhtymän budjetista koulutoimen osuus on vain noin 15%, josta lukioden osuus on noin neljännes ja ammattiopiston kolme neljänestä. Lukioden rehtoreiden mielestä hallintokokeiluun liittymisestä ei olisi hyötyä lukioille. Hallintokokeilua kuvattiin myös äärimmäisen raskaana toimintamallina ja byrokratian lisääntymisenä. Aina hyvin itsenäisesti toimineille lukioille malli näytti tuovan vain yhden turhan päätöksentekoportaan. Moni koki hallintokokeiluun liittymisen myös valtavana ylimääräisenä työtaakkana, etenkin tulevan valmisteluvaiheen aikana, jolloin jouduttaisiin kokoontumaan lukemattomia kertoja eri puolilla Kainuuta. Tuon ajan nähtiin olevan pois valmisteluun osallistuvien henkilöiden muusta työstä ja useat haastateltavat kertoivat epäilleensä sen näkyvän myös oppilaitostensa opiskelijoille, hallinnon asiakkaille. Haastateltavat näkivät ongelmallisena sen, että valmistelukoneisto vaatii opetustyötä tekeviltä opettajilta uhrauksia nimenomaan opetuksen tason heikkenemisenä kun kontaktiopetusta on valmistelukokousten vuoksi vähennettävä ja itsenäisiä tehtäviä lisättävä.

”(Lukioden) Rehtorien mielestä Lipposen sinisten ajatusten lunastaminen ei saa kunnia-asiana olla itseisarvo, jonka vuoksi tehdään tarpeettomia ratkaisuja.”

”Eduskunnan sivistysvaliokunta kuuli lukioden edustajia.”

”Valmistelussa tuli selväksi, että nykyisellä lukiorakenteella ei voida jatkaa tulevaisuudessa ja jotain ratkaisuja on tehtävä.”

Muutoksen johtamista käsittelevässä luvussa 3.4 todettiin:

Muutosta johtavilla on riittävästi aikaa, energiaa, luovuutta ja taloudellista tukea muutosprosessin suunnittelemiseksi. Kuitenkin muutoksen kohteena olevan organisaation ihmiset joutuvat varsinaisen työnsä ohella toteuttamaan muutoksen käytännössä. Heidän on opetettava uusia toimintamalleja ja kyettävä selviytymään tehtävistään muuttuvien vaatimusten aikana. Muutosprosessin toteuttaminen resursseilla, jotka aiemmin ovat juuri ja juuri riittäneet varsinaisen työn tekemiseen, aiheuttaa ihmisissä turhautumista ja sitä kautta muutosvastaisuutta.

Teoreettisessa viitekehyksessä esitettyä väitettä tukevat lukuisat haastatteluaineiston kannanotot.

”Neljän tunnin huojennus opetukseen täysin riittämätön apulaisrehtoreille tällä hetkellä.”

”Koulun sisäistä johtamista valmistelu häiritsi.”

”Lukion resurssit haluttiin käyttää lukio-opetuksen hyväksi ja hallintokokeiluun liittyminen nähtiin valtavan kalliina suhteessa hyötyihin.”

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli selvittää miten muutoksen kohteena olevat ihmiset ovat muutosprosessin kokeneet. Samassa yhteydessä asetettiin tavoitteeksi myös tutkia miten hallinnon muutos on vaikuttanut hallinnon asiakkaiden eli opiskelijoiden elämään. Useissa eri haastatteluissa nousi esiin ajan riittämättömyys sekä varsinaisen työn suorittamiseen että hallintokokeilun laajuisen reformityön tekemiseen samaan aikaan. Monet haastateltavat olivat pahoillaan valmistelutyön opiskelijoille aiheuttamasta tehokkaan kontaktiopetuksen vähenemisestä. Problematiikkaa tutkitaan myös hallinnon muutoksen vaikutuksia käsittelevän teeman yhteydessä, jossa paneudutaan koulutustoimialan liittymiselle asetettuihin tavoitteisiin ja oppilaitosten olemassaolon tarkoitukseen.

”Opettajien ollessa kokouksissa oppilaat tekivät itsenäisiä töitä ja sen osalta ollaan oltu aivan sietorajoilla.”

”Lukioiden mielestä ei ollut olemassa lukioiden sisältä nousevaa perustetta hallintokokeiluun liittymiselle.”

”Byrokratia on lisääntynyt.”

Tutkimuksen rajauksen ja perusvalinnoissa esitettyjen perustelujen mukaisesti edellä mainittuja kannanottoja ei ole kysytty hallinnon asiakkailta itseltään, vaan välillisesti koulutustoimialan operatiivisilta toimijoilta. On kuitenkin perusteltu syy luottaa heidän sanomaansa arvioitaessa hallintokokeilun valmisteluvaiheen vaikutuksia opiskelijoihin. Yksityiskohtaista tietoa vaikutusten merkityksestä hallinnon asiakkaille, opiskelijoille ei tutkimusaineiston perusteella kyetä tuottamaan. Tämän tutkimuksen aineiston avulla ei ole osoitettavissa, että edellä esitetty valmisteluvaihe ja sen aikainen opetustyön häiriintyminen olisi vaikuttanut lukion tärkeimpään mittariin, ylioppilaskirjoitusten tuloksiin. Sen vuoksi asiaan ei oteta sen enempää kantaa, aiheen tutkiminen tulee tehdä tästä tutkimuksesta erillisenä ja sen voi suorittaa jälkikäteen myös tilastoista tehtävien analyysien avulla.

2.3 Yhteisten virkojen dilemma

Lukioiden osalta hallintokokeiluun liittymisessä nähtiin haasteellisena tilanne perusopetuksen ja lukion yhteisten virkojen osalta, joiden yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat oli saatu jo aikanaan ratkaistua ja nyt hallintokokeilun myötä toimiva järjestelmä vaarantuisi. Kuntien omistamissa lukioissa oli vuosia tehty yhteistyötä perusopetuksen ja kansalaisopiston kanssa kattavan opetuksen ja opettajien tuntiresurssien järjestämiseksi. Rehtorit näkivät ongelmallisena kahden työnantajan mallin, jossa lukion opettajilla palkanmaksajana toimii Kainuun maakunta-kuntayhtymä ja perusopetuksen opettajilla oma peruskunta. Opettajilla, jotka opettavat sekä perusopetuksessa että lukiossa tulisi näin ollen palkka kahdelta eri työnantajalta. Käytännön huolena suunnitteluvaiheessa nähtiin tämän johdosta mm. se, miten opettajien tuntimääriin perustuvia kokoaikaisen ja osa-aikaisen työsuhteen ehtoja tulkittaisiin ja miten tuntiresurssien jakaminen käytännössä toteutuisi kun kumpikin opettajan taustaorganisaatioista pyrkii toimimaan oman etunsa mukaisesti. Käytännön elämässä mallin vaikeus näkyisi opettajien opetusvelvollisuuden täyttymättömyyden lisäksi esimerkiksi opettajien yhteistoimintapäivien ja virkaehtosopimuksen mukaisten, ns. VESO-päivien, osuuksien määrittelystä ja tulkinnasta rajatapauksissa. Käytännön komiikkana ja arkirealismiin vietyinä kuvauksena todettiin jopa niinkin triviaali asia kuin kahden palkkalaskelmakirjeen saaminen palkkapäivänä, toinen omalta kotikunnalta ja toinen Kainuun maakunta -kuntayhtymältä.

Lukioiden rehtoreilla oli edellä kuvatun perusteella todellisia perusteita hallintokokeilun järjestyksen kyseenalaistamiselle. Moni haastateltava oli turhautunut siihen turhaksi käyvään työhön, joka perusopetuksen, kansalaisopiston ja lukion toimintojen ja opettajaresurssien parhaan mahdollisen käytön välille oli saatu vaivalla rakennettua.

”Pienten lukioiden osalta katsottiin, että niille tehdään hallaa jos yläasteelle jää lukioiden lakkauttamisen myötä sellaisia virkoja, joissa opetusvelvollisuus ei tule täyteen.”

”Filiaalin yhteissuunnittelu on valta haaste, kun joissakin lukioissa on perusopetuksen kanssa yhteisiä virkoja.”

”Kaavailuissa ei nähty lukioiden ja peruskoulutuksen kiinteää yhteyttä”

Haastatteluaineistosta ei käy selvästi ilmi, miksi Kainuun maakunta -kuntayhtymän koulutustoimiala muodostettiin vain toisen asteen koulutuksesta. Haastattelujen kautta tuli esille perusteluina mm. se, että toisen asteen koulutuksen katsottiin sopivan maakunnallisesti

organisoidavaksi, ja että erityisesti lukioiden mukaantulolla saataisiin uusia kokemuksia. Esiin nousi kuitenkin kannanottoja, joiden mukaan peruskoulujen mukaan ottaminen maakuntaorganisaatioon olisi vienyt viimeisenkin perusteen koko peruskunnan olemassaololta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja toisen asteen koulutuksen maakunnallistamisen jälkeen kunnan tehtävistä oli muutenkin jäljellä enää kahdestakymmenestä neljäänkymmeneen prosenttia. Tuolloin ei enää olisi puhuttu pelkästä peruskuntien kanssa toimivasta ja niiden puolesta palveluja tuottavasta maakuntaorganisaatiosta, vaan yhden kunnan Kainuusta.

2.4 KAO:n näkökulmat ja yhteinen liikelaitos

Kainuun ammattiopistossa Kainuun hallintokokeiluun liittymisen arveluttavin tekijä oli maakunnan resurssien jakautuminen uuden maakunnallisen organisaation alaisuudessa. Kainuun ammattiopisto toimii liikelaitoksena liiketoimintaperiaatteella ja se on valmis nopeisiin ratkaisuihin tilanteen niin vaatiessa. KAO tekee toiminnassaan rahallista tulosta, toisin kuin erilaisen luonteen ja rahoitusmallin omaava sosiaali- ja terveystoimiala, jossa budjetissa pysyminen on aina haasteellista.

Kainuun ammattiopisto -liikelaitoksen tekemä voitto rahastoidaan ja käytetään oppilaitoksen kehittämistoimintaan, kuten uusien koulutusalojen kehittämiseen. Varsinaisen toiminnan pyörittämiseen KAO ei tarvitse perusrahoituksensa lisäksi rahallisia lisäresursseja. Hallintokokeilun valmisteluvaiheessa nousi huoli siitä, että Kainuun maakunta -kuntayhtymän sisällä toisen toimialan (koulustoitimialan) kehittämisresursseja käytettäisiin toisen toimialan (sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan) toimintaan. Huolta aiheutti myös mahdollinen hankintojen toimialat ylittävä tarpeellisuusharkinta, jolla tarkoitetaan suurehkojen hankintojen vastakkainasettelua Kainuun ammattiopiston ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan välillä. Terveystoimialalla on aina perusteita ihmishenkiä pelastavien laitteiden hankintaan, mutta koulutusorganisaation näkökulmasta sen tekemät hankinnat (esim. kuorma-auto) ovat heille samalla tavalla välttämättömiä tulevaisuuden ja oppilaitoksen vetovoimaisuuden kannalta.

Mielenkiintoinen ajatus olisi ollut lukioiden ja Kainuun ammattiopiston nivominen yhdeksi liikelaitokseksi, jolloin ammattiopiston erityisesti aikuiskoulutuksen kautta tekemä liikevoitto olisi voitu kanavoida ammatillisen koulutuksen kehittämisen lisäksi myös lukiokoulutuksen kehittämiseen, mikäli liikelaitoksen johtokunnassa tällaista tahtoa olisi löytynyt. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhdistämisessä olisi tällöin otettu suuri askel, jolla olisi voinut olla myös valtakunnallista kiinnostusta. Lukiot ja lukio-opiskelun valitsevat opiskelijat ovat kuitenkin

monen haastateltavan mukaan sen verran konservatiivisia, että yhteisen organisaation alle meneminen olisi herättänyt varmuudella kirjavaa keskustelua. Kaksoistutkinnon suorittaminen on ollut jo vuosi mahdollista lukioiden ja ammattiopiston opiskelijoille, mutta opiskelijat eivät ole tarttuneet siihen juuri ollenkaan. Mielenkiintoista yhteisessä liikelaitoksessa olisi ollut myös se, mihin koulutuslinjoihin liikelaitoksessa olisi panostettu markkinoitaessa toisen asteen opintoja peruskoululaisille. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden kautta liikelaitoksen tulos olisi kehittynyt suotuisammin. Onhan ammatillisessa koulutuksessa yhdestä oppilaasta saatava rahamäärä selvästi enemmän kuin lukiokoulutuksessa. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhdistäminen ja siihen liittyvät ambitiot olisi mielenkiintoinen tutkimuskohde Suomen olosuhteissa. Kainuussa aika ei vielä tässä vaiheessa ollut kypsä ajatuksen eteenpäin viemisen kannalta edes ajatuksen tasolla. Tutkijan hypoteesi on, että kysymys tulee maassamme pohdintaan lähivuosien aikana ja keskustelu tulee alkamaan toisen asteen opiskelijamäärien pienenemisestä kärsivien alueiden suunnalla, jossa opettajien tuntiresurssien täytyminen ei yhden oppilaitoksen järjestämällä koulutuksella enää onnistu ja joissa suuremmille ikäluokille mitoitettut tilat alkavat humista tyhjyyttään.

2.5 Ylhäältä alaspäin vai alhaalta ylöspäin?

Tutkimuksen kysymyksenasettelussa pohdittiin hallintokokeilun suunnittelun ja valmistelun osalta muutoksen johtamistapaa. Kysymyksenasettelussa esitettiin kysymys siitä, kokivatko haastateltavat hallintokokeilun suunnittelun, valmistelun ja yleisesti muutosprosessin johtamisen ylhäältä alaspäin annettuna vai pääsivätkö he itse vaikuttamaan tehtyihin päätöksiin. Kysymykseen on saatu haastatteluaineiston avulla runsaasti informaatiota. Tutkimusaineiston keräämisen yhteydessä tehty suora kysymys antoi monivivahteiset vastaukset. Toisaalta kokemuksia ylhäältä alaspäin johdetusta toiminnasta ilmeni, mutta sitäkin painokkaampana nousi esille koulutustoimialalla tehty sitouttamisprosessi.

Osa haastateltavista koki, että vaikka yhteisten virkojen dilemma tuotiin lukioiden toimesta esille painokkaasti, maakunnan valmistelukoneistossa sitä vähäteltiin. Tämä oli yksi keskeinen tekijä ajatuksille, joissa hallintokokeilun valmistelu nähtiin ylhäältä alaspäin johdettuna toimintana. Lukiokoulutuksen valtuuskunta kävi asian tiimoilta jopa eduskunnassa sivistysvaliokunnan kuultavana hallintokokeilulain valmistelun yhteydessä pyrkimyksenä vaikuttaa lainsäätäjiin. Toinen keskeinen tekijä ylhäältä alaspäin johdetun toiminnan tunteen syntymiselle oli se, että lukioiden mukaantulo koettiin loppujen lopuksi mahtikäskyn omaiseksi määräykseksi, jossa lukioilla itsellään

ei ollut mitään sananvaltaa. Olivathan rehtorit lähes poikkeuksetta vastustaneet kokeiluun liittymistä ja silti hallintokokeiluun liityttiin. Lukioiden osalta valmisteluprosessin käynnistyminen näytti ennakoasetelmien perusteella tuskaiselta ja vaikealta prosessilta. Todellisuudessa kuitenkin kävi niin, että kun päätös lukioiden mukaantulosta oli tehty, loppui vastustus samalla hetkellä ja aktiivinen asioihin vaikuttaminen alkoi.

Ylhäältä alaspäin kokemuksia aiheutti haastateltavien mukaan myös kiireellä edennyt valmisteluprosessi, jossa työryhmät tekivät suunnitelmiaan ja esityksiään, mutta eivät monissa tapauksissa nähneet omien esitystensä tulevan valituksi toimintamalliksi. Työryhmien työn vähäinen näkyminen lopputuloksessa oli häirinnyt valmisteluvaiheessa useita vastaajia ja useat haastateltavat kertoivat työryhmätyöskentelyn olleen todella turhauttavaa. Osa näki valmistelussa sellaisia piirteitä, että työryhmien ulkopuolella pienet epäviralliset ryhmät valmistelivat työryhmien vastuulle annettuja osa-alueita ja runnoivat ne läpi työryhmän kautta koulutustoimialan ohjausryhmässä.

”Vedettiin kuin pässiä narusta.”

”Hallintokokeilun osalta annettiin liian paljon asioita ylhäältä alaspäin.”

”Työryhmien työ ei juurikaan näkynyt lopputuloksessa.”

Edellä mainitut kokemukset ovat jossain määrin ristiriitaisia seuraavassa analysoitavan asian kanssa. Lukuisat haastateltavat olivat myös valmisteluvaiheen jälkeen hallintokokeilun jo käynnistyttyä tulleet siihen tulokseen, että laaja valmistelukoneisto oli loppujen lopuksi hyvä ratkaisu, vaikka se söikin valtavasti aikaa muusta työnteosta. Tätä pohditaan lisää seuraavassa luvussa, jossa paneudutaan hallintokokeilun valmisteluvaiheen sitouttamisprosessiin ja työryhmätyöskentelyyn.

2.6 Sitouttaminen ja työryhmätyöskentely

Kainuun hallintokokeilun valmisteluvaihe nähtiin vastaajien keskuudessa valtavana sitouttamisprosessina. Valmistelu oli jaettu lukuisiin osa-alueisiin, joihin kuhunkin oli perustettu omat työryhmänsä oppilaitosten edustajista, hallintohenkilökunnasta ja opettajakunnasta. Työryhmien esitykset vietiin toimialan valmistelukoneistossa lopulta koulutustoimialan ohjausryhmän päätettäväksi. Koulutustoimialan ohjausryhmään kuului noin 50 jäsentä, joten se oli ohjausryhmäksi verraten suuri. Siihen kuuluivat virkansa puolesta kaikki rehtorit, lautakuntien

puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä työmarkkinajärjestöjen edustajat. Perusajatuksena oli, että työryhmiin kuuluu mieluummin liian paljon kuin liian vähän väkeä. Koulutustoimialalla ohjausryhmän ulkopuolella toimi pienempi, lukioden ja KAO:n johdon työryhmä, joka kokoontui ohjausryhmää tiiviimmällä tahdilla. Ryhmän kokoontumisien ansiosta lukioden rehtorit ja ammattiopistonjohto oppivat tuntemaan nopeasti toisten talojen toimintakulttuurit ja toimintatavat. Ohjausryhmän alaisuudessa toimi valmistelu- ja esittelyvastuullisina eri aineryhmien ja tehtäväkenttien työryhmiä, joiden vastuulle annetut valmisteltavat asiat määriteltiin tarkasti.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen yhteydessä luvussa 3.4, Muutoksen johtaminen, tarkasteltiin sitouttamisen merkitystä muutosprosessin onnistumisen kannalta:

Muutoksen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että organisaation operatiivinen taso sidotaan tiiviisti muutosprosessiin sen kaikissa vaiheissa ja heidän asiantuntemustaan käytetään hyväksi tehokkaasti. Lisäksi muutosprosessin tulee edetä avoimena, jotta muutos ei synnyttäisi vääränlaisia ja muutosvastaisia huhuja organisaation jäsenten keskuudessa.

Kainuun hallintokokeilun osalta haastatteluaineistosta nousi esitettyä teoreettista väitettä tukemaan lukuisia kannanottoja, joissa muutosprosessiin sitoutumista ja sitouttamista arvioitiin. Hallintokokeilun valmisteluun otettiin laajasti mukaan oppilaitosten operatiivisesta toiminnasta vastaavaa henkilöstöä. Lukuisat opettajat olivat tekemässä tiettyyn teemaan liittyviä valmistelutehtäviä valmistelukoneiston työryhmien jäsenenä. Alla esitettävät suorat lainaukset haastatteluaineistosta kertovat sen, että muutosprosessiin sitoutuminen tapahtuu alusta asti alkavan osallistumisen kautta ja muutoksen toteuttaminen on näin meneteltyä perustellumpaa.

”Iso valmistelukoneisto sitoutti ihmisiä muutokseen ja on edesauttanut muutosten läpiviemistä”.

”Tiedonkulun tasavertaisuuden vuoksi istuttiin valtava määrä kokouksia.”

”Jälkeenpäin ajatellen laaja valmistelukoneisto oli parempi systeemi kuin pieni suunnitteluryhmä.”

”Sitouttaminen oli keskeinen ajatus. Tokihan se prosessia hidastaa ja vaikeuttaa, mutta ihmiset eivät olisi ylhäältäpäin annettuun malliin sitoutuneet.”

”Asioita ehdittiin puida ja inttää tarpeeksi.”

”Opettajakunnasta löytyy monenlaista suhtautumista. Muutamat jäävät vastustavat aina kaikkea”

”Turhasta yhteistyöstä on poikunut myös hyvää. Kollegiaalinen yhteistyö on lisääntynyt”

”Muutosvastarinnalta vietiin tehokkaasti siipiä pois, kun mahdollisimman iso porukka sai olla tekemässä päätöstä.”

”Loppujen lopuksi valmisteluvaihe kaikista ryhmäytymisongelmista huolimatta oli todella positiivinen asia. Mentiin yhtä rintaa eteenpäin.”

”On mukavaa kun nykyisin tunnetaan ympäri Kainuuta kollegoita. Voi mennä mihin tahansa lukioon kuin kotiinsa ilman muodollisuuksia.”

Edellä esitetyt suorat lainaukset haastatteluaineistosta osoittavat sen, että hallintokokeilun sitouttamisprosessi koulutustoimialalla onnistui, vaikka se koettiin varsinaisen valmisteluvaiheen kiivaimpana aikana raskaaksi ja ajoittain turhauttavaksi. Vaihtoehtoisena mallina olisi voinut olla pienen suunnitteluryhmän perustaminen organisaation sisältä tai jopa kokonaan ulkoistettu valmisteluryhmä. Haastattelujen perusteella voidaan todeta vaihtoehtoisten, operatiivisen henkilöstön poissulkevien menettelytapojen soveltuvan heikosti Kainuun hallintokokeilun tasoisen suuren hallinnollisen muutoksen valmisteluun. Tutkimuksen analyysissa voidaan kiistatta todentaa osallistumisen merkitys muutosprosessin onnistumisessa ja muutoksen käytäntöön saattamisessa.

3. Teemana hallinnon muutoksen vaikutukset

3.1 Itseintressistä aktiiviseen osallistumiseen

Hallintokokeilun valmistelun käynnistyessä todenteolla vuonna 2003, ei maakunnassa voinut vielä puhua lainkaan maakunnallisesta ajattelusta. Jokainen kunta, organisaatio ja oppilaitos pyrkivät alkuvaiheessa turvaamaan omia asemiaan oman organisaationsa näkökulmasta. Kuntien edustajat valmistelun alussa olivat puolustamassa omaa kuntaansa ja varmistamassa ettei omaan kuntaan kielteisesti vaikuttavia esityksiä vietäisi eteenpäin maakunnan valmistelukoneistossa. Myös henkilökemioilla, joiden taustat liittyivät hallintokokeilua edeltäneeseen aikaan, todettiin olleen merkitystä valmisteluvaiheen alussa. Haastatteluajankohta hallintokokeilun toisen vuoden puolivälissä oli sopiva aika käydä läpi itseintressiin liittyviä asioita, sillä valmisteluvaiheessa itseintressin olemassaoloa ei välttämättä olisi samalla tavalla myönnetty kuin muutama vuosi myöhemmin. Haastateltavat kuvasivat itseintressiä ja henkilösuhteiden merkitystä muutosprosessin läpiviemisessä mm. seuraavilla tavoilla:

”Prosessia pitkitti itseintressin läsnäolo.”

”Itseintressi ohjaa toimintaa paikoitellen aika paljon. Jos lähtökohdat ihmissuhteissa ovat huonot halkosta (hallintokokeilu) riippumatta, on neuvottelu vaikeaa.”

”Yllättävän keskeistä on henkilösuhteet asioiden etenemisen kannalta.”

Lukiokoulutuksen osalta Kainuussa tiedettiin, että joitakin lukioryypäitä on muodostettava. Kukaan ei kuitenkaan ollut uskaltanut laittaa mitään konkreettisia esityksiä julkiselle paperille. Hallinnon muutosta ja muutosvastarintaa käsittelevässä luvussa 3.3, todettiin:

Halutessaan ihmiset voivat omaksua muutokset nopeasti, etenkin silloin kun he hyötyvät muutoksesta. Ongelmia seuraa siitä, että muutoksen positiivisia vaikutuksia ei aina kyetä näkemään ennakolta, jolloin pelko tuntemattomasta voi toimia muutoksen omaksumisen ja hyväksymisen esteenä.

Kainuun hallintokokeilun ainutlaatuisuus ja tulevaisuuden tuntemattomuus ovat olleet selviä tekijöitä kuntien ja niiden koulutusorganisaatioiden omien vakiintuneiden käytäntöjen ja toimintamallien puolustamisessa. Positiivisten vaikutusten ennakointi on valmisteluvaiheen alussa ollut haastavaa, eikä kenelläkään ole ollut mahdollisuutta antaa varmaa tietoa tulevasta. Uhkakuvat väestön ikärakenteen kehityksestä, ikäluokkien pienenemisestä ja muusta väestön vähenemisestä ovat toimineet päätösten perustana ja muutosvastarinnan vähentäjänä.

Kainuun hallintokokeilun käynnistyminen 1.1.2005 ei enää näkynyt koulutustoimialan organisaatioissa radikaalilla tavalla. Valmisteluvaiheessa oli hiottu yhteisiä toimintoja ja valmistelun loppupuolella oli jo eletty samalla tavalla kuin hallintokokeilun alettua. Haastateltavat kokivat, että valmistelu- ja käynnistymisvaiheen erottaminen toisistaan ei ole oleellista eikä niiden rajapinnan tarkastelu ole relevanttia. Kokeilun käynnistyminen nähtiin paremminkin valmistelun jatkumona, jossa päästään tekemään töitä todellisten asioiden parissa. Tässä käsiteltävä teema hallintokokeilun käynnistymisestä ajoittuu tutkimuksessa hallintokokeilun alkuvaiheeseen, runsaan vuoden ajanjaksoon, josta haastateltavilla oli kokemuksia haastatteluvaiheessa. Tuona aikana oli ehditty saamaan kirjavia kokemuksia mm. videoneuvotteluopetuksesta, toimitilakysymyksistä ja maakunnan hankintatoimesta. Käynnistymisvaihetta ei alkuperäisen temahaastattelusuunnitelman mukaisesti käsitellä omana pääteemanaan, eikä samassa laajuudessa kuin valmisteluvaihetta, jossa organisaatiot todellisuudessa aloittivat mittavan yhteistoimintaprosessinsa. Suuri osa tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olleista kysymyksistä nousi esille jo valmisteluvaiheen aikana.

”Käynnistyminen on parasta valmistelua kun voidaan päättää oikeista ja todellisista asioista.”

Kainuun hallintokokeilun käynnistymisvaihe on ajanjaksona kuitenkin mielenkiintoinen, sillä sen aikana on noussut esiin hallinnon muutoksesta johtuvia odottamattomia seurauksia, joiden selvittäminen asetettiin tutkimuksen yhdeksi kysymykseksi. Hallinnon muutoksen odottamattomat seuraukset ovat Kainuun hallintokokeilussa olleet todella konkreettisia, organisaatioiden

vaikutuspiirille näkyviä asioita. Odottamattomien seurausten tarkastelussa on huomioitava, että osa niistä on hyvin lyhytaikaisia, uuden toimintamallin tai uuden teknologian käyttöönottovaiheeseen liittyviä murheita. Tällaiset ongelmat voivat nousta alkuvaiheessa merkittävään rooliin asenteiden muokkautumisen kannalta, vaikka ne ovat ratkaistavissa hyvin yksinkertaisilla menetelmillä ja toimenpiteillä.

3.2 Videoneuvotteluopetuksen haasteet alkuvaiheessa

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen yhteydessä kuvattiin Kainuun lukioden välistä videoneuvotteluopetusta kaaviolla. Merkittävin asema videoneuvotteluopetuksella on ollut filiaalissa, mutta sen käyttökokemuksia on kertynyt myös muille lukioille. Pitkien välimatkojen ja laskevan opiskelijamääräennusteen Kainuussa videoneuvotteluopetus on nähty välttämättömyytenä, jotta opetus voidaan turvata mahdollisimman monessa kunnassa. Hallintokokeilun ensimmäisen vuoden aikana videoneuvotteluopetuksessa oli kuitenkin kohdattu odottamattomia haasteita ja vaikeuksia. Vaikeuksien hyvänä piirteenä oli se, että ne oli tunnistettu ja niihin pystyttiin vaikuttamaan.

Videoneuvottelulaitteiden tekniikka oli ensimmäisillä käyttökerroilla heikosti opettajakunnan hallussa. Videoneuvottelulaitteiden teknisiä ominaisuuksia hallitsevaa ATK-tukea ei ollut saatavissa niin paljoa kuin videoneuvotteluopetuksen kanssa olisi tarvittu. Haastateltavien mukaan useilla opettajilla oli laitteiden ja yhteyksien kanssa merkittäviä ongelmia ja monet kokivat suurta voimattomuuden tunnetta kun atk-tukihenkilöä ei ollut saatavilla ja monta luokkaa oppilaita ympäri maakuntaa odotti ongelman ratkeamista. Oppilaat hermostuivat, kun oppitunnista meni suuri osa laitteiden kanssa temppuiluun. Monissa tilanteissa, joissa yhteydet muihin lukioihin eivät toimineet, olettivat opetusta antavan lukion opiskelijat, että heidän tuntinsa pidetään silti normaaliin tapaan, vaikka parhaillaan kolmen muun lukion opiskelijat istuivat luokissaan ilman kuvaa ja ääntä, tai kuva saattoi tulla mutta ääni ei. Myös dokumenttien näkymisen kanssa oli runsaasti päänvaivaa. Alkuvaiheen ongelmana oli myös äänen huono laatu, joka johtui osittain sisustuksellisista syistä. Laitteiden ääni kaikui ja oli kiusallisen epätasainen. Ongelmia saatiin ratkottua yksinkertaisilla parannuskeinoilla; luokkiin asennettiin verhoja ja mattoja kaikumisen estämiseksi ja mikrofonien sijoittelua parannettiin. Tekniikan perusteellisempi sisäänajo ennen todellisia opetustilanteita olisi antanut paremman sysäyksen videoneuvottelutekniikan hyväksynnälle opiskelijoiden keskuudessa. Osa haastateltavista oli havainnut oppilaidensa välttävän videoneuvottelulla järjestettäviä kursseja, mikäli siihen oli mahdollisuus. Kaikkien kurssien osalta se ei kuitenkaan ole ollut mahdollista.

Videoneuvotteluopetukseen liittyneet haasteet ja ongelmat eivät koskeneet ainoastaan tekniikkaa. Opetuksen pedagoginen puoli nousi myös esille haastatteluissa. Ryhmien lukumäärällä oli myös merkitystä opetuksen onnistumiseen. Kolmeen ryhmään oli vielä suhteellisen helppoa orientoitua, mutta neljän ryhmän kanssa hyvän kontaktin saaminen ilmeni haasteelliseksi. Luokkien opiskelurauhaa opettajien ei ole tarvinnut valvoa, sillä lukiotasolla muut opiskelijat pitävät huolen siitä, että luokassa on hyvä työskennellä ja seurata opetusta. Lukioissa opiskelijat ottavat kiitettävällä tavalla vastuuta omasta oppimisestaan. Haastateltavien mukaan opiskelijat valitsevat ensisijaisesti oman tutun opettajan pitämän lähiopetuskurssin, jos se suinkin on mahdollista. Joissakin ryhmissä vieraan lukion opettajan antama opetus ei ollut tyydyttänyt opiskelijoita. Ristiriitoja uusien opettajien kanssa oli alkuvaiheessa, mutta niistäkin päästiin eroon opiskelijoiden tajuttua, että opetustyyliä on yhtä monta kuin on opettajia.

Videoneuvotteluopetuksen osalta on todettava, että haastateltavat pitävät sitä erittäin hyvänä ja tärkeänä opetusvälineenä. Vaikka edellä esitettiin välineen toimimattomuuteen ja epävarmuuteen liittyviä kokemuksia, on videoneuvotteluopetusta pidetty onnistuneena sen jälkeen kun tekniset ongelmat oli ratkaistu ja opetustilanteiden alkujäykkydestä päästy eroon.

Videoneuvottelun kustannukset filiaalissa on kokeilun alkuvaiheessa maksanut opetuksen tarjoava oppilaitos. Filiaalissa ei siis laskuteta järjestetystä opetuksesta. Tämä nousi haastatteluissa ongelmalliseksi, etenkin kun filiaali oli yksi yhteinen tulosityksikkö. Tulosityksikköajattelu ei ollut ainakaan alkuvaiheessa iskostunut yleiseen tietouteen ja lukioita vertailtiin edelleen omina yksikköinä, vaikka filiaaliin kuuluvat lukiot olivat nyt hallinnollisessa ja taloudellisessa mielessä yksi yksikkö. Filiaalissa ei alkuvaiheessa ollut mahdollista päästä täysin tasaveroiseen videoneuvottelun anto-osuuteen lukioiden välillä. Osa lukioista joutui näin ollen kantamaan suhteellisesti suuremman osuuden filiaalissa yhteisestä opetuksesta.

”Toisilla menee videoneuvotteluopetukseen enemmän resursseja kuin toisilla, mutta niitä ei kuitenkaan filiaalissa hyvitetä millään tavalla.”

3.3 Tilaproblematiikka ja kuntien ylimääräinen kiinteistömassa

Hallinnoijan muuttumisena konkretisoitunut hallinnon muutos on johtanut hallintokokeilun aikana tilojen käyttöön, saneeraamiseen ja vuokraamiseen liittyvään ongelmatilanteeseen, varsinaiseen

intressiristiriitaan. Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutustoimialan periaatteena on vuokrata kunnilta tarvitsemansa tilat toisen asteen koulutuksen järjestämiseen eri paikkakunnilla. Ongelma syntyy siitä, että koulutustoimialan tilatarpeet ja kuntien opetuskäyttöön aikanaan rakennuttama kiinteistömässä ovat eri suuria. Problematiikkaa lisää entisestään tilojen hinnoittelu, sillä mitä parempikuntoiset ja uudemmat tilat maakunnan oppilaitos kunnasta vuokraa, sitä kovempaa vuokraa se niistä joutuu maksamaan. Korkeat tilavuokrat puolestaan syövät lukiokoulutuksen rahallisia resursseja pois muusta käytöstä.

Tilanne on paradoksaalinen. Kunta on ensin rakennuttanut tai saneerannut oppilaitokselle kelvolliset ja nykyaikaiset tilat, joissa oppilaat ja opettajat viihtyvät. Kuntien ajatusmaailman taustalla on luonnollisesti myös omien oppilaitosten vetovoimaisuus. Toisen asteen oppilaitosten isäntäorganisaation muututtua uudet tilat ovatkin yhtäkkiä taloudellinen riippakivi oppilaitokselle. Maakunnan koulutustoimialan intressi on järjestää toisen asteen koulutusta maakunnassa muiden periaatteiden lisäksi taloudellisesti kestäväällä tavalla. Edelleen maakunnan intressi on järjestää kaikilla paikkakunnilla valtakunnallisesti tasokasta opetusta ja pitää oppilaitoksensa vetovoimaisena nuorison poismuuton ehkäisemiseksi. Maakunnan näkökulmasta poismuuttoa tarkastellaan maakunnasta poismuuttona. Nykyaikaiset tilat palvelevat näitä tavoitteita. Myös kunnan intressi on laadukkaasta opetuksesta tunnetut, vetovoimaiset toisen asteen oppilaitokset. Kunnan intressinä on maakunnan sisäisen nuorisomuuton ehkäiseminen ja opiskelijoiden pysyminen omassa kunnassa. Kajaanin osalta nuorison muuttoliike on positiivinen asia, sillä muuttoliikkeen suunta on ollut voimakkaasti Kajaaniin päin, jossa opiskelijoille on tarjolla runsaasti myös opintojen ulkopuolisia aktiviteetteja.

Kalliita tilavuokria toisen asteen koulutuksen järjestäjältä periessään kunnat joutuvat haluamattaan syömään oppilaitostensa muita, vetovoimaisuuteen ainakin välillisesti vaikuttavia resursseja. Toimitiloista noussut keskustelu on hyvä esimerkki siitä, miten hallinnon muutos voi konkreettisesti vaikuttaa organisaatioiden elämään. Kuntien oppilaitosten ei olisi välttämättä koskaan tarvinnut miettiä tilojensa kalleutta tai käyttöastetta kovin tarkkaan. Uuden asiakkaan (tiloja vuokraava Kainuun maakunta-kuntayhtymä) myötä tarkastelua on ollut pakko tehdä. Ostaja haluaa vastinetta rahoilleen eikä halua maksaa käyttämättömästä tilasta. Ongelman esiin nouseminen kertoo koulutustoimialan tehostamistoimien olevan vahvasti myös taloudellista tehokkuutta hakevia.

”Tilojen saneeraaminen nostaa niiden arvoa ja talousarvioon tämä vaikuttaa raskaasti.”

”Maakunta vuokraa vain tarvitsemansa tilat ja kunnalle jää ylimääräistä kiinteistömassaa, joka on niiltä ajoilta kun ihmisiä oli paljon enemmän.”

”Opetukseen ja koulun normaaliin toimintaan on käytettävissä huomattavasti vähemmän rahaa vaikka budjetti on suurempi. Vuokriin menee rahaa ja ennen ei mennyt.”

Edellä esitetyn pohjalta on hyvä edetä analyysin seuraavaan tarkastelukohteeseen, jossa pohditaan hallintokokeilulle asetettuja tavoitteita ja oppilaitosten olemassaolon tarkoitusta. Toisin sanoen kysymys on siitä, miksi koulutustoimiala on liittynyt mukaan Kainuun hallintokokeiluun. Mitä asioita on lähdetty sitä kautta parantamaan ja mitä näkökulmasta kehitystyötä on lähdetty tekemään? Mikä on ollut strategia, eli kirjattu suunnitelma siitä millä toimenpiteillä päästään haluttuun lopputulokseen? Teoreettisen viitekehyksen yhteydessä esitettiin kysymyksiä hallinnon muutoksen, Kainuun hallintokokeilun tavoitteista koulutustoimialalla. Onko hallinnon muutoksen tavoitteena ollut opetuksen kehittäminen, opiskelijoiden pysyminen Kainuun oppilaitoksissa, taloudellisten reunaehtojen toteutuminen, taloudellisen tuloksen positiivinen kehitys tai kokemusten saaminen, kuten hallintokokeilun kokeiluluonteeseen sopii?

3.4 Olemassaolon tarkoitus ja strategian puute

Teoreettisen viitekehyksen hallinnon muutosta ja muutoksen johtamista käsittelevässä luvussa 3.4 todetaan:

Tärkeintä olisi nähdä se, miten uudistus ja muutos on vaikuttanut niihin ihmisiin, joita varten muutoksen kohteena ollut organisaatio on olemassa. Asiakaslähtöisyyden sijasta muutosten onnistumista arvioidaan yleensä hallinnon tai organisaation suorituskyvyn näkökulmasta unohtamalla samalla se perustavaa laatua oleva ajatus, että julkishallinto ja julkiset organisaatiot ovat ihmisiä varten. Niiden olemassaolo ei ole itseisarvo.

Teoreettisessa viitekehyksessä esitetty näkemys sopii erinomaisesti käsillä olevan aiheen pohdinnan lähtökohdaksi. Todettaessa, että julkishallinto ja julkiset organisaatiot ovat ihmisiä varten, emme rajaa organisaatioiden vaikutuspiiristä vielä ketään pois. Koulutusorganisaatioiden osalta meidän tulee tarkastella luonnollisesti opiskelijoiden näkökulmasta, mutta tärkeää on tarkastella sitä myös organisaatioiden työntekijöiden, opettajien, hallintohenkilökunnan ja tukitoiminnoissa työskentelevien kannalta. Edellä hallintokokeilun valmisteluun liittyvän teema-alueanalyysin yhteydessä tarkasteltiin mm. perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteisten virkojen ja yhteisten opettajien käytön problematiikkaa uuden toimintamallin, hallintokokeilun aikana. Edelleen tarkasteltiin tilaproblematiikkaa, joka mietitytti suurinta osaa haastatelluista henkilöistä. He olivat

kerrotun perusteella joutuneet käyttämään aikaansa asian pohtimiseen. Tilaproblematiikka puolestaan on yksi konkretisoituma lukiokoulutuksen tulosityksikköajattelusta, jossa sanan tulos, merkitys on haastatteluaineiston perusteella myös rahaan liittyvä.

Lukion tulosajattelu yksittäisen lukion näkökulmasta on pohjimmiltaan opiskelun tuloksiin, ylioppilaskirjoitusten tuloksiin ja jatko-opintoihin pääsemiseen liittyviä. Lukio on yleissivistävää koulutusta tarjoava oppilaitos, jonka tehtävänä ei ole tehdä rahallista tulosta. Lukion olemassaoloa pidetään paikkakunnan imagolle todella tärkeänä. Haastatteluissa nousi esille, että esimerkiksi yrittäjäjärjestöt ovat ottaneet sellaisen kannan, että lukio on kunnasta löydyttävä, vaikka lukiolaiset jäävätkin ammattikoulutuksen saaneita harvemmin omalle paikkakunnalle elinkeinoelämää hyödyttämään toisen asteen opintojen jälkeen. Lukio-opiskelijoihin liittyvä toive liittyy heidän mahdolliseen paluumuuttoonsa muualla suoritettujen korkeakouluopintojen jälkeen. Ammatillisista oppilaitoksista valmistuvat opiskelijat jäävät suuremmalla todennäköisyydellä paikkakunnan yrityksiin työntekijöiksi, mutta lukion imagomerkitys kunnille on huomattava.

Kainuun hallintokokeilun avut toisen asteen koulutuksen säilymiseen maakunnan pienissä kunnissa herätti monia kannanottoja. Toisen asteen koulutuksen turvaaminen myös kasvukeskuksen ulkopuolella oli hallintokokeiluun liityttäessä yksi keskeisiä argumentteja.

”Hallintokokeilu ei ole edistänyt koulutusmahdollisuuksia. Selvää on, että yksiköitä joudutaan lakkauttamaan kun hakijoita ei ole. Todennäköisesti tulee Kajaani-keskittymä koulutuspuolelle.”

”Tulevaisuuspolku vesittynyt Vuolijoki-päätöksen myötä.” Varmasti Puolanka ja Hyrynsalmi seuraavat mukana piakkoin.”

”Maakunnallisesta näkökulmasta pienten lukioiden säilyminen ei ole ensiarvoista.”

Tähän pro graduun tekemissäni haastatteluissa nousi useaan otteeseen esille maakunnallisen strategian puute. Moni haastateltava nosti strategian puuttumisen ongelmallisena, koska vuoteen 2012 asti eivät kainuulaiset organisaatiot voi toimia ilman selkeää maakunnallista strategiaa. Vaikka kokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia, ei kokeilun piiriin kuuluvilla organisaatioilla ole varaa ajelehtia kokeilun varjolla. Pelkkä hallintokokeilulaki ei voi toimia Kainuun maakunta-kuntayhtymän kokoisen organisaation strategia-asiakirjana, vaikka siinä määritelläänkin kokeilun tarkoitus ja haluttuja suuntaviivoja. Useat haastateltavat olivat pohtineet mikä on Kainuun maakunta-kuntayhtymän strategia ja mikä on sen koulutustoimialan strategia.

”Maakunnalla ei ole selkeää strategiaa koulutustoimeen eikä muuhunkaan.”

”Ei kokeilla miten Kainuu saataisiin elinvoimaiseksi, vaan kokeillaan miten paljon pienelle alueelle saadaan hallintoa.”

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen yhteydessä pohdittiin muutoksen, kokeilun ja reformin suhdetta ja niiden merkityksiä muutoinkin kuin semanttisessa mielessä. Haastateltavat kertoivat kokeilun ongelmallisuuden olevan siinä, että kokeilun määräaikaisuus tekee tulevaisuuden epämääräiseksi. Samaan aikaan kokeilun aikana organisaatioiden pitää kyetä toimimaan mahdollisimman hyvin tehtävänsä, olemassaolonsa tarkoituksen, mukaisesti. Kuitenkaan varmuutta siitä ei ole, että kokeilun aikana vakiintuneeksi menestykselliseksi toiminnaksi muokkautuneet toimintamallit voitaisiin sellaisenaan pitää käytössä myös kokeilun määräajan jälkeen. Kainuun hallintokokeilun kokeiluluonteen koettiin näin ollen lisäävän epävarmuutta tulevasta. Tematiikka on erityisen ajankohtainen koko Kainuun osalta hallintokokeilun jatkosta päätettäessä. Vakinaistetaanko kokeilun aikana toteutettu malli, puretaanko se osittain, otetaanko mukaan uusia julkisia palvelutehtäviä maakuntaorganisaation vastuulle, vai jatketaanko hallintokokeilua edelleen saman laajuisena kokeiluna kuin tähän asti? Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kokeilun jatkaminen kokeiluna aiheuttaa epävarmuutta ja hämmennystä maakuntaorganisaatiossa työskentelevien ihmisten keskuudessa todennäköisesti kaikilla toimialoilla. Kokeiluluonne ei myöskään kannusta pitkän aikavälin strategian laatimiseen, vaikka sen tekeminen onkin mahdollista ja suositeltavaa. Kokeilu mielletään edelleen malliksi, johon eri intressiryhmät kohdistavat kritiikkiään pyrkiessään vaikuttamaan lopulliseen käyttöön otettavaan malliin.

3.5 Näkökulmana median rooli

Tutkimusaineistosta ei voi olla nostamatta esille maakuntalehden roolia ja osuutta Kainuun hallintokokeilun valmistelu- ja käynnistymisvaiheessa. Tutkimuksessa ei alun perin kerätty lainkaan tietoa median roolista kokeilun valmistelussa, mutta se nousi haastattelu toisensa jälkeen jollakin tavalla esille. Koska haastateltavat kokivat asian merkityksellisenä tutkimuksen aineiston keruun yhteydessä, on perusteltua omistaa aiheelle oma alalukunsa tässä tutkimuksessa. Mediakeskustelua voidaan pitää yhtenä hallinnon muutoksen aiheuttamana merkityksellisenä osa-alueena vastaajien näkökulmasta. Koulutustoimialan muutosprosessiin liittynyt julkinen keskustelu teki koulutustoimialan valmistelutyöstä koko maakunnan seuraaman prosessin. Monet haastateltavat olivat kokeneet julkisen keskustelun hyvin usein epämiellyttävänä ja jopa provosoivana. Erityisesti lukioiden rehtorit kokivat, että heitä oli syytetty melko suorasukaisesti oman aseman puolustajiksi

ja kehityksen jarruiksi. Haastatteluaineistosta nousi esiin mm. seuraavia kannanottoja aihepiiriin liittyen:

”Kainuun Sanomat leimasi lukioiden rehtorit oman asemansa puolustelijoiksi, koska rehtorit kriittisesti argumentoivat halkoa vastaan.”

”Kainarin kirjoittelu on populistista.”

”Maakuntalehdellä on suuri rooli mielipiteenmuokkauksessa. Onnistumisia ei nosteta esiin, vaan negatiiviset asiat nousevat liian suureen asemaan.”

Haastateltavien kritiikki kohdistui erityisesti maakuntalehteen, joka on seurannut luonnollisesti hallintokokeilua prosessin ensivaiheista saakka intensiivisesti. Useissa yhteyksissä nousi esiin, että kirjoittelu koulutustoimialaan liittyvissä asioissa ei ollut haastateltavien mielestä objektiivista, vaan lehti oli valinnut kantansa hallintokokeilun kannattajana ja nousi kriittisiä argumentoijia vastaan.

”Lehdestä saa lukea, että homma toimii, mutta käytännössä se ei toimi.”

”Kainuun Sanomat on ollut paska media.”

”Kolmas valtiomahti ohjaa ja pitää virkamiehet vireinä.”

”Maakuntalehti siunaa maakuntahallinnon toiminnan.”

”Tyytymättömyys löytää uusia uomia ja maakuntalehtikin lietsoo asiaa.”

Monet haastateltavat kokivat, että medially on merkittävä rooli maakunnan sisällä yleisen mielipiteen muodostamisessa ja pelkillä otsikoinneillakin voidaan ohjata ihmisten mielikuvien syntymistä. Keskusteluissa nousi myös esiin kysymys median merkityksestä maakunnan nuoriin, jotka tekevät valintojaan toisen asteen oppilaitosten välillä. Esimerkiksi pienten lukioiden säilymisen ja lakkauttamisen esiin nostaminen yhteisvalinnan kynnyksellä voi antaa nuorille signaaleja valita toisin kuin alun perin oli suunnitellut. Tieteellistä näyttöä mediakeskustelun vaikutuksista ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa voida osoittaa, joten aihe jätetään kokemusten kertomisen tasolle. Se ei vähennä asian merkityksellisyyttä millään tavalla. Median merkityksestä tehtävät tutkimukset eivät kuulu hallintotieteellisen orientaation pariin, mutta mediatutkimuksen tieteenalalle se sopisi erinomaisesti ja epäilemättä sen kaltaista tutkimusta on tehty runsaasti eri yhteyksissä.

VI TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimuksen laadullinen analyysi on tarjonnut mielenkiintoisia näkökulmia hallinnon muutoksen vaikutuksiin koulutustoimialalla Kainuun hallintokokeilun alkuvaiheessa. Tutkimuksen kysymyksenasetteluun on palattu analyysin yhteydessä moneen otteeseen ja sen avulla on haettu johdonmukaisuutta ja alkuasetelman ja lopputulosten yhteensopivuutta. Analyysiä on vahvistettu tiiviillä keskustelulla tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kanssa. Laadullisen analyysin tutkimustulokset perustuvat haastateltavien näkemyksiin käsitellyistä teemoista, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista tiivistää yksinkertaistetuiksi tutkimustuloksiksi. Tutkimuksessa on kuitenkin pyritty jakamaan esiin nousseet asiat mahdollisimman itsenäisiksi osaluokiksi, jotka konkretisoituvat tutkimusanalyysin alalukuina. Tiiviiden, pääteemojen alle koottujen alalukujen avulla on mahdollista saada käsitys hallinnon muutoksen vaikutuksista valitun tutkimuskohteen osalta. Otsikoinnin tarkoituksena on mahdollistaa nopea kokonaiskuvan muodostaminen tutkimuksen keskeisistä esiin nousseista teemoista, kiinnostuksen kohteista ja tuloksista. Ymmärtääkseen tutkimuksen tarjoamaa informaatiota kattavasti, on suositeltavaa perehtyä tutkimuksen laadulliseen analyysiin kokonaisuudessaan. Tällöin on mahdollista tarkastella asioita monipuolisemmin eri näkökulmista, kuten haastateltavatkin ovat tehneet. Muutoksen vaikutukset eivät ole tiivistettävissä hyviin ja huonoihin vaikutuksiin. Useat kielteisenä vaikutuksena koetut asiat ovat ajan myötä saaneet positiivisen sävyn. Jos ei muuten, niin ainakin oppimisen näkökulmasta.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan osoittaa hallintokokeilun valmisteluvaiheen olleen raskas prosessi useiden suunnitteluun osallistuneiden henkilöiden kohdalla. Haastateltavien mukaan valmistelutyöryhmissä ilmeni valmistelun aikana joidenkin ihmisten kohdalla uupumusta, turhautumista ja aikaansaamattomuuden tunnetta. Toisaalta prosessi nähtiin myös positiivisena ryhmäytymisen välineenä, joka on hyödyttänyt kollegiaalisen yhteistyön lisääntymisenä opettajakunnan keskuudessa. Valmisteluun liittyvässä osallistumisen asteessa on luonnollisesti ollut suuria eroja henkilöiden toimenkuvista riippuen. On myös osoitettavissa, joskaan ei kiistattomasti, että valmisteluprosessiin liittyneet opettajien poissaolot oppitunneilta ovat näkyneet negatiivisella tavalla hallinnon asiakkaille eli opiskelijoille. Kontaktiopetuksesta on jossakin määrin jouduttu tinkimään opettajien ollessa valmistelutyöryhmien kokouksissa. Näkemykset kontaktiopetuksen tilalle tulleista itsenäisistä tehtävistä ja niiden positiivisista ja negatiivisista aspekteista vaihtelivat kuitenkin haastateltavien kesken huomattavasti. Osa vastaajista näki itsenäisen työskentelyn

kasvattavan opiskelijoita yliopistomaiseen vastuun ottamiseen, osa näki itsenäisten tehtävien annin olevan vielä toisen asteen koulutuksen opiskelijoille kontaktiopetusta vähäisempää. Valmisteluprosessin vaikutukset toisen asteen opiskelijoiden opiskelutuloksiin eivät tästä tutkimuksesta kuitenkaan käy esille, vaan se on mahdollista tehdä aiheen jatkotutkimuksen yhteydessä.

Toisen asteen koulutuksen mukaantulo osaksi Kainuun hallintokokeilua toi lukioiden osalta esille huolen yhteisistä opettajaviroista perusopetuksen ja lukioiden välillä. Monet haastateltavat näkivät toimivan yhteistyön opettajaresurssien osalta vaarantuvan kahden työnantajan mallin tullessa käytäntöön. Perusteluina toisen asteen mukaan ottamiselle Kainuun hallintokokeiluun nousivat esille uusien kokemusten saaminen ja yhteistyön lisäämisen tarve ikäluokkien ja opiskelijamäärien pienentyessä. Tarkoituksena oli yhteistyön avulla turvata pienten lukioiden toimintaedellytykset. Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta yhteistyön Kainuun toisen asteen oppilaitosten kesken lisääntyneen merkittävästi hallintokokeilun ansiosta. Erityisesti yhteistyö on lisääntynyt lukiokoulutuksen tulosalueella. Kollegiaalisella yhteistyöllä todettiin olevan motivoivia vaikutuksia opetustyöhön.

Tutkimukseni pohjalta näen ihmisten sitoutumisen muutokseen äärimmäisen tärkeänä tekijänä muutoksen onnistumisen kannalta. Kainuun hallintokokeilun valmisteluvaiheessa asetettiin todella paljon työryhmiä, jotka valmistelivat tiiviisti oman vastualueensa muutoksia. Työryhmät kokoontuivat lukemattomia kertoja, usein väsymiseen asti, mutta sitä kautta valmistelussa mukana olleet ihmiset sitoutuivat myös muutoksen käytännön toteuttamiseen. Kun yksilö pääsee itse päättämään itseään koskevien toimintakäytäntöjen muutoksesta, on sitoutumisen aste huomattavasti korkeampi. Samalla muutosvastarinnalta lähtee pohja pois, sillä omista päätöksistään ei ole korrektiä syyttää muita. Osallistumiskokemukset ovat kuitenkin subjektiivisia ja aina todelliset vaikuttamismahdollisuudet eivät korreloi jokaisen yksilön kohdalla virallisen julkilausuman kanssa. Syynä huonoon korrelaatioon voi olla myös yksilön luontainen muutosvastarinta uuteen ja tuntemattomaan, kuten tutkimuksen analyysissä todettiin. Tutkimuksessa tuli ilmi, että muutosvastaisuutta ilmenee erityisen selvästi muutostilanteen alkuvaiheessa, jolloin tulevaisuutta voidaan pitää tuntemattomana ja uhkakuvia on helppo maalata. Kainuun hallintokokeilun suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa uhkakuvia ja negatiivisia skenaarioita löydettiin runsaasti, mutta toiminnan käynnistyttyä ne alkoivat vähentyä. Aktiivinen osallistuminen oman tulevaisuuden suunnitteluun nähtiin tärkeänä.

Hallinnon muutoksella on tutkimusaineiston perusteella ollut odottamattomia vaikutuksia, jotka ovat hyvin konkreettisesti näkyneet tutkimuskohteena olleiden organisaatioiden toiminnassa. Erityisesti filiaali-lukiossa käyttöönotettu videoneuvotteluopetus kohtasi alkuvaiheessa ongelmia, jotka olivat pääasiassa teknisiä ja niihin oli löydettävissä ratkaisut suhteellisen nopeasti. Turhautumista ja protestointia ehti sen vuoksi kuitenkin opiskelijoiden keskuudessa syntyä. Videoneuvottelun myötä kohdattiin myös pedagogisia ongelmia, kun vieraan paikkakunnan opettajan ja opetusta vastaanottavan ryhmän kemiat eivät aluksi sopineet yhteen. Nämä ongelmat olivat kuitenkin ratkenneet suhteellisen nopeasti.

Koulutuksen järjestämisen tilakysymys nousi myös laajalla rintamalla esiin haastattelujen yhteydessä. Kainuun hallintokokeilun myötä Kainuun maakunta -kuntayhtymästä tuli kuntien toisen asteen oppilaitosten tilojen vuokraaja. Koska Kainuun maakunta -kuntayhtymä vuokraajana haluaa vuokrata vain tarvitsemansa tilat koulutuksen järjestämiseen, nousee tarjolla olevien kiinteistöjen ja tilatarpeiden välille ristiriita. Tilavuokrien talousvaikutukset ovat yhtäkkiä muuttuneet oppilaitosten huoleksi.

Strategian puuttuminen koettiin yhdeksi hallintokokeilun ongelmakohdaksi. Tutkimuksessa nousi esille, että Kainuun hallintokokeilun määräaikaisuus ja selkeä kokeiluluonne vaikuttaa negatiivisesti tulevaisuuden suunnitelmien tekemiseen. Kokeilun keskeisenä tavoitteena on saada kokemuksia, joka puolestaan ei voi olla strategisen suunnittelun lähtökohtana. Tämän vuoksi on keskeistä ratkaista koulutustoimialan lisäksi koko Kainuun hallintokokeilun tulevaisuus selvällä tavalla. Kokeilun jatkaminen ei ole hedelmällistä, vakinaistettu toimintamalli luo vakautta ja ennustettavuutta. Julkishallinnolliset organisaatiot ovat esimerkkejä pysyvistä rakenteista, joiden luoma viitekehys muodostaa yhteiskunnan reunaehdot. Hallintokokeilu kokeiluluonteensa ja epävarman jatkonsa vuoksi aiheuttaa kohdealueen ihmisissä selvää epävarmuutta ja skeptisyyttä tulevaisuuden suhteen.

VII LOPPUSANAT

Tämän tutkimuksen tekeminen on ollut mielenkiintoinen prosessi. Tutkimushaastatteluihin osallistuneita ammattilaisia on kiitettävä nöyrimmin heidän innostuneesta suhtautumisestaan tutkimusaiheeseen. Haastattelujen kautta saamani informaatio on ollut rehellistä, suorapuheista ja mielenkiintoista. Ilman edellä mainitun kaltaista informaatiota tutkimuksen analyysin tasoa ja tutkimustuloksia ei voitaisi pitää yhtä antoisina. Särmikkäät kannanotot ovat osoituksena rehdistä kainuulaisesta mentaliteetista.

Hallintokokeilun jälkeen on hyvä tarkastella lukioverkoston laajuutta Kainuussa. Jos lukioverkosto on säilynyt suunnitellun mukaisena Kainuun kattavana verkostona, on hallintokokeiluun liittyminen ollut lukioille ja niiden kotikunnille menestys. Jos lukioverkosto on supistunut ja opetus on keskitetty maakunnan suurimpiin lukioihin, on kaksi vaihtoehtoa: maakunnan nuoret ovat äänestäneet jaloillaan tai Kainuun maakunta -kuntayhtymää on käytetty saneeraustyökaluna, jolla on tehty kiusalliset lakkauttamispäätökset kuntien luottamushenkilöiden puolesta. Saneeraamisen vaakakupissa on toisena osapuolena aina raha. Kyse on arvovalinnasta, jossa raha kilpailee jotakin toista tärkeänä pidettyä asiaa vastaan. Koulutuksesta puhuttaessa kilpailijana voi olla opetuksen alueellinen saatavuus tai opetuksen laajuus ja monipuolisuus.

Kainuun ammattiopiston osalta kehitystä ei voida täysin tarkastella Kainuun hallintokokeilun seurauksena. Jos ammatillista opetusta annetaan Kainuussa hallintokokeilun jälkeen laajemmalla maakunnallisella kattavuudella tai vastaavalla kattavuudella kuin ennen hallintokokeilua, voitaneen hallintokokeiluun liittymistä pitää onnistuneena ratkaisuna. Mikäli ammatillista koulutusta annetaan kokeilun päättyessä lähtötilaa heikommalla maakunnallisella kattavuudella, voidaan perustellusti esittää kysymys hallintokokeiluun liittymisen hyödyllisyydestä. Ikäluokkien pienenemisen vaikutukset ja nuorten kiinnostus suurempia kaupunkeja kohtaan on luonnollisesti muistettava pohdintaa tehtäessä. Kuitenkin voidaan yhteisesti todeta Kainuun hallintokokeilun olleen kaiken vaivan arvoinen ja menestyksenkäs kokeilu, mikäli toisen asteen koulutusmahdollisuudet Kainuussa; Hyrynsalmella, Kajaanissa, Kuhmossa, Paltamossa, Puolangalla, Sotkamossa ja Suomussalmella ovat paremmat kuin ne olivat lähtötilanteessa ennen Kainuun hallintokokeilua.

Aihepiirin ympärillä on syytä tehdä jatkotutkimusta, jolla voi olla tulevaisuudessa valtakunnallista merkitystä. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyön lisääminen ja jopa

oppilaitosten yhdistäminen tarjoaisi tärkeän tutkimuskohteen. Taloudellisia hyötyjä ajatuksesta löytyy varmasti tässäkin tutkimuksessa esiinnoisseiden teemojen kautta. Esimerkiksi tilaratkaisut, opettajaresurssit ja tukitoiminnot (erityisesti opetusteknologia) toisivat merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Tutkimuksessa olisi hyvä ottaa myös kantaa siihen, tuleeko toisen asteen koulutuksen järjestämisen olla taloudellisesti tuloksellista.

Toinen kysymys on tietenkin se, tuleeko kahta erilaisen luonteen omaavaa oppilaitosta tuoda liian lähelle toisiaan. Ammatillisen koulutuksen käytännönläheisyys ja toisaalta lukiokoulutuksen teoreettisuus antavat opiskelijoille mahdollisuuden valita oman polkunsu. Kultaisen keskitien oppilaitosta ei ole tarkoituksenmukaista perustaa, sillä sen jälkeen maassamme saadaan massoittain keskinkertaisuuksia. Teoreettisen tiedon huippuosaajille on oltava erityisesti heidän lahjakkuuttansa tukeva ja tiedolliseen kehittämiseen inspiroiva opiskeluympäristö. Se voi olla eri ympäristö kuin se, missä tulevaisuuden taitavimmat tekijänaiset ja miehet kartuttavat ammatillisia valmiuksiaan ja tuovat esiin käsillä tekemisen taitojaan. Molempia lahjakkuuksia tarvitaan yhteiskunnassa. Tematiikka on mielenkiintoinen ja siihen liittyvän tutkimustiedon kerääminen olisi tärkeää. Jatkotutkimuksessa voisi kerätä kattavan haastatteluaineiston toimialan ammatillaisia haastatteleamalla sekä tekemällä kyselyn riittävän laajalle joukolle peruskoulun loppuvaiheessa olevista opiskelijoista. Tutkimuksessa voisi kartoittaa ajatuksen kannatettavuutta ja erilaisia aspektoja, jotka vastaajat kokevat teeman kannalta tärkeänä. Tutkimus voisi toimia tärkeänä työkaluna toisen asteen koulutuksen kehittämisessä koko Suomen laajuisesti, olisihan aineisto riittävän laajalla otoksena suoritettuna painoarvoltaan vakuuttava. Olisivatpa tulokset joko uuteen toimintamalliin johtavia tai vanhaa mallia kannattavia, tulisi kyseinen tutkimus tehdä lähiaikoina.

Kainuun hallintokokeilu on kokeilu, jolle on määritetty alku ja loppu. Vertaan sitä tutkimuksen lopuksi projektiin. Projekti alkaa määriteltynä hetkenä ja päättyy vastaavasti määriteltynä hetkenä, aivan kuten Kainuun hallintokokeilukin lähtökohtaisesti. Projektille on asetettu selvät tavoitteet, joiden saavuttaminen johtaa haluttuun päämäärään, projektin olemassaolon tarkoitukseen. Tuohon tulevaisuuden tahtotilaan pääseminen kuvataan projektisuunnitelmassa osatavoitteiden, toimenpidesuunnitelman ja aikataulutuksen avulla. Kainuun hallintokokeilun osalta voidaan haastatteluaineiston perusteella todeta, ettei kokeilua olla Kainuussa ainakaan koulutustoimialalla pidetty määräaikaisena, vaikka se virallisesti sitä onkin. Haastatteluaineiston perusteella voidaan myös todeta hallintokokeilun projektisuunnitelman puuttuvan tai ainakaan se ei ollut haastatteluhetkellä jalkautunut riittäväällä tavalla maakunnassa työskentelevien keskuuteen koulutustoimialalla.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna tullaan Suomessa kohtaamaan tulevina vuosina yhä enemmän tilanteita, joissa harvaanasuttujen alueiden kunnissa, tai maakunnissa, joudutaan pohtimaan toisen asteen koulutuksen toteuttamisen mahdollisuuksia. Mikä on pienin mahdollinen ja jollakin arvomittaristolla mitattuna perusteltu yksikkökoko toteuttaa toisen asteen koulutusta? Samassa yhteydessä tullaan myös pohtimaan, missä määrin nykyisillä etäopetusteknologioilla kyetään korvaamaan opettajien ja oppilaiden yhteisessä tilassa kokemaa kontaktiopetusta. Milloin esimerkiksi lukiosta kirjoittavat ensimmäiset ylioppilaat, jotka eivät ole opiskelleet lukiossaan lainkaan normaalissa kontaktiopetuksessa, vaan opetus on annettu muusta oppilaitoksesta virtuaalisesti. Näiden kokemusten kerääjänä Kainuulla voi olla merkittävä rooli ja sen vuoksi aiheen ympärillä tulee tehdä jatkuvaa tieteellistä tutkimusta mahdollisimman monipuolisesti. Myös Kainuun hallintokokeilun päätyttyä.

LÄHTEET

Haastattelut:

- Antila Artti, Johtava rehtori. Kainuun ammattiopisto. Haastattelu Kajaanissa 17.5.2006.
- Hänninen Osmo, Toimipaikan johtaja. Kainuun ammattiopisto, Kuhmon toimipaikka. Haastattelu Kuhmossa 15.5.2006.
- Kempainen Raili, Rehtori. Paltamon lukio (filiaalinen rehtori). Haastattelu Paltamossa 17.5.2006.
- Kontro Ari, Rehtori. Sotkamon lukio. Haastattelu Sotkamossa 19.5.2006.
- Parkkinen Raija, Apulaisrehtori. Puolangan lukio (filiaali). Haastattelu Puolangalla 16.5.2006.
- Pulliainen Timo, Apulaisrehtori. Hyrynsalmen lukio (filiaali). Haastattelu Hyrynsalmella 24.5.2006.
- Suihko Marja-Stiina, Rehtori. Kuhmon yhteislukio. Haastattelu Kuhmossa 18.5.2006.
- Tervonen Kalevi, Apulaisrehtori. Vuolihoen lukio (filiaali). Haastattelu Vuolihoella 23.5.2006.
- Tuominen Anssi, Toimialajohtaja. Kainuun maakunta, koulutustoimiala. Haastattelu Kajaanissa 24.5.2006.
- Tuura Matti, Rehtori. Suomussalmen lukio. Haastattelu Suomussalmella 22.5.2006.

Painetut lähteet:

- Caiden Gerald E: Administrative Reform. University of California, Berkeley 1969.
- Huovinen, Matti: Maakuntaitsehallinnon toteuttamismahdollisuudet ja vaikutukset Kainuussa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, 1972.
- Kickert Walter J. M. ed.: Public management and administrative reform in Western Europe
- Komiteanmietintö N:o 13, 1923. Ylemmän asteen itsehallinto ja maan jakaminen lääneihin ja maakuntiin. Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki.
- Komiteanmietintö N:o 1, 1963. Kuntien yhteistoimintakomitean II osamietintö. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen. Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki.
- Komiteanmietintö N:o A7, 1970. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen. Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean IV osamietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Komiteanmietintö N:o 98, 1974. Väliportaanhallintokomitean mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Koskela, Jouni: Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto, 2004.

Leemans Arne (ed.): The Management of Change in Government. Martinus Nijhoff, The Hague 1976.

Mennola Erkki: Idea maakunnasta. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 1999.

Meskanen, Arja-Liisa: Ahvenanmaan maakuntaitsehallinto ja sen soveltuvuus Suomen muissa maakunnissa. Julkishallinnon pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto, 1992.

Morgan Gareth: Images of Organization. Thousand Oaks (Calif.) : Sage, 1998.

Myllymäki Arvo ja Uoti Asko: Leikkaukset kuntien uhkana. Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? Kunnallisalan kehittämissäätiö, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1995.

Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka ja Niemi-Iilahti Anita: Muuttaako vapaakuntakokeilu kuntien hallintoa? Vapaakuntakokeilu hallinnon uudistajana Ruotsissa ja Suomessa. Kaupunkien talon painatuskeskus, Helsinki 1990.

Pöntinen, Ari: Maakuntaitsehallinnon luomisen ongelma ja sen retorinen ulottuvuus. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto, 1998.

Rossi-Freeman-Lipsey: Evaluation. A Systematic Approach. Sage Publications, Thousand Oaks California, 1999.

Sipponen Kauko: Maakunta hallintoyksikkönä. 1965

Tiihonen Paula: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Akateeminen väitöskirja, Acta Universitatis Tamperensis. Tampere 1986.

Vartola Juha: Näkökulmia byrokraatiaan, Tampereen yliopistopaino Oy –Juvenes Print, Tampere 2004.

Sähköisenä saatavana olevat painetut lähteet:

Aviisi 11/2000. Tampereen yliopiston ylioppilaskunta. Saatavana sähköisenä:
<http://www.uta.fi/lehdet/aviisi/1100/sisalto.html>. Saatavuus tarkistettu 3.9.2010

Boshoff Kobie: Towards facilitating change in service delivery: An illustrative example. Australian Occupational Therapy Journal (2005) 52, 149–159

Hallitusohjelma 26.4.1991: Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma. Saatavana sähköisenä:
<http://www.valtioneuvosto.fi/> 3.9.2010

Hallitusohjelma 30.4.1987: Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma. Saatavana sähköisenä:
<http://www.valtioneuvosto.fi/> 3.9.2010

Hallitusohjelma 13.4.1995: Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma. Saatavana sähköisenä: <http://www.valtioneuvosto.fi/> 3.9.2010

Hallitusohjelma 15.4.1999: Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma. Saatavana sähköisenä: <http://www.valtioneuvosto.fi/> 3.9.2010

Kainuun koulutustoimialan johtosääntö. Saatavana sähköisenä:
http://www.kainuu.fi/fi_tied04/MH_Liite_4_Koulutustoimialan_johtosaanto.pdf 3.9.2010

Kainuun maakunnan perussopimus. Saatavana sähköisenä:
http://www.kainuu.fi/fi_tied04/MH_Kainuun_maakunnan_perussopimus_hyv_300404.pdf 3.9.2010

Kuntalehti 8/2005, KL-Kustannus Oy / Suomen kuntaliitto ry. Saatavana sähköisenä:
<http://www.kuntalehti.fi/uploaded/document/2005/5/11/KL805.pdf> 3.9.2010

Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343. Saatavana sähköisenä Finlex-tietokannassa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2003/20030058.pdf> 3.9.2010

Maakuntavaltuuston pöytäkirja 26.09.2005. Saatavana sähköisenä:
http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/KOKOUS-119-4.HTM 3.9.2010

Perttunen Juhani: Sininen Kainuu –ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002. Saatavana sähköisenä:
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/AA9B6F436C269F9EC2256BE30048E216/\\$file/sininen_kainuu2002.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/AA9B6F436C269F9EC2256BE30048E216/$file/sininen_kainuu2002.pdf) 3.9.2010

Sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö. Saatavana sähköisenä:
http://www.kainuu.fi/fi_tied04/MH_Liite_6_Sote_toimen_johtosaanto.pdf 3.9.2010

Painamattomat lähteet:

Ryynänen Aimo: Kunnallisen ja maakunnallisen hallinnon roolit tulevaisuudessa. Pirkanmaan liiton X menestyksen strategiat -seminaari 16.1.2002. Saatavana sähköisenä:
<http://www.uta.fi/~aimo.ryynanen/> 13.3.2006

Vanhanen Matti: Helsinki aikajanalla 2005. Puhe Helsingin kaupungin seminaarissa 17.2.2005. Saatavana sähköisenä: <http://www.mattivanhanen.net/> 13.3.2006

Verkkodokumentti1: <http://www.kainuu.fi/> 13.3.2006

Verkkodokumentti2: <http://www.paltamonlukio.fi/> 13.3.2006

Verkkodokumentti3: <http://www.paltamonlukio.fi/KAAVIO.doc> 13.3.2006

Verkkodokumentti4: Leskinen Hannu: Miten toteuttaa muutosprosessi yhteistyössä henkilöstön kanssa. Seudullinen voimavarojen kokoaminen ja henkilöstö. AKSESRA-verkoston VI seminaari 28.3.2003. Saatavana sähköisenä:
<http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/Hallintokokeilu/Kuvia/Miten%20toteuttaa%20muutosprosessi.ppt> 13.3.2006

Verkkodokumentti5: Leskinen Hannu: Halko yleisesittely.

<http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/Hallintokokeilu/Kuvia/halko%20yleisesittely%2024.2.2004.ppt>
13.3.2006

Verkkodokumentti6: <http://www.eduskunta.fi/kirjasto/Arkisto/saatyvp.htm> 13.3.2006