

SOSIAALITOIMEN SEUTUYHTEISTYÖN MAHDOLLISUUDET

Kuusiokuntien seutukunnan luottamushenkilöiden näkemykset seutuyhteistyöstä

NURMI MARIA-LIISA
Tampereen yliopisto
Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos
Sosiaalityön pro gradu –tutkielma
Maaliskuu 2008

Tampereen yliopisto
Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos

NURMI, MARIA-LIISA: Sosiaalitoimen seutuyhteistyön mahdollisuudet. Kuusiokuntien seutukunnan luottamushenkilöiden näkemykset seutuyhteistyöstä.

Pro gradu -tutkielma, 113 s., 15 liites.

Sosiaalityö

Maaliskuu 2008

Ohjaajat: Leena Eräsaari ja Kyösti Raunio

Tutkimus käsittelee sosiaalitoimen seutuyhteistyötä. Tarkoituksena oli hahmottaa luottamushenkilöiden ja päätöksenteon näkökulmasta sosiaalitoimen seutuyhteistyön mahdollisuuksia ja esteitä paikallisesti Kuusiokuntien seutukunnassa. Tutkimuksen empiirisenä aineistona olivat seutukunnan yhteiset ja kuntien omat strategiat sekä kuntien sosiaali- ja perusturvalautakunnan jäseniltä ja kuntien johtavilta luottamushenkilöiltä kyselyllä kerätty aineisto. Kyselyyn vastasi 45 luottamushenkilöä ja vastausprosentti oli 54. Tutkimusaineiston keräämisessä ja analysoinnissa käytin sekä kvantitatiivisilla että kvalitatiivisilla menetelmillä toisiaan täydentävinä.

Tutkimuksen teoreettisena taustana oli kuntien sosiaalihuollon tehtävät ja uudistaminen sekä seutuyhteistyön kehitys. Seutuyhteistyötä käsitteelin eri toimijatasojen rinnakkaisena, vaiheittain etenevänä ja muutokseen tähtäävänä prosessina ja rakenteena sekä seutuyhteistyön koordinaatiotapoina paikallista hallintaa ja verkostoja. Sosiaalityön tehtävän näin sosiaalisen asiantuntijana.

Tutkimuksen tuloksissa keskeistä oli eri kuntien ja luottamushenkilöiden erilaiset ja osittain ristiriitaiset näkemykset, seutuyhteistyön paikallisuus, kontekstisidonnaisuus, tulkinnallisuus ja kompleksisuus. Sosiaalitoimen seutuyhteistyö on osa muuta seutuyhteistyötä. Strategioissa seutuyhteistyöltä yleisellä tasolla odotetaan paljon: palvelutuotannon tehostamista, säästöjä sekä palvelujen ja erityisosaamisen saatavuutta. Erot löytyvät erilaisina painotuksina ja odotuksina. Strategioista ei ollut löydettävissä selkeää yhtenäistä perustetta ja näkemystä seutuyhteistyölle.

Luottamushenkilökyselyssä tärkeimmäksi tavoitteeksi nousi palvelujen riittävyys ja turvaaminen eri osissa seutua asuville sekä henkilöstön saatavuus ennen kustannussäästöjä. Eniten pelättiin reuna-alueiden palvelujen heikkenemistä. Seutuyhteistyö nähtiin laadultaan hyvänä ja luottamuksellisenä, mutta kuntien itsenäisyyttä ja omaa päätösvaltaa pidettiin ensisijaisena. Seudullista palveluja haluttiin kuitenkin lisätä ja luoda toimiva seudullinen päätöksentekojärjestelmä. Seutuyhteistyössä parhain ilmapiiri oli kuntien sosiaalitoimien välillä ja huonoin seudun kuntien kesken. Päätöksentekijöillä oli puutteellisesti tietoa seutuyhteistyöstä ja he kokivat vaikutusmahdollisuutensa vähäisinä. Seutuyhteistyö toimii viranhaltijoiden varassa. Seutuyhteistyön tärkeimpinä pelisääntöinä pidettiin yhteistyön laatua (tasa-arvoisuutta, luottamusta, avoimuutta) sekä päätöksentekoon liittyvistä asioista yhteisiä tavoitteita ja sitoutumista. Yleisellä tasolla palveluja haluttiin järjestää yhteistyössä, mutta konkreettiset näkemykset olivat erilaisia. Tärkeimpiä oman kunnan lähipalveluja olivat päivähoito ja vanhustenhuolto. Näkemykset seudullisista palveluista lisääntyivät erityisosaamista vaativien ja erityisryhmien palvelujen osalta.

Oleelliseksi asiaksi tämän tutkimuksen valossa nousee kunnallisen ja seututason päätöksenteon integrointi, seutuyhteistyön tason ja sisällön sekä kumppaneiden määrittely ja työnjaon täsmen-

täminen. Tutkimus auttoi ymmärtämään seutuyhteistyön vaikeutta ja haavoittuvuutta sekä ongelmallista retoriikan ja käytännön suhdetta.

Avainsanat: sosiaalitoimi, seutukunta, seutuyhteistyö, luottamushenkilö, päätöksenteko, strategia, seutuyhteistyön prosessi, seutuyhteistyön rakenne

The University of Tampere
The Department of Social Politics and Social Work

NURMI, MARIA-LIISA: The Possibilities to the Sub-regional Co-operation of Social Administration. The Views of Policymakers towards Regional Co-operation in the Sub-region of Kuusiokunnat

Master's thesis, 113 pp., appendices 15 pp.

Social Work

March 2008

Subvisors: Leena Eräsaari and Kyösti Raunio

The purpose of this thesis was to analyse the possibilities and obstacles of social administration in inter-municipal co-operation locally in the sub-region of Kuusiokunnat from the viewpoint of the elected officials and decision-making. The empirical material used in this study were the strategies sub-regionally shared and the own ones used in municipalities and the material gathered as inquiry from the members of municipal social welfare boards and leading elected officials of municipalities. 45 elected officials replied to the inquiry and the answering per cent was 54. In gathering and analysing the material it was used quantitative and qualitative methods in order to complement each other.

As the theoretical background of the study there was the responsibility of municipalities to take care of social welfare, its modernization and sub-regional developing in co-operation. The sub-regional co-operation was handled as the simultaneous, gradual and modification aimed process and structure of the actors on various levels and also as the method of coordination the local governance and networks. The task of social work was seen as the social expert.

The main results of the study were the different and partly conflicting conceptions of various municipalities and the elected officials, the locality of sub-regional co-operation, the liability of context, interpretation and complexity. The sub-regional co-operation of the social administration is a part of the common inter-municipal co-operation. There are great expectations about the sub-regional co-operation in common level in the strategies: make services more effective, savings and also the availability of services and expertise. The differences were found in emphasis and expectations. In the strategies there was not found evident and common base or interpretation of inter-municipal co-operation.

In the inquiry the elected officials raised for the main purpose the amount and the guarantee of services in various parts of the sub-region and the availability of the staff before cost saving. The primary fear was that the services in the edge of the region will reduce. The quality of the sub-regional co-operation was considered good and confidential, but the municipal autonomy and own decision-making were considered as the most important. However, regional services were wanted to be added and to be created the functional structure for decision-making. In the sub-regional co-operation the best political climate was between the social administration of municipalities and the worst between the municipalities. Policymakers had insufficient information about the regional co-operation and they felt their possibilities to influence very insignificant. The office-holders are the real actors of the inter-municipal co-operation. The most important rule of the sub-regional co-operation was regarded the quality (equality, confidence, sincerity) and in decision-making shared goals and commitment. Generally it was wanted to organize services together, but the concrete

views differed. The most important nearby services in own municipality were the children's day-care and the old peoples care. The views about sub-regional services increased in such services which need experience in special field.

The main things in the perspective of this study were the integration of the decision-making between municipalities and sub-region, the definition of the level and contents of sub-regional co-operation and the clarification of tasks. The study relieves to understand the difficulties and vulnerability of the inter-municipal co-operation and the problematic relationship between the rhetoric and practice.

Keywords: social administration, sub-region, sub-regional co-operation, elected official, policy-makers, strategy, the process of sub-regional co-operation, the structure of sub-regional co-operation

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO – YHYRES VAI ITTELLISESTI?	1
1.1	Tutkimuksen konteksti.....	1
1.2	Aikaisempia tutkimuksia	4
2	KUNNAN TEHTÄVÄT SOSIAALIHUOLLON JÄRJESTÄJÄNÄ.....	7
2.1	Sosiaalihuoltoon liittyvät käsitteet.....	7
2.2	Kuntien tehtävät ja järjestämismvastuu sosiaalihuollossa	8
2.3	Sosiaalitoimen hallinto ja päätöksenteko.....	11
2.4	Sosiaalipalvelujen uudistamisvaateet ja kuntien toimintaympäristön muutokset	13
3	SEUTUYHTEISTYÖ	18
3.1	Seutuyhteistyön käsitteet	18
3.2	Seutuyhteistyön taustaa	22
3.3	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittyminen ja valtion ohjaus.....	26
3.4	Seutuyhteistyö prosessina.....	29
3.5	Seutuyhteistyön rakenne ja organisoituminen	35
3.6	Seutuyhteistyön koordinoititapoja.....	40
4	KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNTA.....	44
4.1	Yleistä	44
4.2	Seutuyhteistyö Kuusiokunnissa.....	45
4.3	Sosiaalitoimen seutuyhteistyö Kuusiokunnissa.....	46
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	53
5.1	Tutkimuskysymykset.....	53
5.2	Tutkimusmenetelmät	54
5.3	Tutkimusaineistot	56
5.4	Kyselyn toteutus ja kyselyaineiston käsittely	59
6	SEUTUYHTEISTYÖ KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNNAN JA KUNTIEN OMISSA STRATEGIOISSA.....	61

7	LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET KUUSIOKUNTIEN SOSIAALITOIMEN SEUTUYHTEISTYÖSTÄ.....	67
7.1	Vastaajien taustatiedot	67
7.2	Sosiaalitoimen keskeisimmät ongelmat kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta	69
7.3	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön nykytila	74
7.4	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön ongelmat.....	76
7.5	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittäminen.....	81
7.6	Mitä voidaan tehdä yhdessä?	88
7.7	Yhteistyön rakenne	93
8	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	97
	LÄHTEET.....	104
	LIITTEET	114

Taulukot

Taulukko 1:	Siirtymä ”ensimmäisestä modernista toiseen moderniin”	17
Taulukko 2:	Muutos prosessina	32
Taulukko 3:	Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä tekijöinä	36
Taulukko 4:	Hallinnan rakenteet (päävaihtoehdot)	37
Taulukko 5:	Kuusiokuntien seutukunnan väkiluvun kehitys ja ennuste vuoteen 2030	44
Taulukko 6:	Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset Kuusiokunnissa e/asukas 2005	52
Taulukko 7:	Kuvaus tutkimusjoukosta	57
Taulukko 8:	Kyselyyn vastanneiden lukumäärä ja vastausprosentti kunnittain.....	59
Taulukko 9:	Vastaajan kunta verrattuna perusjoukkoon	67
Taulukko 10:	Vastaajien ikäjakauma	67
Taulukko 11:	Vastaajien koulutustausta	67
Taulukko 12:	Vastaajien ammatti-asema	68
Taulukko 13:	Vastaajien luottamushenkilöasema	68
Taulukko 14:	Vastaajien puoluepoliittinen jakauma verrattuna kuntien valtuustoihin prosentteina	69
Taulukko 15:	Kunnan mahdollisuus järjestää sosiaalipalvelut 2-3 vuoden tähtäimellä ja vuonna 2015	73
Taulukko 16:	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön tila Kuusiokunnissa tällä hetkellä kunnittain	74
Taulukko 17:	Vastausvaihtoehtojen, ei aiheuta ongelmia ja aiheuttaa huomattavia ongelmia, osuus kunnittain	78
Taulukko 18:	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön riittävyys tulevaisuudessa vastaajan kunnan mukaan	82
Taulukko 19:	Sosiaalitoimen seutosopimuksen riittävyys yhteistyön kehittämisessä kunnan mukaan	93
Taulukko 20:	Sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön rakenne kunnittain	95
Taulukko 21:	Seutuyhteistyön tärkeimmät tavoitteet kunnittain.....	125
Taulukko 22:	Vallankäyttö (erittäin paljon ja paljon) sosiaalitoimen seutuyhteistyössä kunnittain.....	125

Kuviot

Kuvio 1:	Muutoksen tuottaminen eri tasoilla	31
Kuvio 2:	Erialaisten tulkintojen synnyttämä kierre kuntien välisessä seutuyhteistyössä	34
Kuvio 3:	Sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksentekorakenne Kuusiokunnat	49
Kuvio 4:	Väestön hyvinvoinnin ongelmat sosiaalitoimen kannalta 2- 3 vuoden sisällä kunnittain	70
Kuvio 5:	Väestön hyvinvoinnin ongelmat sosiaalitoimen kannalta vuonna 2015 kunnittain	72
Kuvio 6:	Kuusiokuntien sosiaalitoimen nykyisen kuntien välisen yhteistyön arviointi	75
Kuvio 7:	Huomattavasti ongelmia ja vaikeuksia aiheuttavat tekijät sosiaalitoimen seutuyhteistyön syventämisessä Kuusiokunnissa	76
Kuvio 8:	Sosiaalitoimen seutuyhteistyön tärkeimmät tavoitteet Kuusiokunnissa	83
Kuvio 9:	Seutuyhteistyön tärkeimmät päämäärät kunnittain ja seutukunta yhteensä	84
Kuvio 10:	Seutuyhteistyön ilmapiiri koko seutukunta ja kunnat	85
Kuvio 11:	Vastaajien vaikutusvalta	86
Kuvio 12:	Vallankäyttö sosiaalitoimen seutuyhteistyössä	87
Kuvio 13:	Eriyispäivähoidon ja päivähoidon järjestäminen	89
Kuvio 14:	Vanhustenhuollon palvelujen järjestäminen	90
Kuvio 15:	Vammaispalvelujen järjestäminen	91
Kuvio 16:	Sosiaalityön ja etuus- ja sopimuspalvelujen järjestäminen	91
Kuvio 17:	Hallintopalvelujen järjestäminen	92
Kuvio 18:	Yhteistyön ongelmat Alavus.....	122
Kuvio 19:	Yhteistyön ongelmat Kuortane.....	122
Kuvio 20:	Yhteistyön ongelmat Lehtimäki.....	123
Kuvio 21:	Yhteistyön ongelmat Soini.....	123
Kuvio 22:	Yhteistyön ongelmat Töysä.....	124
Kuvio 23:	Yhteistyön ongelmat Ähtäri.....	124
Kuvio 24:	Yhteistyön laadun arviointi kunnittain	125
Kuvio 25:	Palvelujen järjestäminen Alavus.....	126
Kuvio 26:	Palvelujen järjestäminen Kuortane.....	126
Kuvio 27:	Palvelujen järjestäminen Lehtimäki.....	127
Kuvio 28:	Palvelujen järjestäminen Soini.....	127
Kuvio 29:	Palvelujen järjestäminen Töysä	128
Kuvio 30:	Palvelujen järjestäminen Ähtäri	128

1 JOHDANTO – YHYRES VAI ITTELLISESTI?

Kuntien välinen yhteistyö on noussut tällä hetkellä yhdeksi kuntien keskeisimmistä haasteista. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta palvelujen uudistamisen vaatimukset voidaan nähdä nousevan sekä paikalliselta että valtakunnalliselta tasolta. Kuntien toimintaympäristö on monenlaisessa muutoksessa palvelutarpeiden kasvaessa sekä muuttuessa ja kuntien rahoitusmahdollisuuksien heikentyessä. Yhtäältä kunnilla on ollut tarve omaehtoisesti koota voimavaroja yhteen palvelujen turvaamiseksi. Valtio puolestaan on käynnistänyt laajat sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden julkisten palvelujen ja toimintojen uudelleenjärjestelyt kansallisilla terveys- ja sosiaalihankeella sekä valtioneuvoston keväällä 2005 käynnistämällä kunta- ja palvelurakennemuutoksella. Kuntien yhteistyön lisäämistä sekä yhteistä palvelutuotantoa pidetään välttämättömänä ja vaihtoehtona kuntarakenteen muutoksille.

Seutuyhteistyö on nähty - ainakin kunta- ja palvelurakennemuutukseen saakka – yhdeksi tärkeimmistä keinoista tulevaisuuteen varautumisessa. Tutkimusten mukaan yhtä kaikille sopivaa seutuyhteistyön toimintamallia ei ole olemassa, koska jokainen seutukunta muodostaa erilaisen toisistaan poikkeavan toimintaympäristön, joka on sidoksissa paikalliseen kontekstiin ja historiaan. Seutuyhteistyön mallia ja toimintatapaa ei voida siksi suoraan sellaisenaan siirtää seutukunnalta toiselle vaan soveltuvien mallien rakentuu ja elää paikallisesti seudun erityispiirteiden mukaan. Seutuyhteistyölläkin on omat rajoitteensa. Yhtäältä kuntien peruspalvelujen resurssivajeita ei voitane ratkaista pelkällä kuntien välisen yhteistyön lisäämisellä. Toisaalta seudulliseen palvelutuotannon kehittämiseen liittyy monia jännitteitä ja ongelmia, jotka liittyvät muun muassa kuntien identiteettiin, itsehallintoon, edustukselliseen demokratiaan, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erilaisiin intresseihin, kuntien erilaiseen kokoon ja sijaintiin sekä toimintakulttuuriin. (Haveri & Majoinen 1997, 97-98; Laamanen 2001 ja 2005).

1.1 Tutkimuksen konteksti

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää sosiaalitoimen seutuyhteistyön mahdollisuuksia Kuusiokuntien seutukunnassa paikallisella tasolla. Kuusiokunnat koostuu nimensä mukaisesti kuudesta Etelä-Pohjanmaalla sijaitsevasta pienestä kunnasta (Alavus, Kuortane, Lehtimäki, Soini, Töysä ja Ähtäri), joiden väestöpohja on noin 29 000 asukasta. Sosiaalitoimen seutuyhteistyöllä on Kuusiokunnissa pitkät perinteet. Kuusiokuntien alueella on selvitetty useaan otteeseen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellista uudistamista. Selvityksiä on perusteltu yhtäältä kuntien rahoitus-

mahdollisuuksien kapenemisella ja toisaalta väestön ikääntymisellä sekä palvelutarpeiden muutoksilla. Tavoitteena on ollut löytää uudenlaisia ja taloudellisia palvelujen järjestämismahdollisuuksia ja toimintatapojen muutoksia. Selvitysten perusteella Kuusiokuntien kunnanhallitukset päättivät käynnistää seudullisen terveydenhuollon yhteistyön tiivistämisen kuntayhtymämallilla ja sosiaalitoimen yhteistyön lisäämisen sopimusmallilla. Kaksi terveydenhuollon kuntayhtymää on yhdistetty 1.1.2006 alkaen yhdeksi seudulliseksi yksiköksi. Kunnat ovat keväällä 2005 solmineet sosiaalitoimen seutusopimuksen. Seutusopimukseen sisällytettiin seudullinen strategiatyö, johon liittyy oleellisena osana päätöksentekotason osallistuminen yhteisten tavoitteiden, sitoutumisen ja dialogisuuden aikaansaamiseksi.

Tutkimukseni liittyy tähän kehittämistyöhön ja uuden täydentävän tiedon tuottamiseen seutuyhteistyöstä Kuusiokuntia varten. Tavoitteena on hakea luottamushenkilöiden näkökulmasta ja samalla päätöksenteon tueksi vastauksia siihen, minkälaisia tekijöitä sosiaalitoimen palvelujen järjestämisessä seutuyhteistyönä tulisi ottaa huomioon, paljonko luottamushenkilöillä on ylipäättään tietoa seutuyhteistyöstä ja minkälaisina luottamushenkilöt kokevat seudullisen päätöksenteon ja omat vaikutusmahdollisuutensa. Kuusiokunnissa on jo aikaisemmin kartoitettu tilastoista ja työntekijöiltä sosiaalitoimen seutuyhteistyön tarpeita ja pullonkauloja.

Yleinen suuntaus kunnissa ja seutukunnissa on edetä yleisistä seutustrategioista palvelutuotannon tasolle. Palvelurakenteiden uudistamisella tavoitellaan yleensä säästöjä tai ainakin kustannusten hallintaa, palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamista voimavarojen yhdistämisellä. Keskeisinä toimijoina kuntien lisäksi nähdään seudulla toimivat järjestöt ja yksityiset palvelun tuottajat. Palvelustrategialla tavoitellaan sitoutumista, toiminnan samansuuntaisuutta ja ennakoitavuutta. Parhaimmillaan seudullisen palvelustrategian laadintaa kuvataan vuorovaikutteiseksi prosessiksi, jossa on pohjalla nykytilanteen selvitys (mm. kuntien palvelurakenne- ja kustannukset, väestötiedot, henkilöstötilanne, työvoimatarve) ja eri toimijoiden (mm. luottamushenkilöt, työntekijät) näkemykset seutuyhteistyöstä ja palvelujen vaihtoehtoisista järjestämistavoista (Laamanen 2005, 26-29.) Tutkimukseni taustalla onkin näkemys, että seutuyhteistyössä tarvitaan eri toimijoiden näkemyksiä yhteistyön mahdollisuuksista, jotta yhteistyöllä ylipäättään olisi onnistumisen edellytyksiä (Haveri & Majoinen 1997, 10).

Lähtöoletuksena on, että kunnilla, niiden viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä, on erilaisia näkemyksiä sosiaalitoimen seutuyhteistyön tavoitteista, tarpeellisuudesta, mahdollisuuksista, ongelmista ja rakenteista. Seutuyhteistyöhön liittyy paikallisesti myös monenlaisia jännitteitä ja kilpai-

luasetelmia, jotka muuttuvat ajassa. Seudullisuus ja seutukunta eivät käsitteinä tai toiminta-alueena ole yksiselitteisiä. Näihin asioihin pyrin etsimään tutkimuksella informaatiota ja näkökulmia. Kuntien välisen yhteistyön taustalla on oma nykyhetken ja tulevaisuuteen vaikuttava historiansa, perinteensä ja muistinsa. (Emt., 10; Haverinen 1999, 14). Tämän vuoksi taustoitan tutkimusongelmaa Kuusikuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittymisen ja nykytilan kuvauksella. Tämän on tarkoitus luoda pohja seutuyhteistyön paikalliselle kontekstille.

Keskeisenä ongelmana Kuusiokunnissa, niin kuin oletettavasti muuallakin, on ollut, että sosiaalitoimen luottamushenkilöt ovat olleet marginaalisessa asemassa yhteistyötä kehitettäessä ja suunta- viivoja luotaessa. Kehittämistyötä seututasolla ovat tehneet pääasiassa johtavat sosiaali- ja terveydenhuollon viranhaltijat sekä kuntien johtajat. Kunnissa sosiaali- ja perusturvalautakunnat ovat käsitelleet kokonaisuuden hallinnan sijasta yksittäisinä asioina seudullisia kehittämishankkeita. Sosiaali- ja perusturvajohtajat ovat erilaisten selvitysten yhteydessä luonnostelleet Kuusiokuntien yhteistä sosiaalitoimen visiota, strategioita ja toimintaohjelmia. Osa toimintalinjauksista on jossain muodossa välittynyt kuntien kehittämissuunnitelmiin. Luottamushenkilöiden osallistuminen ja seutuyhteistyöhön vaikuttaminen on ollut vähäistä.

Tutkimustani voidaan pitää edellä esitetyin perustein ajankohtaisena ja oletan siitä olevan hyötyä paikallisesti käytännön seutuyhteistyössä Kuusiokunnissa. Sosiaalitoimen näkökulmasta tehtyjä seutuyhteistyötä käsitteleviä opinnäytetöitä on tehty vielä vähäisesti.

Lähtökohtanani olen mieltänyt sosiaalityön laaja-alaisena työnä, jonka tehtävä määrittyy kansalaisten tarpeista sekä hyvinvoinnin ja elinolojen tukemisesta ja kehittämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalityö 2015 –jaosto on asettanut toimenpidesuosituksissaan sosiaalityön tavoitteiksi perinteisen korjaavan yksilö ja perhekohtaisen asiakastyön rinnalle uudenmuotoisen profession, joka asiakastyön lisäksi tietoisesti siirtyy reaktiivisesta, korjaavasta työstä kohti ehkäisevää, vahvistavaa, vaikuttavaa ja kumppanuusperustaisesti toimivaa työorientaatioita. Tällöin sosiaalityö on laajasti yhteiskunnan toiminta- ja palvelujärjestelmän tuntija, joka toimii yksilöiden ja rakennetekijöiden välillä. (Karjalainen & Sarvimäki 2005, 79-80.) Sosiaalityöllä nähdään olevan kasvava rooli ja tilaus alueellisen ja kunnallisen hyvinvointipolitiikan suunnittelijana, kehittäjänä ja muutoksen tekijänä ihmisten arjen tuntijana, tiedon tuottajana sekä välittäjänä suunnittelun ja päätöksenteon eri tasoille (STM 2004c, 14-15; Kajanoja ym. 2007, 17-23). Näkökulmani tutkimukseen on hallinnon ja sosiaalipalvelujärjestelmän tasolla oleva.

Omat haasteensa tutkimuksen tekemiseen ja analyysien tulkintoihin tuo se, että toimin itse alueella yhtenä perusturvajohtajista ja seutuyhteistyön toimijoista. Oma työtehtäväni ja henkilökohtainen kiinnostukseni seutuyhteistyöhön ovat ohjanneet tutkimusaiheen valintaa. Olen tiedostanut sen, että toiminnassa ja toimintaympäristössä mukana oleminen voi haitata havaitsemista, mutta toisaalta tuttuus saattaa auttaa ymmärtämään asioiden yhteyksiä ja taustalla vaikuttavia asioita. Pyrkimykseni on suhtautua tutkimuksen tuloksiin analyttisesti ja arvioivasti (Eskola & Suoranta 1998, 16-22). Oma työtehtäväni voi merkitä yhtäältä sitä, että saatan pitää joitain asioita itsestäänselvyyksinä, mutta toisaalta voin tehdä monimutkaisiksi sellaisia asioita, jotka ovat muiden mielestä itsestäänselvyksiä. Otan asian siis sekä haasteena että mahdollisuutena.

Tutkielman aihetta valitessani keväällä 2005 tilanne Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyössä oli vakaa. Samoin seutukunta kokonaisuutena oli suhteellisen yhtenäinen. Sosiaalitoimen seutuyhteistyötä tiivistettiin lähinnä kansallisen sosiaalialan kehittämisohjelman mukaisesti. Jo kesällä ja varsinkin syksyllä huomasin kuitenkin olevani keskellä ”suurta muutosta” - koko maata koskevaa kunta- ja palvelurakennemuutosta. Samanaikaisesti myös Kuusiokuntien seutukunnassa oli tapahtumassa muutoksia, jotka aiheuttivat epävarmuutta. Lehtimäen kunta aloitti kuntaliitoselvityksen tekemisen ja Soinin kunta alkoi selvittää omaa seutuyhteistyön suuntaansa ja tarvettaan kunnan palvelustrategialla. Nämä asiat toivat oman ”lisämausteensa” tutkimuksen tekemiseen ja myös vaikeuttivat ja pitkittivät opinnäytetyön valmistumista.

Tutkimuksen empiirinen osuus on kerätty marras- joulukuussa 2005 ennen kunta- ja palvelurakennemuutoksen lainsäädännön valmistumista.

1.2 Aikaisempia tutkimuksia

Seutuyhteistyötä on viime vuosina tutkittu paljon erityisesti hallintotieteissä (ks. esim. Airaksinen ym. 2004, 12). Pelkästään sosiaalitoimen seutuyhteistyötä käsitteleviä tutkimuksia on tehty varsin vähän. Sen sijaan sosiaalitoimessa on tehty paljon erilaisia selvityksiä seutuyhteistyöstä (Ylitalo 2005). Tämän vuoksi käyttämäni tutkimuskirjallisuus on pääasiassa hallintotieteellistä ja sosiaalitointa käsitteleviltä osin valtion eri viranomaisten tuottamaa. Tarkastelen seuraavaksi muutamaa tutkimusta, joilla on yhtymäkohtia omaan tutkimukseeni.

Korpilahti (2004) on kartoittanut kyselytutkimuksella sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asenteita kuntien väliseen seudulliseen yhteistyöhön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisessa Luoteis-Pirkanmaan kunnissa. Tutkimuksen

mukaan kuntien välistä yhteistyötä motivoivat eniten taloudellisten hyötyjen tavoittelu. Yhteistyötä vaikeuttavina seikkoina nähtiin palveluiden koordinoinnin vaikeutuminen sekä valtuuston vallan heikkeneminen. Luottamushenkilöt kokivat viranhaltijoita enemmän huolta taloudellisten hyötyjen kohdentumisesta ja yhteistyön tasavertaisuudesta. Tärkeimmiksi yhteistyötekijöiksi nousivat subsidiariteettiperiaate, tasavertaisuus, vuorovaikutuksellisuus ja tarpeenmukaisuus.

Ylitalo (2005) on liseniaattityössään analysoinut ja selvittänyt sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen seudullista yhteistyötä teoreettisena ja empiirisenä ilmiönä. Empiirinen aineisto kerättiin Oulunkaaren seutukunnasta useaa tutkimusmenetelmää hyväksikäyttäen. Tutkimuksessa seutuyhteistyön ydin- kohdiksi nousivat lähipalvelujen turvaaminen, erityispalvelut, erityisosaajien verkottuminen ja työnjako sekä yritysten ja kolmannen sektorin rooli palvelujärjestelmässä. Seudullista yhteistyötä tärkeämmäksi nähtiin lähikuntien välinen yhteistyö ja yhteistyö yritysten ja järjestöjen kanssa. Seutuyhteistyön esteiksi nousivat maantieteelliset etäisyydet ja hajanaisuus. Seutukunnan rooli miellettiin kehittäjänä ja yhteistyön rakentajana ja seudullisuus verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana yhteistyönä.

Kuntaliitto on yhteistyössä Aluekeskusohjelman kanssa käynnistänyt alkuvuodesta 2005 hankkeen seudullisten demokratiamallien kuvaamiseksi ja kehittämiseksi aluekeskusohjelma-alueilla. Hankkeen tavoitteena oli vahvistaa demokraattista ohjausta seudullisessa yhteistyössä ja strategiatyössä kehittämällä edustuksellisen demokratian ja kansalaisten osallisuuden vaikutusmahdollisuuksia verkostomaiseen yhteistyöhön. Hankkeen taustaksi tehdyn tutkimuksen mukaan seutuyhteistyön tärkeimpänä päämääränä pidettiin toimivaa seudullista päätöksentekojärjestelmää. Tutkimus nosti esiin seudulliseen vallankäyttöön liittyvänä ongelmana ”riviluottamushenkilöiden” heikon roolin seudullisessa päätöksenteossa demokratian toteutumisen näkökulmasta. Suurin valta seutuyhteistyössä keskittyy seudullisille viranhaltijoille ja kuntien ylimmille luottamushenkilöille. Oleellista tutkimuksen mukaan on seudullisen päätöksenteon piirin laajentaminen kuntien valtuuston jäseniin, päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys. (Kuntaliitto 2006b.) Tätä seutudemokratiatutkimusta käytän empiirisessä osiossa vertailumateriaalina. Kuntaliitto on tehnyt aiheesta seuranta- tutkimuksen 2006 (Kuntaliitto 2007a).

Tutkimus etenee niin, että toisessa luvussa käsittelen tutkimukseni lähtökohtana kuntien sosiaalihuollon järjestämisvastuuta, päätöksentekoa ja toiminnan uudistamisvaateita. Kolmannessa luvussa tarkastelen seutuyhteistyöhön liittyviä käsitteitä, seutuyhteistyön taustaa ja sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittymistä erityisesti valtion ohjauksessa, seutuyhteistyötä prosessina ja raken-

teena sekä seutuyhteistyön koordinointitavoista paikallista hallintaa ja verkostoja. Neljännessä luvussa esittelen Kuusiokuntien seutukunnan ja seutuyhteistyön. Viidennessä luvussa käyn läpi tutkimuksen toteuttamisen, tutkimuskysymykset, -menetelmät ja -aineistot. Kuudennessa luvussa tarkastelen teemoitellen, miten seutuyhteistyö näkyy Kuusiokuntien yhteisissä ja kuntien omilla strategioissa ja onko strategioissa annettu oikeutus seutuyhteistyöhön. Seitsemännessä luvussa käsittelen luottamushenkilökyselyn tulokset. Kahdeksannessa luvussa teen tutkimuksen tuloksista yhteenvedon ja johtopäätökset.

Koska tutkimusalue on laaja olen tehnyt rajauksia. Muun muassa demokratianäkökulman laajemman käsittelyn ja vallan teoreettisen käsittelyn olen jättänyt tutkimuksen ulkopuolelle. Demokratianäkökulma tulee esiin vaikuttamisena päätöksentekoon.

2 KUNNAN TEHTÄVÄT SOSIAALIHUOLLON JÄRJESTÄJÄNÄ

2.1 Sosiaalihuoltoon liittyvät käsitteet

Sosiaalihuoltoa voidaan pitää *yleiskäsitteenä* kuvastamaan erilaisten kaikille saatavilla olevien sosiaalipalvelujen ja sosiaalisten ongelmien lievittämiseen pyrkivien palvelujen ja tuen kokonaisuutta (Lehto ym. 2001, 35). Sosiaalihuoltolaki määrittelee sosiaalihuollon toiminnan *yläkäsitteeksi*, jolla tarkoitetaan toimintaa, joka edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisöjen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä (SHL). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on määrittellyt sosiaalihuollon *lainsäädännössä kunnille säädettyjen toimintojen kokonaisuudeksi*, johon kuuluvat koko väestön yleiset sosiaalipalvelut, eräiden väestöryhmien erityispalvelut sekä sosiaalihuollon toimeentuloturva. Sosiaalihuolto puolestaan on osa sosiaaliturvajärjestelmää, johon sosiaalihuollon lisäksi kuuluu toimeentuloturva. (STM 2006.) Sosiaalihuolto voidaan määrittellä myös *organisoiduksi toiminnaksi* (Lehmuskoski & Kuusisto-Niemi 2008, 8). Sosiaalihuollon keskeisinä toimintaperiaatteina pidetään tarveperusteisuutta, itsemääräämisoikeutta, integriteettiä, yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuutta, omatoimisuuden edistämistä, osallisuutta ja luottamuksellisuutta (Tuori 2004, 163-171).

Sosiaalihuollon periaatekomitea määritteli jo 1970 –luvulla sosiaalipalveluiksi yhteiskunnan toimesta tai sen tuella tai valvonnassa toteutetut palvelut, joilla tyydytetään yksilöiden ja perheiden tarpeita ja jotka on katsottu kuuluvan yhteiskunnan tuottamaksi. Määritelmään sisältyi näkemys yhdenvertaisuudesta ja tasapuolisuudesta. (Rauhala 1996, 97.) Sosiaalitoimen sanastomäärittelyjen yhteydessä sosiaalipalvelut on määritelty ”sosiaalihuoltoon kuuluvaksi palveluksi, jonka tarkoituksena on edistää asiakkaan sosiaalista hyvinvointia ja toimintakykyä sekä ehkäistä ja korjata sosiaalisia ongelmia” (Lehmuskoski & Kuusisto-Niemi 2008, 9.) Sosiaalipalvelut voidaan jakaa yleisiin sosiaalipalveluihin ja erityispalveluihin. Yleiset sosiaalipalvelut perustuvat sosiaalihuoltolakiin ja päivähoitolakiin. Erityispalveluja ovat muun muassa lastensuojelu, päihdehuolto, vammaispalvelut ja kehitysvammahuolto. (Lehto ym. 2001, 126-127.)

Sosiaalitoimella puolestaan voidaan tarkoittaa sosiaalihuollosta muodostuvaa hallinnollista ja toiminnallista kokonaisuutta (Emt., 35-36) ja kunnallishallinnon alaa, joka vastaa sosiaalihuollon järjestämisestä ja valvonnasta (Lehmuskoski & Kuusisto-Niemi 2008, 8). Kummatkin toisiaan täydentävät määritelmät kuvaavat sosiaalitoimen julkista luonnetta.

2.2 Kuntien tehtävät ja järjestämisvastuu sosiaalihuollossa

Suomalainen sosiaalipalvelujärjestelmä perustuu pohjoismaiselle hyvinvointivaltiomallille.¹ Sen tunnuspiirteitä ovat julkis palveluvaltio, desentralisoitu hyvinvointimalli, verorahoitteisuus ja universaalisuus. Suurin osa sosiaalipalveluista on edelleen julkisesti tuotettuja. Julkisen sektorin ala on laaja. Valtiolla on vahva rooli lainsäädännön, ohjauksen ja rahoituksen avulla. Paikallistasolla kunnilla puolestaan on keskeinen rooli palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa, rahoituksessa ja päätöksenteossa sosiaalihuollon toimeenpanijana. Valtion ja kuntien verot ovat tärkein rahoituksen lähde. Periaatteessa kaikki yhteiskuntaluokat ja ryhmät käyttävät samoja pääasiassa julkisesti rahoitettuja palveluja. Tällä tavoitellaan yhtäläisiä oikeuksia, samantasoisia etuuksia ja palveluja sekä legitimitettä. Pohjoismaista mallia pidetään laajan julkisen vastuun mallina. Järjestelmällä on edelleen kriittistä huolimatta laaja kansalaisten kannatus taustalla. (Anttonen & Sipilä 2000, 12-13; Lehto ym. 2001, 177; Kautto 2005, 11, 14-15.).

Lähtökohtaisesti julkisen vallan eli valtion ja kuntien on lainsäädännön perusteella turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Perustuslailla turvataan kansalaisten oikeudet hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen. Laki määrittelee taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, jotka takaavat jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (Narikka 2006, 21.) Kuntalaki määrittelee kunnan perustehtäväksi asukkaidensa hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistämisen (Harjula & Prättälä 2004, 96). Käytännössä kunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä kuntalaisille kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Lainsäädännössä ei määritellä yksityiskohtaisesti palvelujen laajuutta, sisältöä, laatua tai järjestämistapaa. (STM 2005, 5-6.)

Sosiaalihuoltolaki yleislakina säätelee sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuutta, hallintoa ja menettelyä sosiaalihuollon toteuttamisessa. Kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen, toimeentuloturvan antamisesta kunnassa oleskelevälle henkilölle, sosiaaliavustuksen suorittamisesta asukkailleen sekä ohjauksen, neuvonnan, tiedottamisen ja kehittämistoiminnan järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain perusteella järjestettäviä yleisiä sosiaalipalveluja

¹ Hyvinvointivaltiot voidaan Gösta Esping-Andersenin (1990) tyypittelyn mukaan jakaa kolmeen tyyppiin: liberalistiseen, mannermaiseen tai korporatiiviseen ja Pohjoismaiseen tai sosiaalidemokraattiseen. Liberalistisen mallin tunnuspiirteitä ovat julkisen sektorin kapea rooli, köyhistä huolehtiminen, eriytyneet palvelut ja tulonsiirrot. Mannermaisen tyyppin piirteitä ovat työmarkkina-asetaperusteisuus etuuksissa ja palveluissa, työmarkkinajärjestöjen vahva rooli, suppea universaalisuus ja vähäisempi julkisten palvelujen osuus. Pohjoismaisessa mallissa keskeistä on tuloerojen pienentäminen, universaalisuus ja julkisen sektorin merkittävä rooli. (ref. Lehto ym. 2001, 21-22.)

ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshoido, perhehoito, omaishoidon tuki sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa. (SHL.) Näiden lisäksi lakisääteisiin palveluihin erityislainsäädännöllä perusteella kuuluvat lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoito, päihdehuolto, kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet ja kuntouttava työtoiminta. Näiden lakisääteisten palvelujen lisäksi kunta voi järjestää muitakin sosiaalipalveluja. (STM 2005, 7-11.) Suurin osa sosiaalipalveluista on määrärahasidonnaisia palveluita, joita järjestetään kunnan päättämän talousarvion kehyksessä. Osa palveluista on erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisia, mikä merkitsee asiakkaille subjektiivista oikeutta saada palvelua. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi oikeus päivähoitoon ja osaan vammaispalveluista. Tällöin palveluja on järjestettävä kunnan talousarviosta riippumatta. (STM 2006, 6.) Vaikka järjestämismahdollisuudet ovat moninaiset, järjestämisvastuuseen liittyy myös joitain rajoituksia muun muassa kehitysvammaisten erityispalveluissa ja henkilöstön osalta (Majoinen ym. 2003, 38-39).

Sosiaalipalvelujen järjestämisen lisäksi sosiaalihuoltolakiin sisältyy ennaltaehkäisevään työhön ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä tehtäviä. Niin sanotun rakenteellisen sosiaalityön tavoitteiden mukaisesti sosiaalilautakunnan olisi seurattava ihmisten sosiaalisen hyvinvoinnin kehitystä ja toimittava niin, että sosiaaliset näkökulmat otetaan huomioon kunnan muussa toiminnassa, suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä edistettävä asukkaiden omatoimisuutta ja hyvinvointia tukevien olojen kehittymistä. Tämä kunnallisen sosiaalihuollon osa-alue on jäänyt usein muun toiminnan varjoon. Valtakunnallisten sosiaalipoliittisten linjausten käytännön toteuttaminen paikallisella tasolla kunnissa ei ole aina yksikertaista. Kajanoja (2007) on kuvannut valtiollisen, alueellisen ja kunnallisen sosiaalipolitiikan toimijoiden jännitteisyyttä aluepohjan ja kohdealueen ja toteuttajan erilaisuudella. Tehtävät määrittyvät sen mukaan toteutetaanko valtakunnallista, seutu/aluetaso vai paikallista sosiaalipolitiikkaa. Valtiollisen sosiaalipolitiikan tavoitteet ilmaistaan koko väestöä koskevinä tavoitteina, mutta ne eivät ole sellaisinaan siirrettävissä paikalliselle tasolle. Kunnissa näiden tavoitteiden toteuttaminen ja päätöksenteko joudutaan tekemään paikallisten olojen, tarpeiden sekä mahdollisuuksien mukaan ja myös sovittamaan yhteen kuntien omien tavoitteiden kanssa. (Kajanoja 2007, 24-27, 52-54.)

Julkinen vastuu palveluista on erilaista. Voidaankin puhua yhtäältä heikkojen palveluoikeuksien mallista, jossa palvelujen saamisen perusteita ei ole määritelty tarkkaan (mm. vanhusten palvelut) ja toisaalta vahvojen palveluoikeuksien mallista (mm. päivähoito) (Heikkilä 2005, 35). Osa julki-

sen vallan tehtävistä määritellään yksilön oikeuksina (oikeus palveluihin); osa julkisen vallan tehtävinä turvata riittävät palvelut. Julkusen (2006) mukaan suppeasti ajateltuna julkinen hyvinvointivastuu koskee sellaisia julkisen vallan omia palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmiä, joilla se turvaa kansalaisten toimeentulon ja hyvinvoinnin jatkuvuutta kaikissa tilanteissa. Laajemmin ymmärrettynä julkinen hyvinvointivastuu ulottuu kansalaisten hyvinvointia tuottaviin ja haittaaviin rakenteellisiin prosesseihin. (Emt., 17, 19-20.)

Lähtökohtaisesti kunta voi itsenäisesti päättää sosiaalipalvelujen järjestämistavasta. Kunta voi järjestää sosiaalialaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta (järjestöt ja yritykset) tai vuoden 2004 alusta alkaen palvelusetelillä. (SVOL). Palvelujen järjestäminen on erotettu tuottamisesta. Käytännössä kunnat järjestävät tällä hetkellä sosiaalipalvelut erilaisilla palvelutuotantoyhdistelmillä, hyvinvoinnin sekatalousmalleilla. Hyvinvointivaltion sijasta on alettu puhua hyvinvointiyhteiskunnasta, jossa vastuun kantajiksi julkisen vallan lisäksi on haettu järjestöjä, vapaaehtoistyötä ja kansalaisia itseään. Vaikka sosiaalipalvelujen järjestämistavat ovat viime vuosina moninaistuneet, sosiaalipalvelutuotanto perustuu edelleen vahvasti julkisesti tuotettuihin palveluihin.

Tyypillisimmillään kunta hankkii yksityisiä sosiaalipalveluja ostopalvelusopimuksella, mutta kunnat ovat ottaneet käyttöönsä myös markkinaehtoistamisen ideologiaan perustuvia tilaaja- tuottaja- sekä palvelusetelimalleja. Tilaaja-tuottaja -mallissa on erotettu toisistaan palvelun järjestäjä (ostaja) ja palvelun tuottaja (myyjä). Mallissa on eriteltävissä ainakin kaksi tyyppiä: sisäinen tilaaja-tuottaja -malli ja kilpailun salliva tilaaja-tuottaja -malli. Vastuu palvelun järjestämisestä on kunnalla, mutta palvelu hankitaan joko julkisen sektorin omilta yksiköiltä tai yksityisiltä markkinoilta. Täydellisen tilaaja-tuottaja -organisaation käyttö ei ole vielä kovin yleistä. Tavallisempaa on hankkia yksittäisiä palveluja kunnan ulkopuolelta kilpailuttamalla. Todellisen kilpailun edellytyksenä on riittävät markkinat. Palveluseteli -mallissa kunta antaa setelin, jolla asiakas voi ostaa valintansa mukaan palvelun joko yksityiseltä tai julkiselta palvelun tuottajalta. Asiakas itse maksaa osan palvelusta. (Sutela 2005, 65-68.) Palveluseteliä on otettu käyttöön muun muassa kotipalvelussa ja kotisairaanhoidossa. Tilaaja- tuottaja -mallin ja myös palvelusetelimallin soveltamiseen sosiaalipalvelujen järjestämisessä suhtaudutaan monilta osin kriittisesti (mm. Koskiahho 2006) kyseenalaistamalla sen soveltuvuus yhteiskuntavastuun toteuttamisen mallina.

Yksityisten sosiaalipalvelujen osuus ja tuottajien määrä on selkeästi lisääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yksityisellä palvelutuotannolla on yhtäältä vastattu lisääntyneeseen kysyntään; toisaalta on pyritty palvelutuotannon monipuolistamiseen ja markkinaehtoistamiseen. Yksityiset palveluntuottajat tuottivat lähes viidenneksen sosiaalipalveluista vuonna 2002 (järjestöt 17 % ja yritykset noin 7 %). Yksityiset palvelut ovat kaksinkertaistuneet vuodesta 1990. Yksityisten palvelutuotannon osuus vaihtelee alueittain ja myös suurten ja pienten kuntien kesken. Yleisin yksityinen sosiaalipalvelu on asumispalvelut, toiseksi yleisin lasten päivähoido ja kolmanneksi kotipalvelut. Lisäksi yksityiset tuottavat muun muassa lasten ja nuorten laitos- ja perhehoitopalveluja ja päihdehuollon palveluja. Kunnan rooli yksityisten palvelujen suhteen on moninainen. Yhtäältä kunta valvoo yksityistä palvelutuotantoa; toisaalta kunnat ovat merkittävin asiakas. Kunnat ostavat valtaosan sekä järjestöjen että yritysten tuottamista sosiaalipalveluista julkisilla varoilla. (Kauppi & Niskanen 2005.) Palvelujen ostamiseen oman kunnan organisaation ulkopuolelta liittyvä velvollisuus kilpailuttaa palvelut. Kilpailuttamisella tavoitellaan taloudellisuutta, kustannustehokkuutta ja kuluttajille valinnanmahdollisuuksia. Sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen taustalla on näkemys yksityisten palvelujen paremmasta kustannustehokkuudesta. (Narikka 2006, 187.)

Kunnat ovat valtion kehyksen rajoissa kehittäneet omaa palvelujärjestelmäänsä paikallisten olojen, tarpeiden ja rahoitusmahdollisuuksien mukaan kunnallisella päätöksenteolla. Palvelujärjestelmät ja toimintatavat ovatkin kehittyneet varsin erilaisiksi kunnissa huolimatta samanlaisesta lainsäädännöstä. Lisäksi palvelujärjestelmä on monilta osin sektoroitunut ja palveluissa on koordinointi- ja yhteistyöongelmia. (Lehto ym. 2001, 178-189).

2.3 Sosiaalitoimen hallinto ja päätöksenteko

Lähtökohta kunnallisen hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä on selkeä. Suomessa kunnilla on kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuva asema, oma hallinto ja itsenäinen päätöksentekooikeus. Ylintä päätösvaltaa käyttää demokraattisilla vaaleilla valittu valtuusto myös sosiaalitoimen asioissa. Tämä merkitsee sitä, että valtuustolla, luottamushenkilöillä, on viimesijainen vastuu siitä, että sosiaalipalvelut on järjestetty asianmukaisesti laajuudeltaan ja tasoltaan kuntalaisten tarpeiden mukaisesti. (Harjula & Prättälä 2004, 35; STM 2005, 6; Narikka 2006.)

Valtuuston tehtävänä, myös sosiaalitoimen osalta, on vastata strategioista, tavoitteista, toimintatavoista, taloudesta ja hallinnon järjestämisestä. Kunnanhallituksen alaisena lautakunnat hoitavat pysyväisluontoisia tehtäviä. Lautakuntien määrä on vähentynyt hallinnollisten uudistusten myötä

niin, että kunnissa on yleensä 4 - 5 suhteellisen laaja-alaista lautakuntaa. Sosiaalihuoltolain mukaisista sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, joka on kunnan päätettävissä. (Harjula & Prättälä 2004, 173-177, 201-202.) Sosiaalitoimen luottamuselimen tehtävänä on tasapainottaa yhtäältä lainsäädäntöä, valtion tavoitteita ja asiakkaiden tarpeita ja toisaalta käytettävissä olevia resursseja sekä kunnan tavoitteita ja taloutta. Sosiaalilautakunnat vastaavat sosiaalihuollon toimeenpanosta, tekevät esityksiä strategioista, vuosittaisesta talousarviosta, palvelujen järjestämisestä jne. omalta toimialaltaan valtuustolle, mutta toteuttavat samalla valtuuston tekemiä päätöksiä.

Sosiaalihuoltolakiin ja kansanterveyslakiin vuoden 2007 alusta tehtyjen muutosten myötä kunnat voivat aikaisempaa vapaammin päättää sosiaalihuollon hallinnosta ja organisoinnista. Toimeenpanoon liittyvät tehtävät voidaan jakaa yhdelle tai useammalle kunnan määräämälle monijäseniselle toimielimelle, joka voi olla myös kuntien yhteinen. Päätöksen hallinnon järjestämisestä tekee valtuusto. Lakien uudistusta on perusteltu palvelujen järjestämismahdollisuuksien monipuolistamisella paikallisten tarpeiden pohjalta esimerkiksi elinkaarimallin mukaisesti. Muutoksella tavoitellaan myös kunnallisen demokratian kehittämistä, kunnallisten palvelujen uudistamista ja tehostamista esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Muutokset korostavat entisestään valtuuston vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintapolitiikasta ja organisaatiosta. (HE 235/2006.)

Kunnissa on järjestetty sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto jo tällä hetkellä varsin moninaisesti. Kunnissa, joissa on oma terveystakeskus, sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaa yleensä yhteinen toimielin. Manner-Suomessa 158 kunnassa on yhteinen luottamushenkilöhallinto. Väestöstä lähes 50 prosenttia asuu näissä kunnissa. 18 kunnassa toimii erikseen sosiaali- ja terveyslautakunnat. Tampereen tilaaja-tuottajamallissa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä vastaa kolme tilaajalautakuntaa elämänkaarimallin mukaisesti. 13 kuntaa on tehnyt sosiaali- ja/tai terveydenhuollon järjestämisestä sopimuksen muun kunnan, niin sanotun isäntäkunnan kanssa. Yhteistoiminta-alueita ja isäntäkuntia on kuusi (kuntia 19). Kainuun hallintokokeiluun osallistuvan kahdeksan kunnan terveydenhuollosta ja pääosin sosiaalihuollosta vastaa Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakunta. (Kuntaliitto 2008b.)

Suomessa kunnallinen päätöksenteko noudattaa dualistista periaatetta: viranhaltijat valmistelevat asiat ja luottamushenkilöt tekevät päätökset ja linjaukset. Käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtajuus kietoutuvat toisiinsa. (Anttiroikko 2005, 60-62.) Luottamushenkilöiden vaikutusmah-

dollisuuksiin ovat vaikuttaneet 1980-90 -luvuilla tehdyt hallinnolliset uudistukset, kuntien johtamisen uudistaminen sekä päätösvallan ja tehtävien delegointi viranhaltijoille. Vaikka valtaa olisi mahdollista käyttää, voivat monet olosuhdetekijät, kuten kuntien valtarakenteet, päätöksentekokulttuuri, yhteistyöilmapiiri ja luottamustehtävän asema, vaikuttaa todellisiin vaikuttamismahdollisuuksiin. KuntaSuomi 2004 tutkimuksen mukaan on yleistä, että lautakuntien jäsenissä on suuri osuus sellaisia, jotka eivät kuulu valtuustoon. Samalla he saattavat olla heikommin perillä kunnan muista asioista. Myöskään vuorovaikutus lautakuntien ja valtuuston välillä ei aina toimi. Ongelmia voi aiheutua siksi, että lautakunnat vastaavat merkittävästä palvelutuotantoon liittyvistä asioista, mutta vaikuttamisen mahdollisuudet ovat rajalliset. (Nyholm & Sevön 2005, 47-49.)

Suomessa on käyty viime aikoina paljon keskustelua kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksista, osallisuudesta ja demokratian toteutumisesta. Edustuksellisen demokratian rinnalle on yritetty kehittää suoran demokratian malleja esimerkiksi käyttäjä- asukasdemokratiaa. Kuntien palvelujen järjestämisen- ja tuottamistapojen moninaistuminen, markkinaehtoistuminen sekä uudenlainen verkostoitunut seudullinen toiminta tuovat uudenlaisia haasteita ja pulmia myös kunnalliseen päätöksentekoon ja demokratiaan. Kuntien yhteistoimintaorganisaatiot saattavat etäännyttää tehtävien hoidon kuntalaisista ja myös kunnallisesta päätöksenteosta. (Harjula & Prättälä 2004, 35-36, 251-255.) Päätösvaltaa siirtyy välillisen demokratian piiriin. Ongelmat ovat luonteeltaan niin lainsäädäntöön, rakenteisiin, toimintatapoihin kuin toimijoiden asenteisiin liittyviä (Nyholm & Sevön 2005, 60-63). Päätöksenteon ja hallinnon rakenteet voivat muodostua niin monimutkaisiksi, etteivät kuntalaiset ja luottamushenkilöt niitä hallitse. Samalla myös sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden hallinta ja kunnallisen sosiaalipolitiikan toteuttaminen tulee haasteelliseksi, mikäli järjestämisvastuu pirstoutuu monelle toimijalle.

2.4 Sosiaalipalvelujen uudistamisvaateet ja kuntien toimintaympäristön muutokset

Moderneissa valtioissa käydään jatkuvaa julkiseen hallintoon kohdistuvaa reformikeskustelua. Uudistuksia perustellaan pääasiassa pyrkimyksellä tehokkaampaan ja taloudellisempaan toimintaan. Huolimatta hyvinvointimallista yhteistä länsimaissa on ollut keskustelu kustannusten patoamisesta, työn ja markkinoiden palauttamisesta toimeentulon lähteeksi sekä palvelujärjestelmien tarkentamisesta ja rationalisoinnista (Julkunen 2006, 14). Paikallisen sosiaalitoimen uudistamistarpeisiin, tehtäviin ja toimintaedellytyksiin vaikuttavat niin kansainvälistyminen, valtion sosiaalipolitiikan linjaukset ja toiminnan tehostamisvaatimukset kuin myös muutokset paikallisesti kunnan sekä sisäisessä että ulkoisessa toimintaympäristössä. Muutokset näyttäytyvät erilailla eri alueilla ja

niillä on vaikutusta sekä palvelutarpeisiin että palvelujen järjestämismahdollisuuksiin. (Kautto ym. 2006.)

Paikallisella tasolla sosiaalitoimen kannalta keskeiset haasteet koskevat yhtäältä kuntien rahoitusmahdollisuuksien kapenemista ja toisaalta palvelutarpeiden kasvamista ja muuttumista. Näitä haasteita aiheuttavat erityisesti väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen heikkeneminen. Koko maan tasolla Suomen erityishaasteena on väestönrakenteen muuttuminen ja väestön ikääntyminen muita maita nopeammin vuosina 2010 – 2020 (Kiander & Lönnquist 2002, 109). Väestön muutokset ja muuttoliike aiheuttavat osaamis- ja hyvinvointierojen kasvua sekä hyvinvoinnin ja palvelutuotannon alueellista erilaistumista. Lisäksi palvelujen järjestämishaasteisiin vaikuttavat tulevana vuosina kunnallisen henkilöstön suuren eläköitymisen vuoksi henkilöstön rekrytointiin liittyvät ongelmat. (Heikillä ym. 2003, 7-8; STM 2003a, 4; Kautto ym. 2006.)

Suomen sosiaalihuollon palvelujärjestelmän laajentuminen pysähtyi 1990 luvulla lamaan ja talouskriisiin. Hyvinvointivaltion kriisin lisäksi Julkusen (2001) mukaan kysymys oli yhteiskuntapolitiikan suunnanmuutoksesta, joka perustui uusliberalistisiin arvoihin ja uuden julkisjohtamisen (NPM) oppeihin. Uuden käsityksen mukaan talouden kasvun turvaaminen EU:n myötä edellytti veroasteen alentamista sekä julkisen sektorin kasvun pysäyttämistä ja supistamista. Hyvinvointivaltion uusi politiikka oli siirtymistä kasvusta karsimiseen, rajoittamiseen ja sopeuttamiseen; universalismista kohti yksityistä vastuuta ja tarveharkintaa sekä sosiaalipolitiikan uudelleenmuotoilua. Tehokkuus ja kilpailukyky nostettiin esiin myös sosiaalipolitiikan yhteydessä. (Emt., 11-15.) Anttosen ja Sipilän (2000) mukaan rahoituskriisin lisäksi oli kyse ideologispoliittisesta ja ajattelutavan muutoksesta. Osana muutokseen sisältyi julkisen sektorin deregulaatio, jossa oli hyväksyttyä paikallinen erilaistuminen ja eriarvoistuminen jättämällä palvelut paikallispoliittisiksi kysymyksiksi. (Emt., 81, 91-95.) Kunnat joutuivat sopeuttamaan toimintaansa valtion siirtäessä sosiaalipalvelujen rahoitus- ja järjestämisvastuuta entistä enemmän kunnille 1993 tehdyllä valtionosuusuudistuksella. (Anttiroiko ym. 2005, 86.) Julkunen (2006) näkee kuitenkin hyvinvointivaltion perusrakenteen säilyneen hyvin lamasta, uusista ajattelutavoista ja reformeista huolimatta. Hyvinvointivaltio on osoittautunut mukautuvaksi ja sopeutuvaksi. Kumoamisen sijasta on kysymys hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilusta. Voidaan sanoa, että viime vuosikymmenen aikana on hyvinvointipolitiikassa tapahtunut nimenomaan laadullinen käänne ja on siirrytty kasvun ja laajentamisen jälkeiseen hyvinvointivaltioon. (Emt., 13-14).

Globalisaatio ja EU vaikuttavat monella tavalla suomalaisen hyvinvointijärjestelmän rakenteisiin, rahoitukseen ja päätöksentekoon. Kansainvälistymisen myötä muutokset ovat tulleet nopeammiksi sekä vaikeammin hallittavaksi ja ennustettaviksi. Muutoksesta on tullut myös jatkuvaa. Talouden globalisaatio luo paineita palvelujen tuottamiseen markkinaehtoisesti sekä julkisen sektorin tehostamiselle ja keventämiselle. Erityisen tärkeiksi tekijöiksi nousevat kilpailukyky ja talous. Sosiaaliturvan järjestäminen ei enää ole täysin kotimainen asia, vaan siihen vaikuttavat kansainväliset ratkaisut. Yhtäältä sosiaalipolitiikkaa määritellään talouskasvun edistämisen näkökulmasta. Toisaalta sosiaalipolitiikka nähdään kustannustekijäksi, jolloin aletaan vaatia tehokkuutta, kohdentamista ja rajaamista. (Helne 2003, 37, 90). Erona pohjoismaiseen universaalisuuteen EU:n sosiaalipolitiikka on leimannut huono-osaisiin kohdistuva inkluusiopolitiikka ja marginalistinen suuntaus (Simpura 2003, 153). Kiander ja Lönnquist (2002) ovat kuitenkin todenneet tarpeen hyvinvointivaltion tarjoamalle kollektiiviselle vakuutukselle olevan pikemminkin kasvamassa kuin vähenemässä globalisaatiokehitykseen liittyvien riskien vuoksi (Emt., 2). Globalisaatio on lisännyt kiinnostusta alueellista ja paikallista toimintaa kohtaan jopa yli kansallisvaltioiden (glokalisaatio). Paikallisuuden voimistuminen on kuitenkin erilaista kuin aikaisempi paikallisuus. Sosiaalipoliittisia kysymyksiä hallinnoidaan erilliskysymyksiksi paloitetuna. EU:n sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa on periaatteena subsidiariteettiperiaate niin, että päätökset pyritään tekemään mahdollisimman lähellä. (Simpura 2003, 246; Laitinen-Kuikka 2003.)

1980-luvulta lähtien julkinen sektori on omaksunut monia yritysmaailman johtamis- ja hallintomalleja. Lisäksi on vaadittu kuntien monopoliaseman lopettamista palvelujen tuottajana ja kilpailun mukaantuloa. Tuottajien välisen kilpailun uskotaan johtavan parempiin ja myös halvempiin palveluihin. (Anttonen & Sipilä 2000, 95-96.) Suomessa omaksuttiin kansainvälisistä vaikutteista lähtenyt uuden julkisjohtamisen (New Public Management) hallintoreformi, jolla on ollut vaikutusta myös sosiaalipalvelujen modernisaatiokeskusteluun. Uuden julkisjohtamisen taustalla on ajatus julkisten palvelujen tehottomuudesta, joustamattomuudesta, kalleudesta ja byrokraattisuudesta. Uudella julkisjohtamisella tavoitellaan yritysmäisten toimintamallien soveltamista julkishallintoon, markkinamekanismien hyödyntämistä, palvelu- ja asiakasorientaatiota, tulosityksiköittämistä, tulosajattelua, budjetoinnin ja laskentatoimen kehittämistä, tilivelvollisuutta sekä palvelun tuotannon ja ohjauksen erottamista toisistaan. (Pollit 1990; ref. Haverinen 1999, 67-68.) NPM:n taustalla on julkisen valinnan teoria, jonka mukaan markkinat toimivat tehokkaammin kuin poliittisen toiminnan kautta tuotettavat palvelut. Näitä oppeja on omaksuttu myös kuntien toimintaan tulosjohtamisena, sopimusohjauksena, kilpailuttamisena ja palvelujen markkinaehtoistamisena. NPM:n mukaiset opit ovat tausta-ajatuksena tilaaja-tuottaja -malleissa, palvelusetelimallissa ja tehtävien

ulkoistamisessa. (Sutela 2003, 17-25.) Anttiroikon ym. (2005) mukaan kunnat poikkeavat kuitenkin monella tapaa voittoa tavoittelevista yksityisistä yrityksistä, eivätkä liikkeenjohdon opit ole sellaisenaan siirrettävissä kuntien toimintaan, sillä kuntien rooliin katsotaan kuuluvan yhteiskunnallinen vastuu pelkkien taloudellisuus ja tehokkuustavoitteiden lisäksi. (Emt., 62-64.) Sosiaalimenojen ja talouskasvun yhteyksistä ei ole löydettävissä selkeää syy- ja seuraussuhdetta. Tutkimusten perusteella väite korkean sosiaaliturvan tason haittaavasta vaikutuksesta ei saa tukea; mutta ei myöskään ole näyttöä siitä, että sosiaaliturva kiihdyttäisi talouskasvua. (Kiander & Lönnqvist 2002.)

Julkisten palvelun tuottamisen peruslinjauksista keskustellaan parhaillaan laajasti (Forma 2006, 161). Keskustelua käydään muun muassa sosiaalipalvelujen markkinaehtoistamisesta, uudistamisesta, yksityistämistä ja ulkoistamisesta. Palvelujen ulkoistamisella voidaan ymmärtää palvelujen uudelleenorganisointia ja palvelujen yksityistämistä. Palvelujen ulkoistamisessa aiemmin itse hoidettu toiminto siirretään ulkopuolisen hoidettavaksi (yksityinen, toinen kunta jne.) Yksityistäminen voidaan määritellä sateenvarjokäsitteeksi, joka sisältää mallit, joissa yksityissektori on jollain tapaa mukana palvelun tuottamisessa. Laajimmin toiminta yksityistetään, kun kunta luopuu toiminnasta kokonaan ja jättää sen yksityisten hoidettavaksi. Kunnallisten palvelujen uudelleenorganisoinnilla tarkoitetaan erilaisten ulkoistamistapojen käyttöönottamista. Markkinajärjestelmien käyttöönottamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia (transaktiokustannukset) ei aina huomioida riittävästi yksityistämistä käytävässä keskustelussa. (Sutela 2003, 12-15, 86; Harjula & Prättälä 2004, 134). Koskiahon (2006) mukaan yksityistämisessä on perimmiltään kysymys ”julkisen vastuun erilaisista taloudellisista siirtoliikkeistä kohti kansalaisten omaa vastuuta”. Poliittisessa keskustelussa hyvinvointivaltio on vaihdettu hyvinvointiyhteiskunnaksi, jossa julkisen sektorin lisäksi hyvinvoinnin tuottajien (toimijoiden) ja myös vastuun kantajien määrää ja alaa pyritään laajentamaan (Julkunen 2006, 42-43).

Yhteiskunnallisten toimijoiden määrän kasvaessa hierarkkisesta, melko selvärajaisesta ja ennustettavasta maailmasta ollaan siirtymässä rakenteiltaan kohti epäselvempää ja riskialttiimpaa maailmaa, jossa myös syy- ja seuraussuhteet sekä ennustettavuus on vaikeampaa. Organisaatioiden sisäiset ja ulkoiset rajat hämärtyvät. Eri toimijoiden (yksityinen, julkinen ja kolmannen sektori) uudistaessa rakenteitaan ja yhteistyömuotojaan joudutaan yhä enemmän käymään keskusteluja toimintojen rajapinnoista. (Arnkil 2004, 28; ref. Karjalainen & Sarvimäki 2005, 29-30.) Yhteiskunnan muutoksen vaikutusta verkostomaisiin työtapoihin voidaan kuvata siirtymänä modernista toiseen moderniin.

Taulukko 1: Siirtymä ”ensimmäisestä modernista toiseen moderniin”

Ensimmäinen moderni	Siirtymäkausi	Toinen moderni
Hierarkkinen	Hierarkioiden madaltaminen	Verkkomainen
Kansallinen	Kansallisen tason heikkeneminen	Globaali
Sisäkkäisesti lokeroitunut ja sektoroitunut, julkinen, yksityinen ja kolmas sektori ”omissa maailmoissaan”	Sisäisten rajojen ylityksiä	Uusia ”rajalla” olevia yhteistyömuotoja
Ennustettavissa ja hallittavissa oleva	Ennustettavuuden ja hallittavuuden heikkeneminen, riskien kasvu	Epävarmuus, hallitsemattomuus, ennustamattomuus, riskien kasvu

Lähde: Arnkil 2004; ref. Karjalainen & Sarvimäki 2005, 29.

Kehitystä voidaan kuvata kuten edellä jo mainittiin (Julkunen 2006) siirtymänä hyvinvointivaltiota hyvinvointiyhteiskuntaan. Julkinen palvelujärjestelmä muuttuu monitoimijaiseksi ja verkostomaiseksi malliksi, jossa yksilön omaa vastuuta korostetaan, vastuuta siirretään paikalliselle tasolle ja palveluja markkinaehtoistetaan sekä tehostetaan. Julkisen sektorin institutionaalisesta mallista on siirrytty kohti pluralistista ajattelumallia, jossa myös valtaa ja vastuuta on hajautettu. Valtion toteuttamassa ohjauksessa tämä muutos on näkynyt paikallisten toimijoiden kontrollin vähenemisenä. Tämän on nähty antavan tilaa uusien toimintamallien kehittymiselle. (Möttönen & Niemelä 2005, 47-48; ref. Karjalainen & Sarvimäki 2005, 29-30)

Näiden megatrendien lisäksi sosiaalipalvelujärjestelmässä on todettu olevan puutteita palvelurakenteissa, toimintatavoissa, työnjako- ja yhteistyökysymyksissä, henkilöstön osaamisessa ja kehittämistoiminnassa. Palvelujärjestelmän hallinta kokonaisuutena on tullut ongelmaksi. Monilta osin palvelujärjestelmä on muodostunut mosaiikkimaiseksi rakennelmaksi, johon on alettu kehittää saumattomien palveluketjujen (asiakaslähtöinen palvelujen kokonaisuus) ja palveluohjauksen malleja. (Lehto 2000, 33-48.). Yhdeksi keskeiseksi keinoksi palvelujen järjestämiseksi on nähty kuntien ja alueen muiden toimijoiden yhteistyö (STM 2003a).

3 SEUTUYHTEISTYÖ

3.1 Seutuyhteistyön käsitteet

Seutukunta – seutu

Seutukunta ja seutu -käsitteitä käytetään varsin moninaisesti. Kuntalaki tai muu kuntien toimintaan liittyvä lainsäädäntö ei tunne kumpaakaan käsitettä. Tutkimuskirjallisuudessa käsitteitä on pyritty määrittelemään yhtäältä hallinnollisesta ja toisaalta toiminnallista lähtökohdista käsin (Laamanen 2005, 6.) Seutukunta on EU:n aluepoliittisen tuen perusalue. Seutukuntajakko perustuu maantieteelliseen kuntajakoon ja se on tehty pitkälti hallinnollisena jakona (Majoinen 2005), vaikka jaossa on pyrittykin ottamaan huomioon luontaiset toiminnalliset perusteet muun muassa kuntien välinen yhteistyö ja työssäkäyntialueet. Seutukuntia on tällä hetkellä 77. Ne muodostavat kokonaisuuksia erilaisista kunnista ja ne eroavat toisistaan asukasluvun ja etäisyyksien suhteen. Seutukunnat voivat olla kaupunkiseutuja, muutaman pienemmän kaupunkikeskuksen ja niitä ympäröivän maaseudun muodostamia kokonaisuuksia tai maaseutumaisten kuntien muodostamia yleensä 5-6 kunnan kokonaisuuksia. (Lehtimäki 1998, 10; Laamanen 2005, 6; Kuntaliitto 2005.)

Seudulla puolestaan voidaan tarkoittaa seutukuntajaosta poikkeavaa aluetta; seutu voi olla seutukuntaa laajempi tai pienempi (Kuntaliitto 2005). Kuntien välisen yhteistyön kannalta näyttäisi oleelliselta tarkastella seutua toiminnallisista lähtökohdista käsin, jolloin tarkastelun keskiössä olisivat luonnollisesti syntyneet toiminnalliset yhteistyöalueet. Toiminnallista lähtökohdista käsin seutu voidaan määritellä muun muassa

- kansalaisten, yritysten ja yhteiskunnallisten organisaatioiden päivittäisen toiminnan alueeksi, jolloin seutu voi olla työssäkäyntialue, asuntomarkkina-alue, vapaa-ajan viettoalue, palvelujen (julkisten ja kaupallisten) hankinta- ja tuottamisalue (Vartiainen 1992)
- toiminnalliseksi intensiiviseksi vuorovaikutusyksiköksi, jossa ihmisten päivittäiset toiminnot tapahtuvat ja jossa on mahdollisuudet monipuoliselle yritys- ja yhteisötoiminnalle (Siirilä 1993, 25) tai
- toisistaan riippuvaisten toimijoiden verkostoksi (Haveri & Majoinen 1997, 95).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on määritelty toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuva yhteistoiminta-alue, joka olisi väestöpohjaltaan vähintään 20 000 asukasta. Laissa tavoitellaan esimerkiksi yhdyskuntarakenteeltaan, maantieteelliseltä sijainniltaan, työssäkäynnin, asioinnin tai kielisuhteiden mukaan määräytyvää toiminnallista kokonaisuutta (HE 155/2006, 99-100). Puite-laissa (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 5 §) on määritelty, että tulevaisuudessa

”[k]unnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta”. Tämä ”kunnan määritelmä” tulee lähelle seudun toiminnallista määrittelyä.

Määritelmistä keskeisiksi tekijöiksi tämän tutkimuksen kannalta voidaan nostaa seutu asukkaiden päivittäisen toiminnan alueena sekä eri tahojen vuorovaikutus ja verkottuminen. Seudun toimijoiksi ja voimavaraksi kuntien lisäksi nousevat asukkaat, yritykset, järjestöt ja muut yhteisöt. Sosiaalipalvelujen järjestämisen osalta ihmisten työssäkäynnin ja asioinnin kannalta seutu määrittyy ihmisten arjen sujumisen alueena.

Seutuistuminen – seutuistaminen

Seutuistumisessa on kysymys ihmisten arkielämän ja erilaisten toimintojen jäsentymisestä yksittäistä kuntaa laajemmalle alueelle eli seudulle. Seutuistumisen oleellinen näkökulma on seudullisten kokonaisuuksien nouseminen yhdyskuntajärjestelmän perustaksi perinteisen kaupunki ja maaseutukeskustelun sijaan. (Vartiainen 1992; Laamanen 2001, 7.) Seutuistuminen voidaan nähdä näin yhtenä yhteiskunnan jäsentymisen tilana (Asikainen ym. 1999, 13).

Seutuistuminen on yläkäsite, jonka sisällä voi olla monenlaisia integraatioprosesseja. Alueyhteisöt systeemeinä muodostuvat toisiinsa yhteydessä olevista yksilöistä, ryhmistä ja organisaatioista. Integraatio kuvaa sitä, miten tiiviisti nämä eri tahot ovat yhteydessä toisiinsa. Seutuistumisessa on kysymys integraation ja vuorovaikutuksen lisääntymisestä seudun sisällä eri toimijoiden välillä. Integraatiokehitys voidaan jakaa sosiaaliseen (työssäkäynti, asuminen), taloudelliseen (taloudellisten toimijoiden yhteistyö ja riippuvaisuus) ja hallinnolliseen integraatioon (mm. hallinnollisten toimijoiden yhteistyö). Nämä eri integraation tasot kytkeytyvät toisiinsa niin, että ne luovat tarvetta toisilleen. Hallinnollinen integraatio näkyy kuntien välisen yhteistyön lisääntymisenä, mutta myös valtionhallinnon toimintojen jäsentymisenä seutukunnallisiksi kokonaisuuksiksi ja yleensä hallinnollisten rajojen merkityksen vähentymisenä. (Haveri & Majoinen 1997, 16-18.)

Seutuistamisen -käsitteellä puolestaan voidaan tarkoittaa kuntatasoisten palvelujen korvaamista seututasoisesti hoidettavilla palveluilla (Ylitalo 2005, 14.)

Seutuyhteistyö

Seutuyhteistyö ja seudullinen yhteistyö tarkoittaa kuntien välistä yhteistoimintaa ja yhteistyötä palvelujen tuottamisessa, elinkeinotoiminnassa ja yhdyskuntasuunnittelussa. Kunnat voivat olla yhteistyössä eri tavoin: kahden tai useamman kunnan kesken, koko seutukunnan kuntien kesken tai seutukunnan rajat ylittäen. (Laamanen 2001, 9).

Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä seutu tarkoittamalla sillä toiminnallisesti muodostuneita kuntien välisiä yhteistyöalueita, jotka eivät aina ole samoja kuin seutukunta. Samalla tavalla seutuyhteistyöllä tarkoitan väljästi kuntien välistä yhteistyötä, jota voidaan tehdä monella eri tavalla; seutukunnan sisällä yhden tai useamman kunnan kanssa, koko seutukuntana tai yli seutukuntarajojen. Seudun toimijoina kuntien lisäksi voivat olla muut palvelun tuottajat muun muassa järjestöt ja yritykset. Sosiaalitoimen verkostoituvat erityispalvelut -hankkeessa (VEP) oleelliseksi tekijäksi nousi seudun määrittely sellaiseksi yhteistyöalueeksi, mikä toimii käytännössä. Tällöin yhteistyön olemassa olevat rakenteet, muotoutuneet käytännöt, kehitettävät palvelut ja tarkoituksenmukaisuusnäkökulmat sanelevat seutumäärittystä. (STM 2004a, 105).

Seutuyhteistyön rinnalla ja sijasta on alettu puhua kuntien välisestä yhteistyöstä ja yhteistoiminnasta (esim. kunta- ja palvelurakenneselvitys) tai alueellisesta yhteistyöstä, jota voidaan tehdä moninaisena kuntien välisenä yhteistyönä esimerkiksi seutukuntien rajat ylittäen. Tällöin yhteistyöstä käytävää keskustelua ei sidota niinkään rakenteelliseen tai maantieteelliseen seutukuntakäsitteeseen vaan toiminnallisuuteen.

Palvelujen jäsentely

Seutuyhteistyöstä keskusteltaessa vaikeutena seutukunta- ja seutukäsitteiden epämääräisyyden lisäksi on myös palvelujen jäsentelyyn liittyvien käsitteiden (perus-, erityis-, lähi- ja seudulliset palvelut) selkiytymättömyys (Lehtola 2005, 10-11; Ylitalo 2005, 30-34). Mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan, kun tarkastellaan sosiaalitoimen palveluita ja niiden järjestämistä? Käytävä keskustelu näyttää liittyvän yhtäältä palvelujen saatavuuteen ja palvelutarpeen erityisyyteen ja toisaalta kuntien tai palveluja tarvitsevan väestöryhmän kokoon. Pyrin seuraavaksi jäsentämään ja avaamaan niitä määritelmiä, jotka tämän tutkimuksen näkökulmasta ovat oleellisia.

Peruspalvelut - erityispalvelut

Peruspalvelut 2000-työryhmä on määritellyt peruspalvelut sellaisiksi hyvinvointipalveluiksi, jotka perustuslain perusteella on oltava kaikkien kansalaisten saatavilla yhdenvertaisesti (Aronen ym. 2001, 1). Samansuuntaisesti valtakunnallisessa peruspalveluohjelmassa peruspalvelu määritellään tarkoittamaan ”kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia peruspalveluja. Pääpaino on kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtiosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa”. (SM 2005, 8-9.) Ohjelmassa ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty, mitä palveluja luetaan peruspalveluiksi, eikä kaikkia lakisääteisiä palveluja välttämättä pidetä peruspalveluina (Lehtola 2005, 10), kun kunnissa käydään keskustelua palvelujen priorisoinnista ja erilaisista järjestämismahdollisuuksista. Määritelmän mukaan voisi päätellä, että kaikki sosiaalitoimen palvelut olisivat peruspalveluita, mutta onko näin?

Sosiaalitoimen näkökulmasta katsottuna keskustelun vaikeutta lisää se, että sosiaalitoimen palveluissa ei Suomessa ole ollut perinteisesti selkeää porrasteisuutta ja jakoa perus- ja erityispalveluihin niin kuin terveydenhuollossa. Sosiaalitoimen erityispalveluiden käsite onkin vielä varsin vaikiintumaton, mutta sillä tarkoitetaan yleensä palveluja, joiden tarvitsijoita on suhteellisen pieni osuus väestöstä tai jokin erityisryhmä. Tällaisia palveluja voivat olla esimerkiksi osa lastensuojelusta, päihdehuollosta tai vammaispalveluista. Erityispalvelujen tuottamisessa tarvitaan useimmiten erityisasiantuntemusta ja -osaamista, jota ei synny, jos työntekijälle asiakastyöstä ei kerry riittävästi kokemusta. Usein vielä erityispalvelut ja erityisosaaminen erotellaan käsitteenä toisistaan. (Heikkilä ym. 2003, 45; STM 2004a). Tämän tutkimuksen kannalta on oleellista tunnistaa sellaiset erityispalvelujen ja erityisosaamisen paikat, joihin voitaisiin pienten kuntien näkökulmasta löytää kuntaa suuremmalta alueelta ratkaisuja palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamiseksi.

Lähipalvelut – seudulliset palvelut

Sosiaalialan kehittämissohjelman selvitysmiesraportissa sosiaalipalvelut on jaoteltu toiminnallisesti kolmeen ryhmään:

- *Lähipalvelulla* tarkoitetaan palvelua, joita asiakas tarvitsee jatkuvasti usein tai päivittäin ja joka on saatavissa mahdollisimman lähellä asiakkaan kotia, kotikunnassa olevassa toimipisteessä tai asiakkaan kotona. Lähipalvelu voidaan jakaa vielä kotiin annettaviin palveluihin (esimerkiksi kotipalvelu) ja muihin kotikunnassa järjestettäviin palveluihin (esimerkiksi päiväkotitoiminta)

- *Seudullisesti tuotettava lähipalvelulla* tarkoitetaan palvelua, jossa palvelu tuotetaan esimerkiksi seudullisesta yksiköstä tai kuntien yhteisellä työntekijällä, mutta itse palvelutapahtuma tapahtuu asiakkaan kotona tai kotikunnan toimipisteessä lähellä asiakasta. Tällaisia palveluja voisivat olla esimerkiksi erityislastentarhanopettajan palvelut.

- *Seudullisina tai sitäkin laajemmalla alueella* (esim. maakunta) järjestettävät palvelut ovat usein erityisosaamista tai pientä asiakasryhmää koskevia palveluja. Tällaisia palveluja voivat olla esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvola, polikliininen päihdehuolto ja lastensuojelun erityispalvelut (Heikkilä ym. 2003, 45)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (HE 155/2006) tavoitteena on palvelujen ryhmitely ja porrastaminen paikallisten olojen mukaan. Yhteistoiminta-alueen palvelut on ryhmitelty yhtäältä lähipalveluihin ja toisaalta keskitettäviin palveluihin, joita ovat seudulliset/alueelliset palvelut, laajan väestöpohjan palvelut ja valtakunnalliset palvelut. Keskitetyillä palveluilla tarkoitetaan samaa kuin aikaisemmin käsitellyillä erityispalveluilla. Lähipalvelujen kriteereiksi on hahmoteltu maantieteellistä ja ajallista saavutettavuutta, laajaa asiakaspohjaa sekä päivittäistä ja jatkuvaa käyttöä. Seudullisiksi palveluiksi on määritelty palvelut, joita ei tarvita päivittäin ja joissa on mahdollisuus riittävällä väestöpohjalla erikoistua. Seudullisten palvelujen tulisi tukea luontaista asiointisuuntaa. Laajan väestöpohjan palveluita olisivat harvoin tarvittavat erityistä osaamista vaativat palvelut. Palvelut suositellaan koottavaksi elämänkaariajattelun pohjalta asiakaslähtöisiksi palvelukokonaisuuksiksi. (Kuntaliitto 2006a.)

Tässä tutkimuksessa käytän pääpiirteissään edellä mainittua sosiaalialan kehittämissuunnitelman selvitysmiesraportin mukaista palvelujen jaottelua hahmottamaan erilaisia palvelujen järjestämisen tasoja. Lähipalvelu voi olla myös toisen kunnan järjestämää palvelua, joka voi olla oman kunnan palvelua lähempänä. Määritelmä voi myös muuttua ja olla erilainen eri aikoina ihmisten arjen muotoutumisen ja kulkuyhteyksien mukaan. Onko esimerkiksi päivähoiton lähipalvelu lähellä kotia vai työpaikkaa? Keskustelua lähipalveluista jouduttaneen käymään eri yhteyksissä. (Palomäki & Liukku 2004, 47; Ylitalo 2005, 30-34; Lehtola 2005, 10-11).

3.2 Seutuyhteistyön taustaa

Seutuyhteistyö ei ole mikään uusi asia, sillä erilaista kuntien välistä yhteistyötä on tehty 1950 - 1960 luvulta lähtien yksittäisten kuntien yhteistoimintana tai laajempaan yhteistyönä esimerkiksi kuntainliitoissa. 1980-90 luvuilla kuntien seutuyhteistyö on muodostunut kiinteämmäksi ja organisoituneemmaksi ja 2000 -luvulla julkisen hallinnon aktiiviseksi strategiaksi. Yhteistyötä kunnat

tekevät monella tasolla niin eri kuntien välillä, seudullisesti, maakunnallisesti, valtakunnallisesti kuin kansainvälisesti. (Laamanen 2001, 7-8; Laamanen 2005, 5.) Demokraattisen alueellisen maakuntahallinnon puuttumisen suomalaisesta julkishallinnosta on nähty lisäävän seutuyhteistyön tarvetta. Seutuyhteistyötä on perusteltu myös sillä, että seudut ovat kuntia vahvempia kehittämisköikulmasta ja sijaitsevat maakuntia lähempänä kansalaisia. (Haveri & Majoinen 1997, 17-22.)

Yleisellä tasolla sosiaalitoimen seutuyhteistyön taustalla voidaan nähdä samoja tekijöitä kun muussakin seutuyhteistyössä. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa seutuistumiskehitys, aluepolitiikan kehittäminen, kuntien omista tarpeista lähtevä yhteistyöhakuisuus resurssien kokoamiseksi palvelujen järjestämiseen ja viime aikoina erityisesti valtion ohjaus seutuyhteistyöhön ja ajatukset kuntarakenteen uudistamisesta. Sosiaalitoimen seutuyhteistyö ei toimi itsenäisesti ja irrallaan muusta seutuyhteistyöstä (STM 2004a, 141).

Asukkaiden seutuistumista voidaan pitää yhtenä julkishallinnon organisaatioiden seutuyhteistyön lähtökohdista. Seutuistuminen on osittain ollut myös pakollista työpaikkojen ja palvelujen etäännyttäessä (Asikainen ym. 1999, 9-11). Ihmisten arki on alkanut jäsentyä ja elinpiiri laajentua kuntaa suuremmalle alueelle ja kuntarajojen merkitys on vähentynyt, kun työssäkäynti-, asunto- ja palvelumarkkina-alueet ovat laajentuneet. Työssäkäynti ja asuminen ovat vuosien mittaan eriytyneet toisistaan. Pendelöinti eli työssäkäynti asuinkunnan ulkopuolella on lisääntynyt vuodesta 1960 joka kymmenennestä työllisestä joka kolmanteen työlliseen vuoteen 2004 mennessä. Eniten pendelöinti on yleistynyt suurilla kaupunkiseuduilla. (Laamanen 2001, 7; Kuntaliitto 2006c, 5.) Kuntalaiset arvioivat elinympäristöään sekä palvelujen toimivuutta ja saatavuutta omista lähtökohdistaan käsin, eivät niinkään aluerakenteen näkökulmasta. Toisaalta kunnalla voi olla ihmisille merkitystä paikallisen identiteetin luojana, mikä tulee esiin muun muassa kuntaliitoskeskusteluissa. Kaupunkiseuduilla kunnan rooli yhteisönä on pieniin kuntiin verrattuna vähäisempi. (Haveri & Majoinen 1997, 17-19.) Tärkeäksi sosiaalipalvelujen järjestämisen näkökulmasta ihmisten arjen alueellistuksessa nousee se, miten elämän sujumiseen liittyvät palvelut (kuten päivähoito tai vanhus-tenhuolto) olisi hyvä järjestää elinpiirin laajentuessa.

Seutuyhteistyö liittyy myös alueiden kehittämiseen. Kuntaperusteista aluehallintoa ovat maakuntien liitot, kuntayhtymät ja erilaiset seututason organisaatiot. Sekä kuntaperusteiseen että valtion aluehallintoon on kohdistunut uudistuspyrkimyksiä. (Stenvall 2002, 50.) 1990 -luvulle saakka aluepolitiikka nivoutui osaksi valtiollista hyvinvointivaltion rakentamista. Myöhemmin valtiollisesta aluekehittämisestä on siirrytty EU:n myötä vuonna 1994 ohjelmaperusteiseen aluekehittämi-

seen. Hyvinvointipolitiikka sai väistyä elinkeinojen kehittämisen tieltä. Seutuyhteistyön merkitys kasvoi. Alueellista omatoimisuutta korostettiin ja vastuuta alueiden kehittämisestä siirrettiin valtiolta kunnille. (Silvasti 2003, 301-303.) Aluekehitysohjelmat tehtiin maakuntien lisäksi seutukunnittain seutukuntajaon mukaisesti. Yhteistyön kannustimena oli rahoituksen hakeminen EU:sta. (Laamanen 2005, 5.) Ohjelmallisuuden ajatuksena oli koota yksittäiset hankkeet monivuotisiksi ohjelmiksi tavoitteena luoda systemaattinen yhteys projektien ja niiden taustalla olevien organisaatioiden välille (Linnamaa & Sotarauta 2000, 29). 2000 -luvulla hyvinvointipalvelujen rooli alueiden kehittämisessä on noussut uudelleen tärkeäksi kuntien talous- ja resurssiongelmien vuoksi (Stenvall 2002, 51).

Sosiaalitoimen kuntien välisen yhteistyön taustalla on nähtävissä vuoroin hajottavia ja vuoroin keskittäviä uudistustrendejä. 1990 -luvulla tehdyssä palvelurakennemuutoksessa tavoitteena oli toiminnallisista ja taloudellisista syistä palvelujen järjestäminen aikaisempaa enemmän lähipalveluina omassa kotikunnassa. Laitosvaltaiseksi kehittyntä palvelurakennetta (erityisesti mielenterveys- ja vanhuspalveluissa) muutettiin avo- ja palveluasumiseksi, sosiaalihuollon kuntayhtymiä muun muassa kasvatus- ja perheneuvonnassa ja päihdehuollossa purettiin (Kröger 1996, 80; Viialainen ja Lehto 1996) ja palvelujärjestelmää alettiin tehostaa palvelujen erikoistumiskehityksen ja kustannusten vuoksi hoidon porrastuksella. Kehitysvammaisten erityishuolto säilyi kuntayhtymämuotoisena toimintana lainsäädännön säätelämänä. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöstä haettiin synergiaetuja purkamalla terveydenhuollon kuntayhtymiä ja yhdistämällä sosiaali- ja terveyspalveluja kuntatasolla. (Lehto 2000, 33-48.) Samalla kunnan oma päätöksenteko- ja ohjausmahdollisuus lisääntyi ja sosiaali- ja terveydenhuolto paikallistui (Stenvall 2002, 51). Kehityksen seurauksena sosiaalitoimeen jäi varsin vähän perinteisiä yhteistyömuotoja. Kuntien omista tarpeista lähtevässä seutuyhteistyössä pyritään uudelleen etsimään ratkaisuja palvelujen järjestämiseen laajemmalla väestöpohjalla ja kuntien yhteistyöllä. Yhteistyön tiivistämisellä tavoitellaan erityisesti suurten palvelualojen, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon, palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamista sekä kuntapalvelujen tuottavuuden parantamista. (Laamanen 2005, 5.)

Laamanen (2001 ja 2005) näkee tärkeimmän perusteen seutuyhteistyölle olevan siinä, että kunnat ovat työpaikkojen, verotulojen ja väestöpohjan kehityksen osalta keskenään entistä riippuvaisempia laajemman alueen kehityksestä, palveluista ja eri toimijoiden (mm. toiset kunnat ja valtionhallinto) päätöksistä ja toiminnasta. Riippuvuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa yksi toimija ei pysty yksinään kontrolloimaan kaikkia tekijöitä ja resursseja, joita tarvitaan jonkin asian hoitamiseen. Seudun kilpailutekijät ovat nousseet tärkeiksi EU:n myötä. Kunnan rooli on tällöin olla osa

laajempaa toimintaverkostoa. Seutuyhteistyön lisäämisellä tavoitellaan moninaisia asioita: ensinnäkin kustannussäästöjä suuremmilla ja tehokkaimmilla yksiköillä ja suuremmalla väestöpohjalla; toiseksi asiantuntemusta ja palvelujen laatua sekä riittävää asukas pohjaa erityis palveluille. Kolmanneksi seutuyhteistyöllä pyritään tukemaan kuntien selviytymistä kasvavista ja muuttuvista palvelutarpeista erityisesti muuttotappioalueilla ja väestörakenteen muuttuessa. (Asikainen ym. 1999, 82-86; Laamanen 2001, 8; Laamanen 2005, 5). Seutuyhteistyön laajentuminen peruspalveluihin näyttää olevan vaativaa ja hidasta, koska silloin mennään kuntien tehtävien ja toiminnan kannalta strategisesti tärkeille alueille. Kunnat ovat perinteisesti tuottaneet peruspalvelut itse (Airaaksinen ym. 2004). Näkemys suuremman kunnan ja yksikön suuruuden ekonomiaan perustuvasta kustannussäästöistä voi myös olla liian optimistista. Pienet kunnat voivat järjestää palvelut suuria kuntia edullisemmin. Taloudellista merkitystä saattaa sen sijaan syntyä erikoistumisen, työnjaon ja kapasiteetin tasauksen kautta. (Hirvonen 2002, 7-8.) Tiivis kuntien välinen yhteistyö on nähty kuitenkin vaihtoehtona kuntaliitoksille, mutta toisaalta valmistavan kuntia mahdollisiin kuntien yhdistymisiin. Seutuyhteistyön vaihtoehtona tai äärimmilleen vietynä yhteistyömuotona voidaankin pitää kuntaliitosta. Tätä tukee Haverin ja Laamasen ym. (2003, 62) näkemys siitä, että seutuyhteistyö on tällä hetkellä määrältään ja laadultaan sellaista, että se vahvistaa kehitystä kohti kuntaliitoksia. Kuntien itsehallintoon ja päätöksentekoon yhteistyökysymykset vaikuttavat erityisesti tilanteessa, joissa palvelutuotantoa siirretään oman kunnan ulkopuolelle (Nyholm & Sevön 2005, 24-25).

Politiikan ja hallinnon uudet ajattelutavat sekä valtion ohjaus ovat vaikuttaneet seutuistumiseen erityisesti 2000 - luvulla (Hirvonen 2002, 13; Anttiroiko 2005, 220). Vanhasen I hallituksen ohjelmassa korostettiin seudullista yhteistyötä ja palvelujen järjestämistä kansalaisten tasavertaisuuden ja talouden näkökulmasta. Tämä tavoite oli kirjattuna pyrkimyksenä edistää kuntien välistä yhteistyötä ja vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Konkreettisina toimenpiteinä mainittiin muun muassa valtiosuusjärjestelmän kehittäminen kuntien välistä yhteistyötä edistäväksi ja palvelurakenteiden ja tuottamistapojen uudistaminen. Hallitusohjelmaan sisältyi useita eri ministeriöiden hallinnoimia seudullisia hankkeita osittain eri tavoittein (mm. aluekeskusohjelma, kansallinen terveyshanke, kansallinen sosiaalihanke sekä seutuhanke). (Hallitusohjelma 2003.) Suomessa käynnistyikin lukuisia määriä hankkeita seudullisen ja myös maakunnallisen yhteistyön kehittämiseksi. Sisäasiainministeriön hallinnoimassa Aluekeskusohjelmassa on ollut mukana 34 aluetta. Seutukuntien tukihankkeeseen on osallistunut 15 kokeiluseutua vuodesta 2000 alkaen. Seutukuntien tukihankkeessa on käytössä kokeilulaki, jolla päätöksentekovaltaa voidaan siirtää seututasolle. Hankkeet ovat olleet yleisiä seutuyhteistyöhankkeita. (Nyholm & Sevön 2005, 26-27.) Hallitus

myös käynnisti hallitusohjelman ulkopuolelta mittavan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vuonna 2005. Vanhasen II hallitusohjelmassa todetaan hallituksen jatkavan kunta- ja palvelurakenneuudistusta, mutta painottuen enemmän vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin ja monikuntaliitoksiin. Tavoitteeksi on asetettu ”toimintakykyinen ja elinvoimainen kuntarakenne”. (Hallitusohjelma 2007.)

3.3 Sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittyminen ja valtion ohjaus

Valtion ohjausta on suunnattu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen seutuyhteistyönä. Sosiaalitoimen seutuyhteistyössä voidaan karkeasti hahmottaa neljä näkökulmaa: palvelutuotanto, hallinnon organisointi, erityispalvelujen järjestäminen ja kehittämistoiminta. Sosiaalitoimen seutuyhteistyöhankkeista tarkastelen Verkostoituvat erityispalvelut -hanketta, sosiaalihaketta ja kunta- ja palvelurakenneuudistusta, joissa valtio on ohjannut kuntia yhteistyöhön. Lisäksi tarkastelen hankkeiden arviointeja ja tuloksia, koska niiden kautta nousevat esiin sosiaalitoimen seutuyhteistyön erityiskysymykset.

Vaikka kuntien välisellä yhteistyöllä on sosiaalitoimessa pitkät perinteet, sosiaalihuollossa on ollut varsin vähän perinteisiä hallinnollisia yhteistyön muotoja. Sosiaalipalveluja kuntien yhteistyönä lähinnä kuntayhtymämallilla on järjestetty kehitysvammapalveluissa, kasvatus- ja perheneuvonnassa ja päihdehuollossa. Monia kuntayhtymiä on purkautunut. (Meltaus & Peltoniemi 2004, 80.) Sosiaalipalvelujen seudullisen kehittämisen voidaan katsoa vauhdittuneen sosiaalitoimen erityispalveluista. Sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämällä *Verkostoituvat erityispalvelut -hankkeella* (1997-2003) aloitettiin vuonna 1997 koko maan kattava sosiaalialan alueellinen yhteistyö erityispalvelujen ja erityisosaamisen saatavuuden parantamiseksi erityisesti pienissä kunnissa. Hanketta toteutettiin verkostomaisella yhteistyöllä kuntien ja alueen muiden toimijoiden kanssa. Hankkeella tavoiteltiin sosiaalipalveluihin yhteistyörakenteita. Tuloksena syntyikin seutuyhteistyötä erityispalveluihin vaikkakin monien vaikeuksien kautta. Mallina käytettiin sopimus pohjaista mallia yksittäisen ostopalvelusopimusten rinnalla. Sopimuksellisuudella tavoiteltiin pysyviä yhteistyökäytäntöjä ja suunnitelmallisuutta. (STM 2004a.) Hankkeen tuloksena valmisteltiin sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön erilaisia konkreettisia sopimusmalleja, joita pidettiin sopivina ”kevyinä” yhteistyömuotoina.

Tämän jälkeen sosiaalitoimen seutuyhteistyötä on kehitetty erityisen korostuneesti valtion ohjauksessa. Vuonna 2003 siirryttiin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ohjelmajohtamisen kauden (Kajanoja ym. 2007, 74). Sosiaalipalvelujen modernisointia ja reformia lähdettiin toteutta-

maan koko maan tasolla yhtäältä informaatio-ohjauksella, mutta toisaalta kovilla keinoilla rahan avulla erillisten hankkeiden välityksellä. Uudistuksen taustalla voidaan nähdä yhtäältä huoli palvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa ja toisaalta uuden julkisjohtamisen (NPM) piirteitä tehokkuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusnäkökulmineen.

Uudistusta lähdettiin toteuttamaan kansallisella *sosiaalialan kehittämishankkeella* (2004 – 2007) (STM 2003a) samanaikaisesti kansallisen terveysthankkeen rinnalla. Sosiaalialan kehittämishanke pohjautui sosiaali- ja terveysministeriön selvitysmiehillä teettämään raporttiin (Heikkilä ym. 2003) ja valtioneuvoston periaatepäätökseen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta (STM 2003a). Valtioneuvoston periaatepäätös määritteli keskushallinnon tasolla lähtökohdat, joilla sosiaalialaa tulevaisuudessa kehitetään koko maassa. Tavoitteeksi asetettiin sosiaalipalvelujärjestelmän rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen tulevaisuuteen varautumiseksi sekä sosiaali- ja terveystieteiden pitkän aikavälin kehittäminen rinnakkain ja samansuuntaisin tavoittein. Käytännössä kunnille asetettiin vastuu sosiaalialan hankkeen käytännön toteuttamisesta. (Emt.)

Sosiaalihankeeseen toimeenpanosuunnitelmaan sisältyy lukuisa määrä kannanottoja seutuyhteistyön vahvistamisesta. Seudullinen kehittäminen jaettiin kahteen kokonaisuuteen: palvelujen järjestämiseen seutuyhteistyötä lisäämällä ja seudullisten kehittämissyksiköiden perustamiseen. Painopisteenä alueiksi määriteltiin muun muassa erityispalvelujen ja erityisosaamista vaativien (lastensuojelun, vanhusten, vammaisten ja päihdehuollon) palvelujen sekä määrältään pienten ja vaikutusmahdollisuuksiltaan vähäisten asiakasryhmien palvelujen järjestäminen seutuyhteistyöllä. Tavoitteeksi asetettiin myös sosiaalipalvelujen järjestäminen alueellisesti, seudullisesti ja paikallisesti toimivana kokonaisuutena. Kuntia ohjeistettiin kehittämään yhteisiä hallintomalleja ja tekemään sopimuksia palvelujen yhteisestä tuottamisesta ja hankkimisesta. Kuntia ohjattiin seuduittain hankkeistamaan yhteistyömallejaan (rahoitus seutukehittämiseen ja määräaikaisten seutukehittäjien palkkaamiseen). Asiakastyötä tekevillä seudullisilla kehittämissyksiköillä tavoiteltiin kehittämistyön vahvistamista ja osaamisen lisäämistä. Tavoitteena oli luoda koko maan kattava seutuyhteistyön pysyvä rakenne. (STM 2003b, 2003c.) Käytännössä varsinkin pienten kuntien osalta hankerahoituksen saamisen edellytys myös muiden kuin seutuhankkeiden osalta oli seutuyhteistyö (STM 2004b). Seutuyhteistyö nousi näin sosiaalitoimissa lähes megatrendiksi. Kehittämistoiminnan laajuus oli varsin mittava, sillä valtionavustuksella (119 M€:ä) toteutettiin vuosina 2003-2007 noin 900 sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanketta (STM 2007a).

Sosiaalitoimen seutukunnallisista kehittämishankkeista vuonna 2005 tehdyn arviointitutkimuksen mukaan seutuyhteistyöstä ja sen merkityksestä ei ole löydyttävissä yhtenäistä tulkintaa. Maantieteellisillä tekijöillä (esim. pitkät välimatkat kuntakeskusten välillä) oli vaikutusta näkemyksiin yhteistyön hyödyllisyydestä. Parhaiten hankkeissa ratkaistiin yhteistoiminnassa sellaisia ongelmia, jotka olivat yhteisiä monille kunnille. Uusien seudullisten palvelumallien käyttöön ottaminen kerralla suurina kokonaisuuksina tuotti vaikeuksia. Muutosvastarinnan voittaminen edellyttäisi tietoa uusien toimintamallien vaikutuksista – erityisesti taloudellisista vaikutuksista. Poliittisen tason sitoutuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sekä selkeät ja yhteiset tavoitteet osoittautuivat oleellisiksi päätöksenteon kannalta. Yksittäisillä hankkeilla saatiin kuitenkin aikaiseksi paikallisesti merkityksellisiä innovaatioita. Palvelujen seudullinen järjestäminen edellytti pitkää kypsyttelyä. Pelkkä organisaatio tai hallintovetoinen lähestymistapa ei johtanut toivottuihin tuloksiin. Seutuyhteistyö todettiin kompleksiseksi. Sosiaalitoimen seutuyhteistyö ei myöskään toiminut irrallaan tai itsenäisenä muusta kuntien yhteistoiminnasta. Muussa yhteistyössä tehdyt ratkaisut vaikuttivat sosiaalitoimeen joko yhteistyötä edistäen tai hidastaen ja äärimmillään lopettaneen. (Virtanen & Tonttila 2005, 3, 50-51, 63-66.)

Koko sosiaalihankeesta tehdyn arviointitutkimuksen mukaan uudistuksia sosiaalipalveluissa saatiin aikaiseksi alueellisella ja paikallisella tasolla, erityisesti lasten ja perheiden palveluissa ja sosiaalipäivystyksessä. Kehittämistoiminnan kannalta 20 000 asukkaan aluekoko osoittautui eräänlaiseksi ”vedenjakajaksi”. Heikkouksiksi nousivat muun muassa hankejärjestelmän ongelmat, kehittämisen erillisyys ja paikallisesti poliittisen tuen ohuus. Kehittämistyön alueellisella tasolla verkostojohtamisen ja luottamuksen rakentamisen haasteet korostuivat. Seudullisen yhteistyön merkitys kasvoi, mutta samalla tunnistettiin luottamukseen liittyvät ongelmat siirryttäessä hankkeesta palvelujen järjestämiseen. Seutukunta tai muu vastaava alue osoittautui tällä hetkellä tyypilliseksi kuntien sosiaalihuollon yhteistyöalueeksi. (Kaakinen ym. 2007, 57-58, 82- 86.)

Seutukuntien tukihankkeen arviointitutkimuksen mukaan yhteistyössä ei saavutettu odotettuja muutoksia vapaaehtoisena seutuyhteistyönä. Muutosprosessit osoittautuivat liian hitaiksi, jotta niillä oltaisiin pystytty vastaamaan kuntien ongelmiin. Seutuyhteistyö näyttää pysähtyneen tai ainakin hidastuneen, kun sitä on viety kunnan peruspalveluihin kuten sosiaali- ja terveystaloihin. Seutujen välillä oli kuitenkin eroja. Tutkimus kertoo päätöksenteon vaikeudesta peruspalvelujen seudullisessa toteuttamisessa. Lisäksi ongelmaksi todettiin seudullisten hankkeiden moninaisuus erilaisine lähtökohtineen ja tavoitteineen. (Airaksinen ym. 2005, 265-276.)

Seudulliset kehittämishankkeet eivät näyttäneet tuovan riittävän nopeasti valtion toivomaa tulosta (Lemponen 2005, 77). Valtioneuvosto käynnistikin keväällä 2005 *kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras)*, jossa seutuyhteistyössä menttiin hallinnon (ja myös palvelujen) järjestämisen tasolle. Valtion ohjaus tuli lainsäädäntöön. Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa (HE 155/2006) tavoitellaan eheää kuntarakennetta, riittävää väestöpohjaa palvelujen järjestämiseen, toimivia palveluja sekä toisaalta taloudellisuutta ja tehokkuutta. Tavoitteeseen pyritään kuntien välisen yhteistyön lisäämisellä ja kuntarakenteen muutoksilla. Kunta- ja palvelurakennemuutustus luo uuden kontekstin seudulliseen yhteistyöhön. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (puitelaki) säätelee perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalipalvelujen väestöpohjaksi ”vähintään noin” 20 000 asukasta. Puitelaki jättää kuntien määriteltäväksi sen, mitkä sosiaalihuollon tehtävät ovat perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyviä. Puitelaki merkitsee sitä, että palvelujen järjestämisvastuu uudelleen organisoidaan 20 000 asukkaan väestöpohjalle. Vaihtoehtoina ovat riittävän kokoinen kunta tai yhteistoiminta-alue. Yhteistoiminta-alueen voi perustaa joko kuntayhtymänä tai yhteislautakuntana (isäntäkuntamalli). Erona aikaisempaan on se, että yhteistoiminta-alueelle siirtyy palvelujen järjestämisvastuu ja yhteistoiminta-alueesta muodostetaan kuntien puolesta päätöksiä tekevä rakenne. (HE 155/2006; STM 2007b) Kunta- ja palvelurakennemuutustus asettaa kunnallisen sosiaalitoimen uudellaiseen tilanteeseen. Uudistuksessa on nähty olevan yhtäältä mahdollisuuksia. Toisaalta on esitetty pelkoja sosiaalihuollon hajoamisesta, vaikeasti hallittavista hallinnollisista rakenteista ja suuren osuuden kuntien päätösvallan siirtymisestä välillisen ohjauksen piiriin. Samalla on esitetty huoli sosiaalisen aseman heikentymisestä (Ks. Sosiaaliturva 5/2007). Kaakinen ym. (2007) arvioivat kuitenkin, että sosiaalihankeessa aikaisemmin tehdyllä seudullisella kehittämistyöllä on luotu sosiaalihuollolle pohja kunta- ja palvelurakennemuutuksen valmisteluun ja toteuttamiseen.

3.4 Seutuyhteistyö prosessina

Kuntien välinen yhteistyö voidaan karkeasti jakaa kolmeen tasoon. Puheen tasolla olevassa yhteistyössä ollaan keskusteluvaiheessa ja konkreettista yhteistyötä ei juurikaan ole. Keskustelulla voidaan rakentaa luottamusta. Toisella tasolla yhteistyötä tehdään yksittäisissä toiminnoissa ja hankkeissa. Kolmatta tasoa voi kuvata strategisen yhteistyön tasoksi, jossa on yksittäisiä päätöksiä pitkäjännitteisempi ote. Tällöin kunnilla voi olla yhteinen palvelustrategia ja yhteistä palvelutuotantoa. Luottamushenkilöiden tehtävät ja roolit vaihtelevat tasojen mukaan. Yksittäisiin hankkeisiin perustuvassa yhteistyössä jokainen hanke viedään erikseen päätettäväksi. Tämän hyvänä puoleena on konkreettisen tekemisen hahmottuminen ja tiedon välittyminen kuntien luottamushenki-

löille. Heikkoudeksi voi nousta hidaskäynnistyminen, vaikeus saada strategiatyöhön kokonaisvaltaista otetta ja kokonaisuuden koordinointi. (Majoinen 2005.)

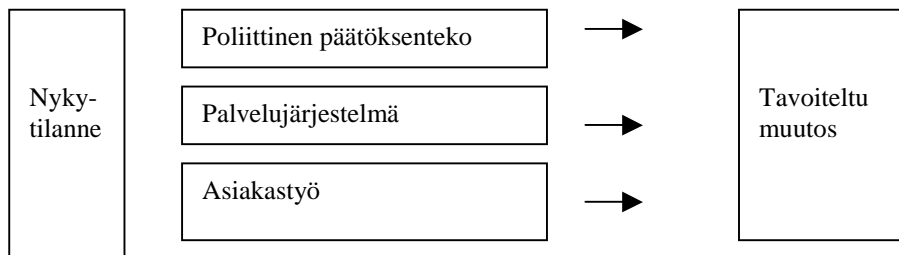
Sosiaalitoimen seutuyhteistyön elinkaari ja kehittyminen voidaan hahmottaa näiden tasojen avulla sen mukaan, kuinka tiivistä ja syvälle menevää yhteistoimintaa on. Sosiaalitoimessa ei esimerkiksi terveydenhuoltoon verrattuna ole ollut niin vahvoja hallinnollisia ylikunnallisen yhteistyön perinteitä. Sosiaalitoimessa on toimittu pääasiassa verkostomaisesti. Seutuyhteistyö voisi merkitä yhteisiä kokoontumisia, sopimista yhteistyökäytänteistä jonkin yksittäisen tehtävän tai toiminnan toteuttamiseksi, yhteisiä seudullisia hankkeita ja palveluja. Kolmannessa vaiheessa palveluja tarkastellaan seudullisena kokonaisuutena, sitoudutaan ja luodaan seudullinen yhteinen strategia. (Anttila & Rousu 2004.) Tämän lisäksi neljännessä vaiheessa tarkasteltavaksi tulee kunta- ja palvelurakenne -uudistus ja mahdollinen yhteistoiminta-alueen muodostaminen.

Seutuyhteistyön ytimenä pidetään prosessia, joka etenee ja muovautuu yhteisten kokemusten ja oppimisen kautta. Kunnat sitoutuvat yhteisiin päämääriin ja sopivat yhdessä palvelujen tuottamiseen liittyvistä asioista. Tämän vuoksi seutuyhteistyö tarvitsee kehittyäkseen aikaa ja tulokset syntyvät hitaasti. Seutuyhteistyöhön sisältyy jännitteitä ja ongelmia, jotka vaikuttavat joko positiivisesti tai negatiivisesti. Jännitteitä voivat aiheuttaa historialliset tekijät, aikaisemmat kokemukset, erilaiset intressit, kuntien keskinäinen kilpailu, identiteettikysymykset, kuntaliitospaineet, seutukunnan alueellinen asema ja myös henkilökysymykset. Konkreettiset tulokset näyttävät lisäävän seutuyhteistyön legitimitettä. (Haveri & Majoinen 1997, 10, 69.)

Seutuyhteistyön prosessissa on monia eri toimijoita erilaisin intressein ja tavoittein. Seutukunnat ovat myös erilaisia. Kunnan lisäksi mahdollisia toimijoita ovat järjestöt, elinkeinoelämä, kuntien luottamushenkilöt, puolueet, henkilöstö jne.. Kehittämisen lähtökohtiin vaikuttavat seudun olosuhteet (kontingenssitekijät) ja toimintakulttuuri. Puhutaan seutuyhteistyön kontekstisidonnaisuudesta. Yhtä kaikkialle sopivaa toimintamallia on tämän vuoksi vaikea määrittää. Seutuyhteistyö syntyy ja elää paikallisesti. Asioita, joihin on vaikea vaikuttaa ovat muun muassa seutukunnan koko ja sijainti. Asioita, joihin voidaan vaikuttaa, ovat ongelmat, pelot, ennakkoluulot ja asenteet. Nykytilan ja historiallisen taustan ymmärtäminen auttavat yhteistyön paikkojen tunnistamista. (Haveri & Majoinen 1997, 3, 10; Asikainen ym. 1999, 10.) Yhteistyöllä on näin omat edellytyksensä, mahdollisuutensa ja rajoitteensa.

Seutuyhteistyöllä tavoitellaan jotain muutosta nykyiseen. Oleellista on, että täytyy olla tarve muutokselle, joka syntyy tyytymättömyydestä nykytilanteeseen tai tulevaisuuden kehitykseen. Lisäksi pitää olla näkyvissä joitain ”vetovoimatekijöitä” (hyötyjä), joihin voidaan päästä yhteistyössä. Tämän ajatellaan luovan jännitteitä nykytilanteen ja tulevaisuuden välille ja toimivan muutoksen käynnistäjänä. Selkeä ja lähitulevaisuuteen asetettu konkreettinen tavoite toimii motivoivana tekijänä. (Majoinen ym. 2004.) Seutuyhteistyöhön liittyy uskomus, että eri toimijat löytävät saman tavoitteen. Yhteisen tavoitteen löytyminen voi kuitenkin olla vaikeaa. Linnamaan ja Sotaraudan (2000) mukaan yhteisiä tavoitteita on helpompi löytää sitä kautta, että toimijoiden omat tavoitteet ovat selvillä ja tunnustetaan tavoitteiden erilaisuus. (Linnamaa & Sotarauda 2000, 12.)

Seutuyhteistyö voi muodostua ylhäältä alas, alhaalta ylös tai rinnakkaisten prosessien kautta. Ylhäältä - alas -mallissa seudulla laaditaan ensin luonteeltaan yleisiä seutustrategioita ja sopimuksia, joilla luodaan puitteet ja perusta yhteistyön tiivistämiselle. Samalla varmistetaan poliittisen johdon tuki yhteistyölle. Alhaalta ylös- mallissa edetään yksittäisistä toimenpiteistä laajempaan yhteistyöhön. (Majoinen ym. 2003, 13.) Rinnakkaisessa yhteistyön rakentumisprosessissa ovat samanaikaisesti mukana eri toimijatason edustajat: ylin johto ja päätöksentekijät, keskijohto ja käytännön työntekijät. Prosessilla pyritään varmistamaan samansuuntaisuus ja sitoutumien eri tasoilla samanaikaisesti ja rinnakkain. Toimijoilla on erilaiset roolit ja tehtävät prosessissa. (Meltaus & Peltoniemi 2004, 82, 93-94.)



Kuvio 1: Muutoksen tuottaminen eri tasoilla (Anttila & Rousu 2004, 13).

Jotta tällainen rinnakkainen prosessi olisi mahdollista, tarvitaan eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja foorumeita, jossa vuorovaikutus ja luottamuksen syntyminen olisi mahdollista. (Meltaus & Peltoniemi 2004, 82, 93.) Luottamus voidaan määritellä toiseen osapuoleen kohdistuvana myönteisenä odotuksena, joka vähentää hyväksikäytön pelkoa (Viirakorpi 2002, 28). Foorumeiksi voidaan kutsua epävirallisia ja virallisia käytäntöjä, joiden avulla eri toimijaryhmät toimivat yhdessä. Foorumit ovat paikkoja ja tilaisuuksia, joissa muun muassa keskustellaan ja etsitään eri asioiden merkityksiä, hankitaan tietoa ja luodaan arvo- ja asenneilmasto. Areenat puolestaan ovat muo-

dollista prosesseja. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnanvaltuustot, lautakunnat jne. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 136-137.)

Seutuyhteistyön prosessia voidaan verrata muutoksen johtamiseen. Yksi tapa hahmottaa muutosta on käyttää organisaatiomuutoksen prosessimallia, jossa on eri vaiheita. Ensimmäisessä vaiheessa määritellään muutoksen tarve, toisessa tavoitteet, kolmannessa vaiheessa pyritään löytämään tie ja neljännessä vaiheessa toiminta pyritään vakiinnuttamaan.

Taulukko 2: Muutos prosessina

Organisaatiomuutos	Seutuyhteistyö
1. Tarpeen havaitsemisvaihe	1. Havaittu toimintaympäristön muuttuneet tekijät ja kommunikoitu muutostarve. Punnittu vaihtoehtoja ja muutoksen välttämättömyyttä
2. Suunnitteluvaihe	2. Tehty yksityiskohtaiset muutossuunnitelmat konteksti huomioiden. Kiinnitetty huomiota erityisesti visioon, strategioihin ja suunnitelman kommunikointiin
3. Toteutusvaihe	3. Muutossuunnitelman toteutus lyhyen aikavälin tavoittein kohti perimmäistä päämäärää toimijoiden välisenä yhteistyönä. Muutosvastarinnan hälventäminen ja eteen tulevien muiden ongelmien poistaminen
4. Vakiinnutusvaihe	4. Toteutettujen muutosten vakiinnuttaminen osaksi organisaation eli seutujen ja näiden kuntien jokapäiväistä toimintaa

Lähde: Airaksinen ym. 2004, 43.

Organisaatiomuutoksen sekä rationaalinen että irrationaalinen puoli tulevat parhaiten huomioituiksi, kun prosessi etenee vaiheittain. Muutoksessa myös yleensä kohdataan yleiset muutoksen johtamisen ongelmat. Prosessimallin käytön etuna on, että eri vaiheiden konkreettisia käytänteitä voidaan ottaa huomioon ja hyödyntää. Virkki (2000) jakaa muutoksen johtamisen organisaation yhteistyökykyyn ja ihmisten muutoskykyyn. Organisaation yhteistyökyvyllä tarkoitetaan organisaation sisäisiä toimintarakenteita ja -prosesseja vastata ympäristön muutokseen. Ihmisten muutoskyvyllä tarkoitetaan uusien ajatus- ja toimintatapojen oppimista muutoksessa. (Virkki 2000, 7-9.) Airaksinen, Nyholm ja Haveri (2004) kuvaavat seutuyhteistyötä muutosprosessina ennemmin syvälliseksi kuin pinnalliseksi. Ensinnäkin siksi, että muutos on yleensä varsin pakottava ja vaateet tukevat kuntien ulkoisen toimintaympäristön muutoksesta. Toiseksi muutoksen kohteena on organisaatio kokonaisvaltaisesti, jolloin muutoksilla vaikutetaan organisaatiojärjestelmiin ja toimintakulttuuriin. (Airaksinen ym. 2004, 36-37). Muutos kuvataan transformaatiotason eli pitkän aikajänteen muutoksena, mikä tarkoittaa monivaiheista muutosta, jossa organisaatio muuttaa strategiaa, tavoitteitaan ja tehtävien suoritustapaa. (Virkki 2000, 7; Burke 2002, 13; ref. Airaksinen ym.

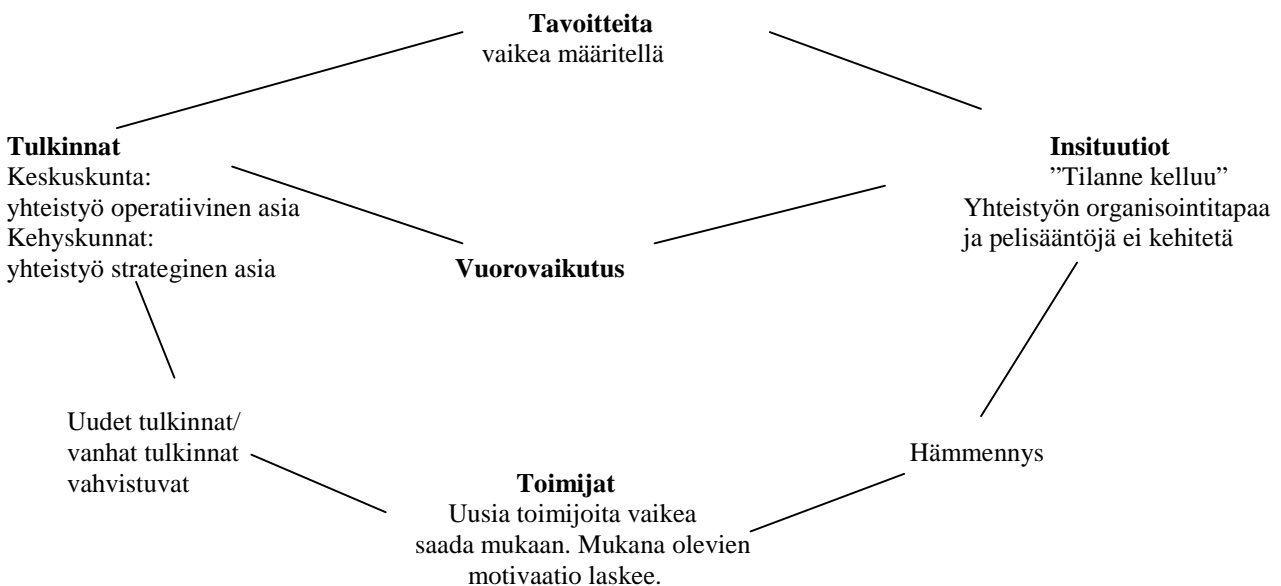
2004, 37). Prosessi voi myös epäonnistua, jos joku vaihe sivuutetaan kokonaan tai vaiheet toteutetaan väärässä järjestyksessä (STM 2004a, 137). Muutosprosessin luonteeseen vaikuttaa myös se, eteneekö prosessi vapaaehtoisesti vai hallinnollisena ratkaisuna.

Heimo ja Oksanen (2004) kuvaavat seutuyhteistyön prosessia havainnollisesti parisuhteen solmimismetaforaa hyväksi käyttäen. Yhteistyö rakentuu alkaen sopivien kumppaneiden kohtaamisesta (kiinnostuminen), yhdessä rakennettavasta päämäärästä (seurustelu), yhteistyön rakenteista (kihlauus) yhteisiin tekoihin ja toimintoihin (arjen yhteiselo). Samalla tavalla kuin parisuhteessa seutuyhteistyössä ei ole mahdollista ”hypätä” eri toimijoiden kohtaamisesta suoraan yhteiseen toimintaan, vaan tarvitaan vaiheittain etenemistä. (Emt., 47-74.) Tämän vaiheittain etenevän logiikan ymmärtäminen ja riittävän ajan varaaminen portaiden askelmiin nousee oleelliseksi tekijäksi seutuyhteistyötä rakennettaessa.

Koska seutuyhteistyössä ei ole yksiselitteisiä ja kaikille sopivia käytäntöjä ja malleja, muutos ja sen tuoma epävarmuus nostaa esiin myös paradokseja ja erilaisia tulkintoja. ”Täysin vastakkaiset näkemykset näyttävät tosina” ja niihin on löydettävissä perustelut. Tällaisia paradokseja voivat olla esimerkiksi: pitääkö yhteistyöllä olla veturi vai ei; tapahtuuko muutos liian hitaasti tai liian nopeasti; tarvitaanko seudulliseen päätöksentekoon organisaatio vai tehdäänkö päätökset kunnissa jne. Tämä kertoo seutuyhteistyön moniulotteisuudesta ja vaikeudesta. Vanhan järjestyksen väistyessä eri toimijat pyrkivät etsimään perustaa omille ratkaisuille. ”Seutuyhteistyön dynamiikassa on kuitenkin vähän varmoja totuuksia ja faktoja. Sen sijaan siinä on runsaasti tilaa eri toimijoiden tulkinnoille ilmiöstä ja tulkintojen perusteella muodostuneille mielikuville”. (Airaksinen ym. 2004, 242-244.). Vaiheittaisen etenemisen lisäksi tunne-asiat ja niiden ymmärtäminen näyttävät oleelliselta kuntien välisessä yhteistyössä.

Seutuyhteistyön johtamisessa ja analysoinnissa tulkinnoilla onkin keskeinen sija. ”Tulkinnoilla tarkoitetaan erilaisuuksia ja samanlaisuuksia toimijoiden arvoissa, tavoitteissa ja näkökulmissa liittyen käsillä olevaan asiaan.” Toimijat eivät reagoi todellisuuteen vaan sisäisesti konstruoi tulkintoihin todellisuudesta. Toimijoilla on erilaisia tulkintoja alueen ongelmista, mahdollisista ratkaisuksista, muista toimijoista, riippuvuuksista ja yhdessä työskentelyn eduista ja haitoista. Tulkinnot ovat vaikeasti muutettavissa, mutta voivat muuttua ja rakentua vähitellen yhteistoiminnassa. Oleellista on näiden erilaisten tulkintojen hyväksyminen, ymmärtäminen ja näkyväksi tuominen. Monien seutuyhteistyötä haittaavien tekijöiden taustalla voivat olla erilaiset ja eri tavalla perustellut tulkinnot. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 39-40).

Kohtaamattomat ja erilaiset tulkinnat seutuyhteistyön tarpeesta ja merkityksestä saattavat johtaa ongelmiin ja heijastua haluttomuutena kehittää yhteistyön toimintatapoja. Tulkintaeroa voi olla esimerkiksi suurten ja pienten kuntien välillä seutuyhteistyön merkityksestä, tavoitteista ja organisointimallista. Yhteistyö voi olla tehotonta; eikä seutuyhteistyö saa vakiintunutta asemaa. Kukaan ei kanna kokonaisvastuuta; eikä yhteistyötä ohjaavia pelisääntöjä saada laadittua. Tämä tulkintojen erilaisuus ja pelisääntöjen puute vaikuttavat myös vuorovaikutuksen laatuun. Yhteistyön laadun heikkeneminen heijastuu toimijoiden tulkintoihin ja yhteistyön kehittämiseen. Tästä voi lähteä liikkeelle seutuyhteistyön negatiivinen kierre. (Sotara & Linnanmaa 2000, 24-25.) Tämän vuoksi seutuyhteistyön peruslähtökohtien, tavoitteiden, sisällön ja toimintatapojen selkiyttäminen on tärkeää, jotta seutuyhteistyöstä ei muodostu vain itsetarkoitusta.



Kuvio 2: Erilaisten tulkintojen synnyttämä kierre kuntien välisessä seutuyhteistyössä (Sotara & Linnanmaa 2000, 25).

Sotaraudan, Linnamaan ja Viljamaan (1999, 12) mukaan seutuyhteistyön peruspilarit muodostuvat organisaatiomallin lisäksi asenne- ja motivaatiotekijöistä sekä yhteistyön laadusta. Yhteistoinnin laatuun vaikuttavat muun muassa informaation ja tiedon kulku, kunkin toimijan yhteistyöhön tuoma ja siitä saama lisäarvo, sitoutuminen, päämäärien samansuuntaisuus, omasta ja muiden tekemisestä oppiminen, foorumien määrä ja laatu, toimijoiden välinen luottamus sekä työnjako ja vastuuttaminen. Näiden tekijöiden nähdään vahvistavan toisiaan joko prosessin laatua heikentävästi tai edistävästi. (Sotara & Linnanmaa 2000, 26.)

Kangaspunta (2004) näkee useiden seutuyhteistyön kehittämishankkeiden (esim. seutuhanke ja sosiaalihanke) yhtäaikaisten ja osittain irrallisten toteuttamisen ongelmalliseksi erilaisine tavoitteineen, lähtökohtineen ja lähestymislogiikkoineen. Seutuhanketta hän kuvaa hallinto- ja politiikkalähtöiseksi prosessiksi, jossa ei ole mukana substanssiosaamista ja sosiaali-alan hankkeita palvelu- ja ammattilähtöisiksi prosesseiksi, jotka voivat kariutua päätöksentekoon. Paradoksaalista on se, että yhteistyön lisäämistä tavoitellaan ilman yhteistyötä. (STM 2004a, 134-135.)

Yhteistyön tiivistyessä ja koordinaation tarpeen kasvaessa tarvitaan usein yhteistyön institutionaalisoinnista (Majoinen ym. 2003). Tällöin yhteistyölle luodaan muun muassa päätöksentekorakenteet, ohjausjärjestelmä ja sovitaan toimintatavoista.

3.5 Seutuyhteistyön rakenne ja organisoituminen

Seutuyhteistyön rakenteita ja malleja voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Rakenteeseen vaikuttavat muun muassa yhteistyön sisältö ja tavoitteet. Tarvitaanko seudulle itsenäistä päätöksentekorakennetta? Kuka johtaa seudullista päätöksentekoa ja toimintaa? Kuinka luottamushenkilöt voivat vaikuttaa seudulliseen toimintaan?

Yhteistyön tiivistyessä tarvitaan tavallisesti organisoitua toimintaa ja päätöksenteon rakenteita. Seutuyhteistyöstä tehtyjen tutkimusten mukaan seudullisen päätöksenteon ja myös seudullisen demokratian merkitys kasvaa, kun seutuyhteistyössä siirrytään palvelujen järjestämiseen. Laamasen (2005, 22) mukaan seudullista demokratiaa tulisi tarkastella vaikuttamisen prosessien kautta. Poliittisella päätöksenteolla, erityisesti ”riviluottamushenkilöillä” on vielä heikko rooli seudullisissa päätöksentekoeleimissä, vaikka vaikuttamismahdollisuuksia pidetään yleisellä tasolla tärkeänä (Kuntaliitto 2006b). Seutuyhteistyö tuo kunnallisen päätöksenteon ja toiminnan päälle uuden seudullisen tason, mikä aiheuttaa ongelmia kunnallisen päätöksenteon ja demokratian kannalta. Mallit ja toimintatavat kuntien luottamushenkilöiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi seudullisessa päätöksenteossa ovat vasta kehitteillä. Yhtenä osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksenä on tarvittavan tiedon saaminen. Periaatteessa seudullinen päätöksenteko voi vaihdella itsenäisestä juridisesta päätöksentekorakenteesta kuntaperusteiseen epäitsenäiseen malliin (esim. neuvottelukunta), jossa lopulliset päätökset tehdään peruskunnissa. Kummassakin mallissa on omat heikkoutensa. Ensimmäisessä mallissa päätöksenteko voi etääntyä kunnista välillisen demokratian piiriin; toisessa seutuyhteistyön johtaminen voi luisua ammatilliselle johdolle. (Laa-

manen 2005, 22-25). Majoinen ja Mäki (2005, 154) ovat kuntien yhdistymistä tutkiessaan todeneet yhdeksi eniten pelkoa herättävistä asioista olevan syrjään jäämisen yhteisestä päätöksenteosta, palvelujen etäännyttämispelkojen ja oman kunnan identiteetin menettämispelkojen lisäksi.

Seutuyhteistyön eri toimijat voidaan hahmottaa kolmelle kehälle vaikuttamismahdollisuuksien mukaan. Ensimmäisellä kehällä (ytimessä) ovat avainpäätöksentekijät, joita ovat johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Toisella kehällä ovat kuntien ”riviviranhaltijat ja luottamushenkilöt” ja kolmannella (uloimmalla) kehällä kuntalaiset. Yhteisistä asioista päätetään pääasiassa avainpäätöksentekijöiden tasolla. (Haveri ja Majoinen 1997, 82-83.) Sosiaali- ja terveydenhuollon asioista päättävien perusturva- ja sosiaalilautakuntien jäsenten tulkitsen olevan kehän toisella tasolla ja sosiaalitoimen johtavien viranhaltijoiden sekä toisella että ensimmäisellä tasolla.

Seutuyhteistyön rakennemalleja

Yksi tapa jäsentää seutuyhteistyön rakennetta ja organisoitumisen tapoja on tarkastella sitä **riippuvuuksien ja odotusten näkökulmasta**: missä määrin yhteistyön toimijat ovat riippuvaisia toisistaan ja mitä kukin odottaa yhteistyöltä? Yhtäältä nähdään, että yhteistyölle täytyisi olla yhteinen visio ja tavoite, mutta toisaalta yhteistyön pitäisi täyttää yksittäisen kunnan omia tavoitteita niin, että yhteistyöstä on hyötyä. (Airaksinen & Haveri 2003, 9.)

Taulukko 3: Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä tekijöinä

Yhteistyön tavoite

		Yhteinen visio mahdollista nähdä	Omia tai yksittäisiä yhteisiä tavoitteita
Riippuvuudet	Riippuvuudet merkittäviä	Liitokset tai hierarkiat Seutuhallinto	Alueelliseen intressiin perustuvat verkostot
	Riippuvuudet vähäisiä	Sektorikohtaiset sopimukset Tuottajaverkostot	Löyhät asiakohtaiset verkostot Satunnaisten projektit

Lähde: Haveri 2004, 32.

Mitä riippuvaisempi kunta on toisesta kunnasta ja mitä suurempia yhteistyön odotukset ovat, sitä vahvempi ja institutionaalisempi yhteistyön rakenne tarvitaan. Riippuvuudet voivat olla hyvin moninaisia. Viirkorpi (2002) on jäsennellyt riippuvuudet resurssi-, sarja-, keskinäis-, ja yhteispanosriippuvuuteen. Resurssiriippuvuudella kuvataan kuntien riippuvuutta toisesta kunnasta esimerkiksi resurssien, osaamisen tai palvelujen suhteen. Sarjariippuvuudessa jonkin toimijaosapuolen edeltä-

vä toiminta on lähtökohtana ja määrittävänä tekijänä seuraavalle tekemiselle. Keskinäisriippuvuudessa kunnat vaikuttavat toiminnallaan toisten kuntien ja muiden toimijoiden toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Yhteispanosriippuvuudessa toimijat tarvitsevat toisiaan saavuttaakseen jonkun tavoitteen, johon eivät yksin pysty. (Emt., 24-26.) Hirvonen (2002) on määritellyt vielä kuntien läheisriippuvuuden, millä tarkoitetaan sitä, että hyvin ja huonosti menestyvät kunnat sijaitsevat lähekkäin (Emt., 7-8, 13).

Toinen tapa tarkastella yhteistyön rakennetta on hahmottaa sitä **hallinnan vaihtoehtojen** mukaan. Mahdollisille resurssien yhteen kokoamiselle ja niiden käytölle tarvitaan hallinnan rakenteita, jotta eri yhteistyön eri osapuolet voivat osallistua toiminnan ohjaamiseen ja omien etujen valvontaan. Erilaisissa toiminnallisissa kokonaisuuksissa tarvitaan erilaisia koordinoimien ja vaihdannan muotoja. Hallinnan vaihtoehdot voidaan jakaa neljään päätyyppiin hallinnan tarpeen ja perustan mukaan. (Viirkorpi 2002, 41.)

Taulukko 4: Hallinnan rakenteet (päävaihtoehdot)

		Hallinnan perusta	
		Normi	Sopimus
Hallinnan tarve	Suuri	Järjestelmä - Hallintohierarkia - toiminnan ohjausjärjestelmä	Verkosto - Luottamuksellinen, sitoutunut yhteistyö - Epä- /puolivirallinen sopiminen
	Pieni	Kulttuuri/yhteisö - yhteiset arvot, normistot, näkemykset, kokemukset - jaetut merkitykset, tietovarannot	Markkinat - kaupallinen vaihdanta - juridiset sopimukset - hinta ohjaa

Lähde: Viirkorpi 2002, 41.

Yhteistyössä vaihtoehdot voivat toimia sekaisin ja rinnakkain toisiaan täydentävinä tilanteen mukaan. Vaihtoehdot soveltuvat erilaisiin tilanteisiin: järjestelmät palvelujen tuottamisessa toimintavarmuuden takaamiseksi ja markkinat ulkopuolisiin hankintoihin. Kulttuuriset keinot sopivat yhteistyön alkuvaiheessa ja verkostot tilanteissa, joissa tarvitaan välitöntä vuorovaikutusta ja neuvotteluja monimutkaisissa tilanteissa. (Emt. 41-44.)

Seutuyhteistyön mallit lainsäädännössä

Seudullisen yhteistyön syventyessä ja laajentuessa on kunnilla erilaisia tapoja järjestää sopimuksilla yhteinen päätöksenteko ja seudullinen johtamisen malli. Mahdollisia järjestelyjä ovat kuntalain (365/1995) mukaiset kuntayhtymät tai yhteinen toimielin sekä seutukokeilulain mukaiset toimielimet. Yksityisoikeudellisia toimielimiä ovat esimerkiksi osakeyhtiöt, yhdistykset ja säätiöt. Rajoituksena on se, että julkisen vallan käyttöä voidaan siirtää vain viranomaiselle. (Majoinen ym. 2003, 28; Laamanen 2005, 37). Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti eri järjestämismallivaihtoehtoja ja arvioin niiden vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon.

Perinteisesti kunnat ovat viranomaistehtävien hoitamiseksi perustaneet yhteisiä virkoja ja tehneet ostopalvelusopimuksia. Muita kuin viranomaistehtäviin liittyviä palveluja ostettaessa myös kuntien väliset palvelujen ostot voivat tulla kilpailulainsäädännön alaisiksi (Myllymäki 2004, 50; Laamanen 2005, 38-39.) Sopimukseen perustuvassa yhteistyössä ongelmaksi voi nousta muiden kuntien rajallinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Erityisesti ristiriitoja voi tulla kustannusten jakamisesta. (Harjula & Prättälä 2004, 564.)

Yhteislautakuntamallissa (isäntäkuntamalli) kunnat perustavat sopimuksella yhteisen toimielimen tavallisesti palvelujen järjestämistä varten. Yhteislautakunta ja sen palveluksessa olevat työntekijät ovat osa jonkun kunnan hallintoa. Muut sopimuskunnat valitsevat osan jäsenistä yhteislautakuntaan. Mallia käytetään esimerkiksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen seudullisesti. (Emt., 564; Laamanen & Tammi 2004; Laamanen 2005, 39-40.) Puitelain mukaisena yhteistoiminta-alueen yhtenä hallintomallina voi olla isäntäkuntamalli. Puutteena tässä mallissa muiden kuin isäntäkunnan osalta voidaan pitää päätöksenteon etääntymistä muusta kunnan toiminnasta.

Kuntayhtymämallissa voidaan antaa kuntalain perusteella sekä julkisoikeudellisia ja muita tehtäviä kuntayhtymän hoidettaviksi. Kuntayhtymät voivat olla niin sanottuja pakkokuntayhtymiä (mm. erikoissairaanhoido, kehitysvammahuolto) tai vapaaehtoisia jotain kuntien yhteistä toimintaa tai palvelutuotantoa hoitamaan perustettuja. Vapaaehtoisia kuntayhtymiä on perustettu sosiaali- ja terveydenhuollossa muun muassa perusterveydenhuoltoon sekä vanhusten- ja päihdehuoltoon. Kuntalaki ei enää määrittele kuntayhtymän organisointimallia. Päätösvalta siirtyy kuntayhtymässä yksittäiseltä kunnalta kuntayhtymän päätöksentekuelimille välillisen demokratian piiriin. (Laamanen 2005, 40-41.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on viime vuosina yhä enemmän alettu järjestää alueellisesti ja seudullisesti suurempina kokonaisuuksina niin sanottuina piirihankkeina: terveydenhuoltoalueina entisten aluesairaaloitten ympärille, terveystiiminä sairaanhoitopiirien

ympärille ja sosiaali- ja terveystieteinä, joissa mukana on erikoissairaanhoido, perusterveydenhuolto ja osa sosiaalipalveluista. (HE 155/2006, 48).

Kuntien tehtäviä ja kuntien välistä yhteistyötä hoidetaan yhä useammin myös yhteisöjen, säätiöiden, liikelaitosten ja osakeyhtiöiden avulla. Rakenteiden uudistamisella yksityisoikeudelliseen muotoon on haettu vapautumista julkisen hallinnon sääntelystä sekä päätöksenteon nopeutumista ja joustavuutta. Kunnallinen päätöksenteko jää näissä malleissa aikaisempia malleja etäämmäksi. (Laamanen 2005, 41-42.)

Erityyppiset seutusopimukset ”kevyinä” malleina ovat yleistyneet verkostomaisessa seutuyhteistyössä. Seutusopimukset voivat olla yleisen tason sopimuksia tai sektorikohtaisia sopimuksia, jotka ovat kuntien valtuustojen hyväksymiä strategisia yhteistyösopimuksia, luonteeltaan tahdonilmaisuja. Sopimuksella haetaan poliittista tahtotilaa ja sitoutumista yhteistyöhön. (Kaakinen & Torppa 2002, 10; Tammi & Sahala 2003, 7.) Yleisen seutusopimuksen rinnalle tehdään tavallisesti seutustrategia ja yksittäisiä palveluja koskevia sopimuksia. Sopimusmallilla tavoitellaan kevyttä yhteistyöorganisaatiota, joka ei luo ylikunnallista päätöksentekuelintä. Päätösvalta sopimusmalleissa säilyy peruskunnilla. Seudulliset päätöksentekuelimet ovat usein neuvottelukuntatyyppejä, joiden jäsenyys määräytyy asemavaltuutuksen perusteella. Seutusopimuksen etuina pidetään kuntien ohjausmahdollisuuden säilymistä, yhteisiä tavoitteita ja päätöksentekijöiden sitouttamista sekä seudullisen yhteistyörakenteen syntymistä. Heikkouksia seutuyhteistyön kannalta voivat olla toiminnan jääminen puheen tasolle, henkilöstön ja riviluottamushenkilöiden sitoutumattomuus ja vaikeus ohjata strategisesti yhteistyötä. Sopimussyhteistyöllä laadittuja konkreettisia uudistuksia voi olla vaikeaa saada hyväksytyiksi peruskuntien luottamuselimissä. Sopimussyhteistyössä ongelma voi muodostua siitä, että monitasoiset ja moninaiset erilaisilla yhdistelmillä ja eri yhteistyötahojen kanssa tehdyt sopimukset saavat aikaiseksi vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Sosiaali-toimessa vuonna 2002 yleisiä seutusopimuksia oli tehty muutamissa ja valmisteilla noin 10 seutukunnassa. Yleisintä sopimussyhteistyö oli lastensuojelussa ja päihdehuollossa (Majoinen ym. 2003; Tammi & Sahala 2003).

Alueellista ja seudullista hallintoa ja päätöksentekoa kehitetään myös kokeilulaeilla, joita ovat muun muassa seutuyhteistyökokeilulaki ja Kainuun maakuntahallintokokeilu vuosina 2005-2012 (Harjula & Prättälä 2004, 47). Seutuyhteistyökokeilulaki antaa mahdollisuuden perustaa uudentyyppisiä seudullisia toimielimiä ja siirtää kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa näille. Kuntayhtymästä seutukokeilu poikkeaa siinä, että sille ei yleensä kuulu palvelujen tuottamista. (Laamanen 2005,

43). Kainuun maakuntahallintokokeilussa maakunta huolehtii muun muassa pääosasta kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä osasta opetustoimen palveluista. Päätöksenteosta vastaa suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. (Harjula & Prättälä 2004, 568.)

3.6 Seutuyhteistyön koordinoititapoja

Kunnan hallintasuhteiden kenttä voidaan Anttiroikon (2005) mukaan jakaa paikallisiin hallintasuhteisiin, kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin sekä ylikunnallisiin hallintasuhteisiin. Paikallisia hallintasuhteita kunnat rakentavat paikallisiin järjestöihin, yrityselämään, asukkaisiin jne. Kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet ovat niitä, jotka muodostuvat poliittisten päätöksentekijöiden, viranhaltijoiden sekä työntekijöiden välille. (Emt., 145-146.) Paikallisen hallinnan käsitteellä pyritään jäsentämään uudentyypistä verkostomaista kuntien toimintaa. Paikallisessa hallinnassa oleellisena pidetään eri paikallistason toimijoiden yhteistyötä ja toisaalta autonomiaa suhteessa muihin. Yhä useammat palvelut ja ongelmat pyritään ratkaisemaan monitoimijaisen yhteistyöverkoston avulla. Haverin (2004) mukaan uudentyypisessä paikallisessa hallinnassa on olennaista kaikenlaisten raja-aitojen murtaminen ja tapauskohtaisten yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteiden rakentaminen eri yhteistyötahojen kanssa paikallisesti. Hallinnan keskiössä ovat suhteet ja vuorovaikutus muihin paikallistason toimijoihin. Kun palveluja tuotetaan erilaisilla yhdistelmillä kunnan, yksityisten ja yhdistyksien palveluina, on katsottu tarvittavan myös uudenlaisia koordinoinnin ja johtamisen välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja. Hallinnan ja yhteistyön onnistuminen edellyttää ”neuvotellun järjestyksen löytymistä” niin, että eri osapuolet löytävät yhteisen ymmärryksen toimintaympäristössä, jossa on erilaisia tavoitteita, odotuksia, toimintatapoja ja -kulttuureja. Koska verkostot muodostuvat paikallisesti, muotoutuvat hallinnan mallit ja toimintatavat erilaisiksi eri puolilla maata. (Airaksinen ym. 2004, 29; Haveri 2004, 19-22.)

Suomalaisen kunnallishallinnon kehittämiseen paikallisen hallintatavan suuntaan nähdään vaikuttaneen valtion tekemät hallinnon uudistushankkeet kuten vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, aluehallinnon kehittäminen ja valtiosuusjärjestelmän muutokset. Uudistusten keskeisiä piirteitä ovat sääntelyn purkaminen, hallinnon hajauttaminen ja markkinaohjautuvuus. (Airaksinen ym. 2004, 22). Kuntien välistä yhteistyötä voidaan pitää yhtenä paikallisen hallinnan ilmentymänä. Keskeisenä kysymyksenä pidetään sitä, miten kunta itse toimii osana paikallista verkostoa. Kunnat ovat riippuvaisia toisistaan ja pyrkivät etsimään paikallisesti tapaa selvittää rahoitus- ja palvelujen järjestämisiongelmistaan. (Haveri 2004.)

Hallintaa käsittelevässä kirjallisuudessa on yleisesti esitetty kolme mahdollista koordinoitintapaa, joita ovat markkinat, verkostot ja hierarkiat (Thompson et al.1991; ref. Airaksinen ym. 2004). Koordinoitintavoilla tarkoitetaan menettelyjä ja keinoja, joilla muutoin erilliset tapahtumat tai toiminnot saadaan nivottua yhteen toiminnaksi, jolla on yhteinen suunta ja josta on odotettavissa tuloksia. Paikallishallinnon ja paikallisen hallinnan kehittämisessä on nähtävissä siirtymää hierarkioista verkostomaiseen toimintatapaan. Sen sijaan ainakaan vielä markkinat eivät ole nousseet vaihtoehdoksi kuntien toiminnan koordinoinnissa. (Airaksinen ym. 2004, 29-31.) Verkostot eivät sovi kaikkeen yhteistyöhön, vaan räätälöitynä tiettyihin toimintoihin. Hierarkioita katsotaan tarvittavan konfliktien ratkaisussa, päätösten tekemisessä, monimutkaisuuden johtamisessa ja kriisien hoitamisessa (European Commission 2002, 261; ref Airaksinen ym. 2004, 31.) Käytännössä kuntien välinen yhteistyö sisältääkin sekä verkostoja että hierarkioita (Linnamaa & Sotarauta 2000, 12).

Verkostoilla ja hierarkioilla vastataan siis erilaisiin hallinnan tarpeisiin ja ne nähdään usein toistensa vastakohtina tai jatkumon ääripäinä. Hierarkiassa on keskeistä vallan ja auktoriteetin keskitäminen organisaation johdolle ja organisaation kuvaaminen ylösalaisin olevana puuna. Vastuu ja velvollisuus tehtävien hoitamiseen, hallitsemiseen ja vallan käyttöön määritellään yksilöille. Valtaan liittyy mahdollisuus kontrolloida muita, antaa palkkioita ja rangaistuksia sen mukaan onko toiminta ollut tavoitteen mukaista. (Jaques 1991, 110-111; ref. Airaksinen ym. 2004, 30.)

Verkostoja voidaan luonnehtia monella tapaa. Haverin (2004, 29) mukaan verkosto voidaan määrittellä:

- toisiinsa liitettyjen solmujen verkoksi;
- sellaisten keskinäisten riippuvuuksien muodostamaksi rakenteeksi, joka sisältää monia organisaatioita tai niiden osia tai
- ryhmäksi yhdessä työskenteleviä ihmisiä, jotka tulevat sellaisista organisaatioista, joiden tavoitteena on edistää omia päämääriään vapaaehtoisen yhteistyön avulla.

Ideaalimallissa verkostoa pidetään tasa-arvoisten toimijoiden muodostamana kokonaisuutena, jossa eri toimijat täydentävät toistensa osaamista ja tietoja vuorovaikutuksessa. Puhtaimmillaan oletetaan, että kukaan ei nouse toisten yläpuolelle ja että verkostossa ei ole keskusta tai johtoa. Verkosto koostuu useasta eri solmukohdasta, jossa jokaisella on oma roolinsa osana verkostoa. Verkoston odotetaan mahdollistavan avoimen kommunikaation ja monensuuntaisen ihmisten ja asioiden liikkeen. Verkoston solmukohta on eräänlainen koordinaatiokeskus (fyysinen tai aineeton), jonka kautta tärkeät toiminnot muun muassa informaatio, ihmiset yms. kulkevat. Verkostoissa yhteistyö

perustuu lojaalisuuteen, solidaarisuuteen, luottamukseen, vuorovaikutukseen ja keskinäiseen tukeen. Luottamuksen ajatellaan toimivan myös tehokkaana kontrollimekanismina. Verkostot ovat tavallisesti luonteeltaan jatkuvia ja melko pysyviä sekä jollain tavoin kaikille niissä toimiville hyötyä tuottavia. Yhteistoiminnan käytännöt perustuvat itsenäisten toimijoiden yhdessä määrittelemiін normeihin ja periaatteisiin. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 12, 34, 41-42.). Yhteinen tavoite ja odotus lisäarvosta pitävät verkostot toiminnassa. Verkostoja pidetään rakenteeltaan löyhinä, joustavina ja dynaamisina. Niitä voidaan luonnehtia epävirallisiksi ja ”mataliksi” organisointitavoiksi. Kun hierarkkisessa organisaatiossa päätöksentekovalta on johdolla, verkostoissa päätökset tehdään neuvotellen. (Airaksinen ym. 2004, 30; Airaksinen & Haveri 2003, 6-7.) Verkostoituminen puolestaan on eri organisaatioiden välistä yhteistyötä, jossa vaihdetaan tietoja, suunnataan toimintoja, jaetaan resursseja tavoitteena parantaa toistensa toimintaa yhteiseksi hyödyksi jakaen riskejä, velvollisuuksia ja palkkioita. Haveri (2004, 29.) Verkosto ei ole kuitenkaan sama asia kuin hyvin toimiva yhteistyö, vaan yhteistyö voi organisoitua myös muuten. Verkostomainen yhteistyö ei takaa itsessään yhteistyön laatua. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 12.) Aitona yhteistyönä voidaan pitää yhteistyötä, jossa tehdään omasta halusta yhdessä jotain konkreettista, josta on molemmille hyötyä, eli syntyy niin sanottu win-win -tilanne (Kuntaliitto 2007, 22).

Verkostoja voi olla monenlaisia eri tarkoituksiin soveltuvina. Hiironniemi (2005) on ryhmitellyt paikallisen hallinnan verkostot poliittisen päätöksenteon ja toimeenpanon verkostoihin (poliittis-hallinnolliset verkostot), kansalaisten ja yhteisöjen suoran vaikuttamisen verkostoihin (vaikuttajaverkostot), palvelutuotannon verkostoihin, paikallistason kehittämisverkostoihin ja paikalliskulttuurin kehittämisverkostoihin. Näistä poliittisen päätöksenteon verkostot toimivat lähinnä kuntaorganisaation sisällä, muut voivat olla sekä ulkoisia, että sisäisiä ja toisaalta verkostot menevät osittain päällekkäin. (Emt., 53.)

Verkostomaisen toiminnan odotetaan madaltavan organisaatioiden välisiä rajoja. Rajoilla voi olla kuitenkin kahtalaisia merkityksiä. Ne voivat olla välttämättömiä ja tarpeellisia (hahmottaa erilaisuutta, jäsentää toimintaa, määrittää mukanaolijat) tai rajat voivat tuoda mukanaan ongelmia muun muassa vuorovaikutukselle. Yksi tärkeimmistä pullonkauloista erilaisten rajojen ylittämises- sä on se, että konkreettisten rajojen ja näkymättömien ajatuksellisten ja toimintatapoihin liittyvien rajojen välistä riippuvuutta ei ole tunnistettu. Näkyviä rajoja voivat olla institutionaaliset, sektori-kohtaiset, organisatoriset ja maantieteelliset rajat. Näkymättömät rajat liittyvät ajattelu- ja toimintatapoihin. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 43.)

Näitä verkostomaisen yhteistoiminnan ”näkymättömiä” esteitä ja pullonkauluja voivat olla

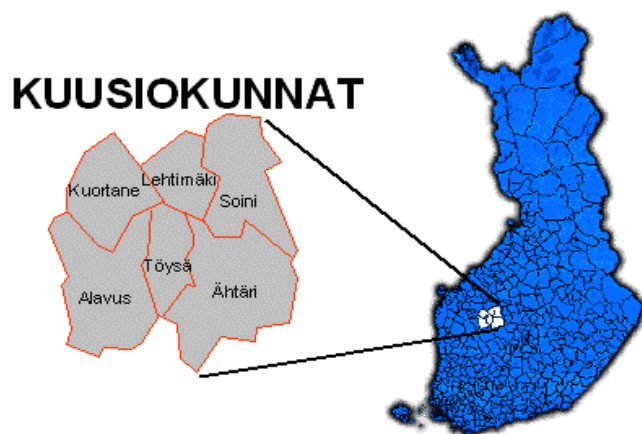
- keinotekoisuus -verkostot keinotekoisia, jolloin yhteistyöstä tulee itsetarkoitus
- yhteensopimattomuus- organisaatiot ja ihmiset eivät tule toimeen keskenään
- eristäytyminen - organisaatiot keskittyvät omiin asioihinsa, eivätkä suuntaudu ulospäin
- informaation panttaaminen - organisaatiot eivät jaa aktiivisesti tietoa toisilleen
- epäluotettavuus - menetettyä luottamista on vaikea palauttaa
- kurittomuus- toimijat eivät noudata verkoston pelisääntöjä ja kumppanuussuhteiden ensisijaisuutta
- ymmärtämättömyys - keskeiset toimijat eivät ymmärrä toistensa lähtökohtia, tavoitteita ja strategioita
- sitoutumattomuus - toimijoiden oletetaan sitoutuvan yhteiseen hyvään etsimättä sitoutumista kunkin toimijan omista lähtökohdista ja hyväksymättä erilaisuutta
- resurssien puute - jokaisen toimijan odotetaan tuovan verkostoon jotain lisäarvoa
- oppimattomuus - osaamattomuus hyödyntää omia ja muiden kokemuksia
- foorumien vähäisyys ja toimimattomuus - yhteistyön onnistuminen edellyttää osallistumisfoorumia
- työnjaon selkiytymättömyys - juututaan paikalleen eikä pystytä tekemään työn- ja vastuunjakoa (Cooke 1996; ref. Linnamaa & Sotarauta 2000, 43-44.)

Verkostojen heikkouksiksi voivat nousta myös koordinaatio-ongelmat, legitimitietin puute, tehotomuus ja heikko implementaatiokyky (Airaksinen & Haveri 2003, 6-7). Lisäksi verkostotoiminta voi aiheuttaa verkostoväsymystä ja turhautumista, mikäli verkoston ohjaukseen, toiminnan määrittelyyn ja arviointiin ei paneuduta riittävästi. Verkostoissa toimijat toimivat tavallisesti taustaorganisaationsa tai ammattiryhmänsä edustajana. Nämä yhdistettynä eri toimijoiden henkilökohtaisiin omaisuuksiin ja motiiveihin ovat yleisiä verkostotoiminnan ongelmia. (Uusikylä 1999.)

4 KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNTA

4.1 Yleistä

Kuusiokuntien seutukunta sijaitsee Länsi-Suomen läänissä Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Seutukuntaan kuuluvat Alavuden kaupunki, Kuortaneen kunta, Lehtimäen kunta, Soini kunta, Töysän kunta ja Ähtärin kaupunki.



Kuusiokuntien pinta-ala on 3 410 km² ja asumistiheys 8,5 asukasta/km². Tiheimmin asuttu on Alavus (12,3 asukasta/km²) ja harvimmin asuttu Soini (4,9 asukasta/km²). Seutukunnan asukasluku oli 31.12.2006 tilanteen mukaan 28 309.

Taulukko 5: Kuusiokuntien seutukunnan väkiluvun kehitys ja ennuste vuoteen 2030

	1998	2000	2002	2003	2007	2010	2020	2030
Alavus	10 104	9 930	9 742	9 691	9 543	9 421	9 251	9 187
Kuortane	4 570	4 457	4 366	4 282	4 167	4 009	3 780	3 642
Lehtimäki	2 179	2 160	2 046	2 020	1 914	1 802	1 639	1 559
Soini	2 820	2 799	2 717	2 682	2 580	2 423	2 137	1 998
Töysä	3 195	3 205	3 183	3 206	3 248	3 370	3 650	3 848
Ähtäri	7 393	7 215	7 060	7 000	6 857	6 611	6 281	6 129
Kuusiokunnat	30 261	29 739	29 114	28 881	28 309	27 636	26 363	26 363

Lähde: Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2008.

Väestönkehitys on ollut viimeiset vuodet negatiivinen alentuneen syntyvyyden ja muuttoliikkeen vuoksi. Ennusteiden mukaan seutukunnan väestö vähenee tulevaisuudessakin. Ainoastaan Töysän asukasluvun ennustetaan nousevan tulevina vuosikymmeninä. Väestö myös ikääntyy Kuusiokunnissa. Ikääntymiskehityksessä on kuntakohtaisia eroja niin, että joissakin kunnissa väestö on jo ikääntynyt; toisissa voimakas ikääntyminen on vasta alkamassa. Väestöstä 65 vuotta täyttäneitä on tällä hetkellä 21 prosenttia ja ennusteiden mukaan vuonna 2030 yli 33 prosenttia (lisäys 2300).

Kuusiokuntien elinkeinorakenne on seuraava: alkutuotanto 14,1 %, jalostus 25,7 %:a ja palvelut 57,7 %:a. Tärkeimpiä toimialueita ovat puu, metalli, rakentaminen, kauppa ja matkailu sekä maatalous. Väestön koulutus- ja tulotaso on keskimääräistä alhaisempia. Virallisen työssäkäyntialueen kunnista muodostavat vain Alavus ja Töysä. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2008.) Valtion paikallishallinnon viranomaisten (poliisi ja työvoimatoimisto) ja Kelan toimialueena on seutukunta.

Etelä-Pohjanmaan -aluekeskusohjelmaa varten tehdyssä tilastollisessa tutkimuksessa selvitettiin hyvinvoinnin ulottuvuuksia kolmella kokonaisuudella: ilkeät ongelmat, pahoinvointi ja syrjäytyminen. Näiden indikaattoreiden valossa Kuusiokuntien hyvinvoinnin tila eri ulottuvuuksilla ei ole yhtenäinen. Kuusiokuntien seutukunnan kunnissa koko Etelä-Pohjanmaan verrattuna eniten ilkeitä ongelmia esiintyy Töysässä, Alavudella ja Ähtärissä. Sen sijaan Lehtimäki ja Soini sijoittuvat maakunnassa parhaiten. Syrjäytymistä kuvaavien indikaattoreiden mukaan Kuusiokuntien itäreunalla Soini ja Ähtäri ovat maakunnallisesti heikoimpien alueiden joukossa. Pahoinvoinnin osalta maakunnan reuna-alueet, Kuusiokunnista Soini, Lehtimäki ja Ähtäri ovat pahoinvoivinta aluetta. Tämän tutkimuksen valossa Kuusiokuntien seutukunta on vielä hyvinvoinnin osalta suhteellisen turvallinen, mutta syrjäytymiseen ja pahoinvointiin liittyvät ongelmat korostuvat Kuusiokuntien itäisellä alueella. (Lehtola ym. 2003, 39-45.)

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointibarometritutkimuksen mukaan eteläpohjalaisten hyvinvointi toteutuu kokonaisuudessaan varsin hyvin, mutta väestön hyvinvoinnin tilassa, hyvinvointitarpeissa ja eri toimijoiden mahdollisuuksissa vastata tarpeisiin on alueellisia, alueiden sisäisiä ja väestöryhmittäisiä eroja. Kuusiokuntien seutukunnan hyvinvoinnin ongelmat liittyivät koko Etelä-Pohjanmaan tilanteeseen verrattuna hieman useammin toimeentulon turvaamiseen (alhainen tulotaso, velkaongelmat, työttömyys) ja syrjäytymisongelmiin (fyysinen tai psyykkisiin sairaus, päihteiden käyttö, yksinäisyys). Lisäksi Kuusiokunnissa koettiin turvattomuuteen liittyviä ongelmia koko maakuntaa useammin. (Lehtola & Jokiranta 2005.)

4.2 Seutuyhteistyö Kuusiokunnissa

Kuusiokuntien seutuyhteistyö juontaa juurensa jo 70-luvulle. Järjestelmällisemmin yhteistyötä on tehty 1990-luvulta alkaen EU:n myötä. Seutuyhteistyö perustuu vuonna 2001 solmittuun yleiseen sopimukseen (Kuusiokuntien seutusopimus 2001). Seutukunnalla ei ole oikeustoimikelpoista toimielintä, vaan päätökset tehdään kunnissa. Seudullisissa elimissä päätöksiä tehdään konsensusperiaatteella.

Seutukunnan organisaatioon kuuluvat ylimpänä seutuneuvosto, johon kuuluu neljä jäsentä jokaisesta kunnasta asemavaltuuksien perusteella. Seutuneuvoston tehtävänä on muun muassa päättää seutuyhteistyön linjoista ja strategioista. Käytännön työvälineenä ja valmisteluelimenä toimii kunnanjohtajista koostuva työryhmä. Seutuyhteistyön valmistelutehtäviin on palkattu yksi kokopäiväinen työntekijä. Lisäksi seutukunnalla on hallinnonaloittaisia työryhmiä, jotka valmistelevat ja tekevät kehittämissesityksiä omaan toimialaansa liittyvistä asioista. Seutuyhteistyön vetovastuu kiertää kunnissa.

Kuusiokuntien maaseutuohjelma on laadittu vuonna 2000 (Kuusiokuntien maaseutuohjelma 2000). Maaseutuohjelmassa on tunnistettu hyvinvointipalvelujen merkitys alueen elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden kannalta, palvelujen tarpeen kasvu ja palvelujen merkitys yritysten toimintaedellytysten varmentajana. Ohjelmaan on kirjattu palvelujen tarkastelu seudullisena kokonaisuutena yhtäältä tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen ja toisaalta osaavan henkilöstön saatavuuden näkökulmasta. Uuden seutustrategian ja ohjelman laadinta on käynnistynyt vuonna 2005.

Seudullisia yhteistyömuotoja Kuusiokunnissa ovat esimerkiksi yhteiset kehittämishankkeet, yhteiset viranhaltijat, palveluiden tuottaminen kuntien välisin ostopalvelusopimuksin, kilpailuttaminen ja yhteishankinnat, erikoistuminen/työnjako tietyn hallintokunnan viranhaltijoiden kesken ja palveluyhteistyö. Osa yhteistyöstä tapahtuu koko seutukunnan alueella, osa kahden tai useamman kunnan välisenä.

4.3 Sosiaalitoimen seutuyhteistyö Kuusiokunnissa

Sosiaalitoimen seutuyhteistyötä on Kuusiokunnissa ollut 1960 - 70 -luvulta lähtien. Sosiaalijohto on perinteisesti kokoontunut keskustelemaan ajankohtaisista asioista, mutta tiiviimpiä muotoja yhteistyö on saanut 1990 -luvulla ja erityisesti 2000- luvulla. Seutuneuvoston toimeksiannosta on Kuusiokuntien alueella vuodesta 2001 alkaen tehty useita selvityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellisesta uudistamisesta. Uudistamistarpeita on perusteltu kuntien rahoitusmahdollisuuksien kapenemisella, sosiaali- ja terveydenhuollon kohonneilla kustannuksilla ja huolella palveluista tulevaisuudessa. Kuusiokuntien perusturvajohtajat ovat laatineet selvityksen sosiaalitoimen yhteistyömahdollisuuksista (2002), jossa on kartoitettu sosiaalipalvelujen tuottamistavat, määritelty yhteistyöalueet ja laadittu luonnostelma seudullisesta kehittämisohjelmasta. Selvityksen jälkeen yhteistyö viranhaltijatasolla on tiivistynyt ja siitä on tullut suunnitelmallisempaa.

Sosiaalipalvelujen nykytilanne/haasteet –selvityksen (2003) pohjana on käytetty silloin valmisteilla ollutta sosiaalialan kehittämisohjelmaa ja sosiaalipalveluista annettuja laatu- ja mitoitussuosituksia. Selvityksessä on todettu pullonkaulat palveluiden resursseissa ja saatavuudessa sekä linjattu yhteistyömahdollisuuksista seutukunnallisesti sekä myös yhteisöjen ja yksityisten yritysten suuntaan. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon selvitykset ja rakenteelliset muutosesitykset on koottu vuoden 2003 lopussa selvitystyöryhmässä yhdeksi raportiksi (Kuusiokuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi 2003).

Tehdyistä selvityksistä nousivat esille keskeisinä kehittämiskohteina lähipalvelujen resursointi, kotona asumisen tukeminen, asiantuntemuksen ja erityisosaamisen turvaaminen alueellisesti, ylikunnalliset palvelumahdollisuudet sekä erikoistuminen ja työnjako. Väestöryhmittäiset palvelutarpeet liittyivät lapsiin ja perheisiin sekä vanhuksiin ja vammaisiin. Selvitykset toivat esiin yhtäältä selkeitä vajeita palveluissa (esimerkiksi kotihoito, lastensuojelu, sosiaalityö, erityispäivähoito) ja toisaalta vinoutumia palveluissa (esimerkkinä vanhusten palveluasuminen laajentuminen kotihoiton kustannuksella) sekä palvelutarpeita, joihin ei oltu osattu vielä varautua (esimerkiksi kehitysvammaiset).

Selvitysten ja niiden laatimisprosessien on arvioitu auttaneen seudullisesti kehittämiskohteiden tunnistamista, kokonaisuuden hallintaa, yhteistyön jäsentymistä, suunnitelmallisuutta, kehittämiskohteiden hankkeistamista ja eri rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämistä. On myös havaittu, että asiat näyttävät erilaisina, kun niitä tarkastellaan seudullisesti suurempina kokonaisuuksina. Sosiaali- ja terveydenhuollon selvitysten yhteydessä nousi esiin tarve sopia yhteistyön rakenteista ja yhteisistä seudullisista toimintalinjauksista. (Nurmi 2005.)

Selvitysten perusteella Kuusiokuntien kunnallishallitukset päättivät käynnistää vuonna 2004 seudullisen terveydenhuollon yhteistyön tiivistämisen kuntayhtymämallilla ja sosiaalitoimen yhteistyön lisäämisen sopimusmallilla. Jatkovalmistelua varten kunnat saivat STM:n kolmivuotisen rahoituksen Kuusiokuntien terveisyhtymähankkeeseen (2003) ja sosiaalitoimen seutukoordinaattorihankkeeseen (2003). Sosiaalitoimen seutukoordinaattorihankkeen avulla Kuusiokuntiin voitiin palkata päätoiminen työntekijä seutuyhteistyöhön. Hankkeen keskeisiksi tavoitteiksi määriteltiin sosiaalipalvelujen seutusopimuksen ja yhteisten strategioiden valmistelu, seudullisen palvelutuotannon ja toimintatapojen kehittäminen, osaamisen vahvistaminen, seudullisten hankkeiden valmistelu ja hyvinvointitiedon tuottaminen. Myös terveisyhtymähankkeen tavoitteet olivat samansuuntaisia. Hankkeiden tuloksena Kuusiokuntien kunnat ovat keväällä 2005 tehneet päätöksen

kahden terveydenhuollon kuntayhtymän yhdistämisestä yhdeksi seudulliseksi terveydenhuollon kuntayhtymäksi 1.1.2006 alkaen ja solmineet yleisen tason sosiaalitoimen seutusopimuksen, jossa on määritelty yhteistyön tavoitteet, malli ja rakenne.

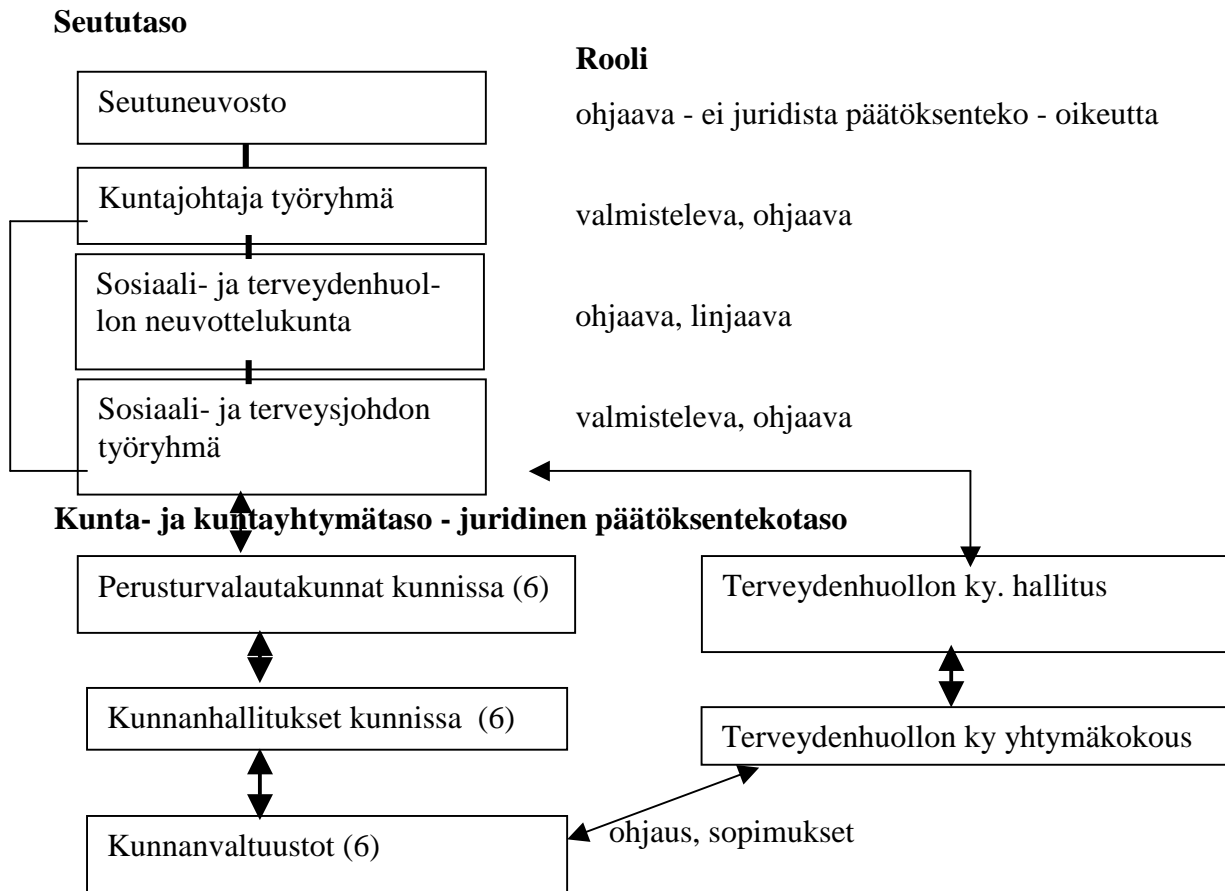
Kuusiokuntien seutukunnan kunnat ovat sosiaalitoimen seutusopimuksessa (2005) sitoutuneet pitkäjänteiseen yhteistyön kehittämiseen kumppanuuteen perustuvalla verkostoyhteistyöllä, jossa kunnioitetaan kunkin kunnan itsenäistä päätösvaltaa ja mahdollistetaan yhteistyö myös muiden tahojen kanssa yli seutukuntarajojen. Sopimuksella tavoitellaan tilannetta, jossa Kuusiokunnissa olisi tulevaisuudessa yhteinen hyvinvointipalvelualue, jossa asukkaat voisivat käyttää palveluja yli kuntarajojen. Palveluja järjestettäisiin tarvittaessa yhdessä ja yhteistyössä seutukunnalla toimivien järjestöjen ja yksityisten palvelutuottajien kanssa. Yhteistyön pohjana olisivat yhdessä sovitut seudulliset strategiat ja linjaukset.

Sosiaalitoimen seutusopimuksessa kunnat ovat sitoutuneet toteuttamaan yhteistä seudullista ja alueellista hyvinvointi- ja toimintapolitiikkaa, tuottamaan sosiaalitoimen seutukunnallisia palveluja yhteistyössä ja kehittämään sosiaalitoimen erityisosaamista. Lisäksi sopimukseen sisältyy yhteinen kehittämistoiminta, sosiaalitoimen palvelujen ja maksujen tasosta ja palvelujen laadusta sopiminen sekä hankintayhteistyö. (Emt.)

Seutukunnalle on perustettu sopimuksessa uutena seudullisena toimielimenä seutuneuvoston alaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, joka koostuu seutukunnan sosiaali- ja terveystoimien johtavista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä. Neuvottelukunnan tehtävänä on ohjata ja koordinoida seutuyhteistyötä. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluvat myös sosiaalipalveluiden kehittäminen, strategialinjaukset, toimenpideohjelman laatiminen, arviointi sekä seutukunnan asukkaiden hyvinvoinnin seuraaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalle asioita valmistelee Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystoimien työryhmä. Neuvottelukunnalla ei ole itsenäistä päätösvaltaa ja sen rooli seutuyhteistyössä on vielä muotoutumatta (Emt.)

Neuvottelukunta –tyyppisen toimintamallin vahvuutena pidetään yhtäältä peruskuntien vahvaa roolia ja rakenteellista joustavuutta. Toisaalta tärkeänä pidetään sitä, että seututasolla on yhteistyöfoorumi sosiaali- ja terveydenhuollon koordinoimiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta uutena toimielimenä on vasta hakemassa toimintamuotojaan.

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seudullisen päätöksenteko rakenteen nykyinen toimintamalli on seuraava:



Kuvio 3: Sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksentekorakenne Kuusiokunnat (Nurmi 2006).

Toimintamallin heikkoutena ovat sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden hallinnan ja johtamisen ongelmat, kun sosiaalitoimessa yhteistyötä tehdään sopimus pohjaisesti ja terveydenhuollossa on kuntayhtymämalli. Asioiden käsittely on tällä hetkellä monivaiheista, moniportaista, haavoittuvaa ja myös ohjauksuhteet ovat epämääräiset. Seututasolla ei ole tällä hetkellä toimielintä, joka tekisi kokonaisuudesta juridisia seudullisia päätöksiä, vaan päätökset tehdään yksittäisissä kunnissa ja terveydenhuollon osalta ohjaavasti kunnassa ja juridisesti kuntayhtymässä. Perusturvalautakuntien jäsenet ovat etäällä seudullisesta päätöksenteosta ja heidän roolinsa ja vaikuttamismahdollisuutensa ovat heikkoja.

Seututasolla tehty sosiaali- ja terveydenhuollon strategia voi olla joiltakin osin ristiriidassa kuntien omien strategioiden kanssa. Seutukunnallinen toiminta perustuu verkostoihin ja keskinäisiin sopimuksiin. Konkreettiset muutokset toteutuvat hitaasti ja ovat riippuvaisia sitoutumisen asteesta. Vaihtoehtoisia malleja nykyiselle toimintamuodolle ovat yhteislautakunta (isäntäkuntamalli), sosi-

aalitoimen kuntayhtymä, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kuntayhtymä tai kuntien mahdolliset liitokset ja peruskuntamalli.

Seutuyhteistyön muodot

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyö on jäsentynyt neljään osa-alueeseen: strategiayhteistyöhön, palveluyhteistyöhön, hanke- ja kehittämissyhteistyöhön sekä henkilöstön yhteistyömuotoihin.

Strategiayhteistyö

Seutusopimuksen täydentämiseksi on Kuusiokunnissa tehty seudullinen hyvinvointistrategia (sosiaali- ja terveystaloudelliset kysymykset, seudullinen palvelurakenne, sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö ja henkilöstöpolitiikka. (Kuusiokuntien hyvinvointistrategia 2006.)

Strategiatyössä vaikeuksia aiheuttaa yhteisen seudullisen tahtotilan löytyminen ja sitoutuminen seutukuntaan. Työtä on hidastanut epävarmuus toimijoista, sillä Lehtimäen kunta on tehnyt kunta-liitosselvitystä ja Soinin kunta selvittänyt yhteistyömahdollisuuksia toisen seutukunnan suuntaan. Keskeiseksi ongelmaksi voi muodostua myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuden hallinta niin kunnissa kuin seutukunnassa, kun terveydenhuolto on järjestetty kuntayhtymässä ja sosiaalitoimi sopimus pohjaisesti. (Nurmi 2005.)

Palveluyhteistyö

Tällä hetkellä sosiaalipalveluja ostetaan ja myydään jonkin verran kuntien kesken esimerkkeinä päivähoito, edunvalvonta ja erityislastentarhanopettajan palvelut. Kasvatus- ja perheneuvolapalvelut ja A-klinikkatoiminta on järjestetty vuodesta 1996 alkaen terveyskeskuskuntayhtymien toimintana. Kuusiokuntien sosiaalitoimen selvityksissä esiin nousseisiin ongelmakohtiin on vastattu yhteisellä hanketyöllä kehittämällä uusia palvelumuotoja ja toimintatapoja esimerkiksi vanhustyöhön sekä lasten ja perheiden palveluihin. Myös yhteistyö kolmannen sektorin kanssa seudullisella tasolla on käynnistynyt muun muassa päihdeongelmaisten päiväkeskus- ja tukiasumistoiminnassa

ja omaishoidossa. Lisäksi seutukunnallisena on selvitetty muun muassa palvelusetelin käyttömahdollisuuksia ja sosiaalityön resursseja (erityisesti lastensuojelu ja vammaispalvelu). Sosiaali-päivystys on käynnistetty kolmen seutukunnan yhteistyönä.

Vaikka puheen tasolla yhteisiä palveluja pidetään toivottavina, konkreettisia toimintatapojen muutoksia ja uusia yhteistyömuotoja on syntynyt hitaasti varsinkin, kun kunta- ja palvelurakenneselvityksen linjaukset eivät ole selvillä. Palveluyhteistyössä vaikeuksia aiheuttaa lisäksi pitkäjänteisen kehittämistyön ja kuntien vuosibudjettien kohtaamattomuusongelmat. (Nurmi 2005.)

Hankeyhteistyö

Seutukunnalla toimii useita eri lähteistä rahoitettuja kehittämishankkeita, joita toteutetaan yhteistyössä pääasiassa kuntien, yhdistysten, terveydenhuollon ja työvoimahallinnon kanssa osittain seutukunnallisina ja osittain maakunnallisina. Keskeisimmät hankkeet kohdistuvat työllistymiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, lasten ja perheiden hyvinvointiin, ikäihmisten palveluihin, erityispalvelujen järjestämiseen ja yhteistyöhön terveydenhuollon kanssa sekä hyvinvointitiedon tuottamiseen. Kehittämishankkeet ovat pääasiassa seudullisia, sillä useimmiten rahoituksen saaminen on edellyttänyt usean kunnan välistä yhteistyötä.

Kehittämistyö määräaikaisten projektien avulla on koettu työlääksi ja raskaaksi. Myös hankeväsytymistä on havaittavissa. Useiden hankkeiden yhtäaikainen läpivienti on vaatinut koordinoitua ja kokonaisuuden hallintaa. Lisäksi hankkeiden rahoitusajat on koettu liian lyhyiksi pysyvien muutosten aikaansaamiseksi ja hyvien käytäntöjen jatkamisessa kuntien omilla rahoilla on ollut ongelmia. (Nurmi 2005.)

Henkilöstön yhteistyömuodot

Henkilöstön yhteistyömuotoina seudulla toimii säännöllinen sosiaali- ja terveysjohdon työryhmä. Sosiaalityöntekijät ovat aloittaneet oman seutukunnallisen kokoontumisensa tutor-periaatteella, myös päivähoiton, vammaistyön ja vanhustyön esimiehillä on omat kokoontumisensa. Seudulla on toteutettu lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen seutukunnallinen lähiesimieskoulutus ja työnohjaus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset euroa/asukas vuonna 2006 olivat seuraavat:

Taulukko 6: Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset Kuusiokunnissa e/asukas 2006

	Alavus	Kuor- tane	Lehti- mäki	Soini	Töysä	Ähtäri	Etelä- Pohjanmaa	koko maa
Sosiaalitoimi	1054	1189	1514	1297	1081	1101	1061	1207
Terveydenhuolto	1481	1487	1553	1616	1372	1841	1427	1330
Sosiaali- ja terveydenhuolto yhteensä	2535	2676	3067	2912	2453	2942	2489	2537

Lähde: Kuntaliitto 2008a.

Kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset vuoden 2006 tilanteen mukaan Kuusiokunnissa olivat Töysää lukuun ottamatta yli Etelä-Pohjanmaan ja Töysää ja Alavutta lukuun ottamatta koko maan keskitason. Vähiten sosiaali- ja terveydenhuoltoon käytettiin Töysässä (2453 e/asukas) ja eniten Lehtimäellä (3067 e/asukas). Kuntakohtaiset vaihtelut palvelurakenteessa, toimintatavoissa ja kustannuksissa ovat suuria. Kuntien koolla ja ikärakenteella ei ole suoraa yhteyttä kustannuksiin.

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

5.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimustehtävänä on kuvata, analysoida ja ymmärtää luottamushenkilöiden näkökulman kautta sosiaalitoimen seutuyhteistyön mahdollisuuksia ja esteitä paikallisessa kontekstissa Kuusiokuntien seutukunnassa. Tarkastelunäkökulmana on lähestyä tehtävää hallinnollisesta ja palvelujärjestelmän rakenteellisesta näkökulmasta. Koska tutkimuksen empiirinen osio koskee luottamushenkilöitä ja päätöksentekoa, nousevat myös demokratiaan, kunnan itsehallintoon ja päätöksenteon ilmapiiriin liittyvät asiat tärkeiksi (Aronen 2004, 60-70). Asiakas- ja työntekijänäkökulman olen rajannut tämän tutkimuksen empiirisen osan ulkopuolelle.

Tutkimusongelmaan haen vastausta kahdella päätöksentekoon liittyvällä osiolla ja seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

1. Miten ja minkälaisina sosiaalitoimen seutuyhteistyön mahdollisuudet ja esteet näkyvät Kuusiokunnan seutukunnan yhteisissä ja kuntien omissa suunnitelmissa ja strategioissa? Löytyykö suunnitelmista peruste sosiaalitoimen seutuyhteistyölle?
2. Mitkä ovat luottamushenkilöiden näkemykset sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä paikallisen yhteistyön kannalta:
 - Mitkä ovat sosiaalitoimen keskeisimmät tarpeet ja ongelmat tällä hetkellä ja tulevaisuudessa?
 - Mitkä ovat seudullisen yhteistyön mahdollisuudet ja paikat ?
 - Mitkä ovat keskeisimmät seudullisen yhteistyön esteet ja ongelmat?
 - Minkälaisina luottamushenkilöt kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa yhteistyössä?
 - Minkälainen seudullinen päätöksenteko tulisi olla yhteistyön kannalta?
 - Mitä sosiaalitoimen palveluja voitaisiin järjestää yhdessä?

Kysymyksenasettelulla pyrin löytämään asioita ja tekijöitä, jotka vaikuttavat luottamushenkilöiden näkemyksiin sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä ja arvioimaan näkyvätkö kuntien omat sosiaalitoimesta tehdyt linjaukset luottamushenkilöiden näkemyksissä.

Tutkimuksen empiirisessä osassa seutukunnalla tarkoitan virallista seutukuntajaon mukaista seutukuntaa, jollainen Kuusiokunnat on.

5.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelminä olen käyttänyt sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä aineiston keräämisessä ja analysoinnissa. Tutkimukseni empiirinen aineisto muodostuu tutkimuskysymysten mukaisesti kahdesta erilaisesta aineistosta: yhtäältä seutukunnan ja kuntien strategia-asiakirjoista ja toisaalta kyselytutkimuksella luottamushenkilöiltä kerätystä aineistosta.

Tämän tutkimuksen tutkimusstrategiana ja lähestymistapana olen käyttänyt tapaustutkimusta, jossa tavoitteena on saada ilmiöstä mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva. Tyypillistä tapaustutkimukselle on erilaisten menetelmien ja aineistojen käyttö tutkimusongelman selvittämiseen tavoitteena koota tapauksesta monipuolisesti tietoa. Tutkimusmenetelmänä käytetään usein sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä toisiaan täydentävinä. Tapaustutkimuksessa ei tavallisesti käytetä suuria otosmääriä eikä pyritä tilastolliseen yleistämiseen. Tämän sijasta tapausta tutkitaan kontekstisidonnaisesti, jolloin pyrkimyksenä on ottaa huomioon paikalliset, ajalliset ja sosiaaliset kontekstit. Tutkimus on pikemminkin kuvailevaa, jossa ilmiölle etsitään selityksiä; joskus myös kuvaamalla tapahtunutta muutosta. Tavoitteena on ilmiön ymmärtäminen ja tulkitseminen mahdollisimman syvällisesti. Perussovelluksina ovat yhtäältä ilmiön tutkiminen yksittäisen tapauksen avulla, jolloin pyritään teorian, mallin tai käsiterakenteen luomiseen tai ymmärryksen lisäämiseen esimerkiksi kuvailevan tutkimusotteen avulla. Toisaalta ilmiötä voidaan tutkia peräkkäisten tapausten avulla, jolloin tutkimuksen kohteena ovat joukko toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tapaustutkimus pyrkii antamaan tilaa ilmiöiden monimuotoisuudelle ja kopleksisuudelle yrittämättä liiaksi yksinkertaistaa niitä. Usein lähestymistavassa tutkija ja tutkimuskohde ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja tutkimusotteessa tunnistetaan mahdollinen tutkijan oma vaikutus tutkimuksen tuloksiin. Tämän vuoksi tutkimuksen tulosten tarkastelu ja analysointi pyritään tekemään läpinäkyvästi, selkeästi ja perustellusti. Tutkimusraporttia pidetään tutkijan tulkintana tilanteesta. (Yin 1984; Eskola & Suoranta 1998, 16-18, 60-68; Metsämuuronen 2003, 161, 169-171; Jäppinen 2005, 14.) Tässä tutkimuksessa tutkin sosiaalitoimen seutuyhteistyötä Kuusiokuntien seutukunnassa paikallisesti. Tavoitteenani on ensisijaisesti ymmärryksen lisääminen paikallisessa kontekstissa.

Hirsijärvi ja Hurme (2004) pitävät mahdollisena käyttää samassa tutkimuksessa sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä ja niiden yhdistelmiä ja liittävät tutkimusmenetelmien eron lähinnä siihen, mitä halutaan tutkia (ks. myös Töttö 2004). Kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä voidaan yhdistää usealla tavalla tutkimuksen tekemisen eri vaiheissa, joko niin, että yhdistäminen tapahtuu johtopäätöksiä tehtäessä, jolloin menetelmät täydentävät toisiaan tai niin, että tiedot käsitellään eri menetelmällä kuin ne on kerätty. Menetelmätasolla kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen vaiheen vuorottelua voidaan jaotella yhtäältä sen mukaan, missä järjestyksessä menetelmiä käytetään (peräkkäin, rinnakkain tai sisäkkäin) ja toisaalta sen mukaan, mikä on menetelmän tehtävä ("varmentava", täydentävä, laukaiseva, innoittava tai kuvaileva käyttö). Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen menetelmää toisiaan täydentävänä käytetään esimerkiksi, kun niiden alun alkaen on suunniteltu kattavan tutkimuksen eri osa-alueet, jolloin saadaan lisää eri näkökulmia tutkittavasta ilmiöstä. (Layder 1993; ref. Hirsijärvi & Hurme 2004, 21-33.) Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt menetelmiä rinnakkain ja sisäkkäin sekä täydentävänä ja kuvailevana tarkoituksena saada erilaisia näkökulmia tutkittavasta asiasta.

Yleisenä periaatteena kvantitatiivisessa tutkimuksessa pidetään riittävän suurta otoskokoa, jotta voidaan käyttää tilastollisia menetelmiä ja yleistämistä. Kuitenkin selvästi erottuvat asiat nousevat näkyviin pienestäkin aineistosta (Alkula & Pöntinen 1999, 44). Koska kyselytutkimukseni tutkimusaineisto on suhteellisen pieni (45), olen käyttänyt kvantitatiivisista menetelmistä vain perusmenetelmiä (suoria ja prosenttijakaumia sekä ristiintaulukointia) analysoidakseni ilmiöiden suuruutta, järjestystä tai vaihtelua.

Asiakirja-aineiston kvalitatiiviseen analyysiin voidaan käyttää muun muassa sisällön analyysia ja teemoittelua. Sisällön analyysi ja teemoittelu eroavat toisistaan siinä, että sisällön analyysissä koko tutkittava aineisto käsitellään ja koodataan kun taas teemoittelussa aineistosta nostetaan esille löydetty teemat, mutta koko aineistoa ei yksityiskohtaisesti analysoida. (Tuomi & Sarajärvi 2002). Eskolan ja Suorannan (1998, 186-189) mukaan sisällön erittelyllä tarkoitetaan joukkoa erilaisia tapoja luokitella ja järjestää laadullista aineistoa. Kyngäs ja Vanhanen (1999) nimittävät aineistosta lähtevää sisällön analyysiä induktiiviseksi sisällön analyysiksi. Siinä aineistoa pelkistetään, ryhmitellään ja abstrahoidaan. Tutkimuksen tuloksena voidaan saada aikaiseksi malli, käsitejärjestelmä, käsitekartta tai kategorioita. (Eskolan & Suoranta 1998, 188-189; Kyngäs & Vanhanen 1999.)

Teemoittelua pidetään yhtenä kvalitatiivisen aineiston analyysikeinona, eräänlaisena taktiikkana (Miles & Huberman 1994; ref. Hirsijärvi & Hurme 2004, 171). Teemoittelussa tekstiaineistosta pyritään löytämään ja erottelemaan tutkimusongelman kannalta olennaisia teemoja ja vertailemaan teemojen esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa. Teemoittelua pidetään käyttökelpoisena käytännöllisen tutkimusongelman ratkaisemisessa, jolloin tutkimusaineistosta voidaan poimia olennaisin tieto ja aineiston osa. (Eskola & Suoranta 1998, 175-186.) Teemoja havainnollistetaan aineistolainauksilla, joita voivat olla esimerkiksi aineistoa kuvaava esimerkki, perustelu tutkijan tekemälle tulkinnalle tai aineistosta pelkistetty ja tiivistetty kertomus. Lisäksi aineistolainauksilla voidaan elävöittää tekstiä. (Tuomi & Sarajärvi 2002.)

Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt asiakirja-aineiston ja myöskin kyselyn avointen vastausten käsittelyyn teemoittelua. Tavoitteena oli saada strategia-asiakirjoista ja kyselyn avoimista kysymyksistä esiin kuntien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä sekä sellaisia teemoja, joilla voidaan kuvata ja ymmärtää kunkin kunnan suhtautumista sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön.

5.3 Tutkimusaineistot

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavat tutkimuskysymysten mukaisesti:

1. Kuusiokuntien seutukunnan yhteiset ja seutukunnan kuntien omat strategiat ja suunnitelmat
2. Luottamushenkilöiltä lomakekyselyllä kerätty aineisto.

Ensimmäisessä osiossa empiirisenä aineistona olivat seutukunnan yhteiset suunnitelma-asiakirjat: vuonna 2000 laadittu Kuusikuntien maaseutuohjelma 2000 – 2006 (2000) ja väliraporttivaiheessa ollut Kuusiokuntien seutustrategia (2005). Nämä asiakirjat ovat kaikkien kuntien hyväksyttävänä ohjaamassa yleisellä tasolla seutuyhteistyötä. Kuntakohtaisia asiakirjoja olivat kuntien hyväksymät omat strategiat, suunnitelmat ja kehittämisohjelmat, joita joissakin kunnissa oli tehty erillisinä ohjelmina ja joissakin osana vuotuista talousarviota ja -suunnitelmaa. Lisäksi minulla oli mahdollisuus käyttää hyväksi kuntien alkuvuodesta 2006 antamia lausuntoja kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Aineistoluettelo on lähdeluettelon lopussa. Seutukunnan yhteiset ja kuntakohtaiset strategiat keräsin viime valtuustokaudelta (2001-2004) ja mikäli suunnitelmia oli tehty, myös uudelta valtuustokaudelta (2005-) tutkiakseni onko seutuyhteistyössä ja kannanotoissa sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön tapahtunut muutoksia. Seudulliset ja kuntakohtaiset linjaukset seutuyhteistyöstä ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja vaikuttavat oletettavasti toisiinsa. Nämä strategiat edustavat virallista luottamushenkilöhallinnossa käsiteltyä seutukunnan ja kunnan kannanottoa seutuyhteis-

työhön. Lähtöoletuksenani oli, että kyselytutkimusaineistostani nousee kuntakohtaisia eroavaisuuksia, jotka ovat yhteydessä kunkin kunnan omaan strategiaan vaikka yhteinen seudullinen tahotila olisikin hyväksytty seudullisessa ohjelmassa.

Toisessa osiossa tutkimuksen kyselyaineiston keräsin Kuusiokuntien perusturva- ja sosiaalilautakuntien jäseniltä, lautakuntien kaupungin- ja kunnanhallitusten edustajilta ja valtuuston ja hallituksen puheenjohtajistolta lomakekyselyllä. Tutkimusjoukon valinnan perusteena oli ottaa mukaan keskeiset sosiaalitoimen asioista luottamushenkilöhallinnossa päättävät tahot eri kunnista. Tutkimuksen perusjoukko oli 84 luottamushenkilöä. Tutkimuksen päädyin tekemään kokonaistutkimuksena, koska tutkimusjoukon koko oli pieni.

Taulukko 7: Kuvaus tutkimusjoukosta

Kunta	Lautakunnan jäseniä	KH:n edustaja ltk:ssa	Valtuuston ja hallituksen puheenjohtajisto
Alavus	9	1	6
Kuortane	7	1	5
Lehtimäki	7	1	6
Soini	7	1	5
Töysä	6	1	5
Ähtäri	9	1	6
Yhteensä	45	6	33

Kyselylomake

Kyselylomakkeen laadinnassa käytin hyväksi Kuntaliiton seutudemokratiakyselylomaketta (Kuntaliitto 2006) ja Korpilahden (2004) sosiaali- ja terveydenhuollon seudullista yhteistyötä käsitelleen pro gradu tutkielman kyselylomaketta, jotka muotoilin tutkimusaiheeseen sopivaksi. Kyselylomake on raportin liitteenä (liite 1).

Kyselylomakkeen käyttöön päädyin, koska halusin tehdä kokonaistutkimuksen, joka ei ajallisesti esimerkiksi haastatteleamalla olisi ollut mahdollista. Lisäksi pyrin lomakekyselyllä vähentämään tutkijan omaa vaikutusta vastauksiin ja vastaustilanteeseen. Tutkimus on poikkileikkaustutkimus marras-joulukuun 2005 tilanteen mukaan. Koska kunnissa on meneillään kunta- ja palvelurakennuudistuksen ja seutukunnan sisäisten selvitysten vuoksi monenlaisia muutoksia, vastaukset voisivat uusintakyselyssä olla erilaisia.

Kyselylomaketutkimuksen heikkoutena pidetään yleensä sitä, että se antaa tietoa vain niistä asioista, joista lomakkeessa kysytään eikä lisäkysymyksiin ja tarkennuksiin ole mahdollisuutta. Tä-

män vuoksi pyrin tekemään kyselylomakkeesta mahdollisimman monipuolisen, jotta saisin kattavasti ja riittävästi informaatiota, koska tutkimusjoukko oli suhteellisen pieni. Tähän pyrin vastausvaihtojen monipuolisuudella.

Kyselylomakkeen jaoin teemoittain seuraavien otsikoiden alle:

- taustatiedot
- kuntalaisten hyvinvoinnin ongelmat
- Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyön nykytilan arviointi
- Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittäminen
- sosiaalitoimen seutuyhteistyön rakenne
- sosiaalipalvelujen järjestämismahdollisuudet.

Lomakkeen kysymykset olivat sekä strukturoituja että avoimia. Joidenkin strukturoitujen kysymysten kohdalle jätin avointa tilaa vastauksen perusteluille. Kysymykset muodostuivat kysymyspatteristoista, joissa samaa ilmiötä pyydettiin arvioimaan useilla eri ulottuvuuksilla käyttäen Likertin ja Osgoodin asteikkoja. (Alkula & Pöntinen 1999, 130-137.) Kyselylomakkeen toimivuuden arvioinnissa käytin hyväksi muiden Kuusiokuntien sosiaalijohtajia, jotka antoivat kommentteja lomakkeen kehittämiseksi. Vaikka pyrin tekemään kyselylomakkeen toimivaksi, palautteen mukaan vastaaminen vei aikaa ja jotkut vastaajat pitivät lomaketta vaikeasti täytettävänä. Erään vastaajan kommentti ”Joutui ihan miettimään asioita.” kuvaa tilannetta.

”Kyselyä ei voinut sivuuttaa pelkästään rasti ”ruutuun” systeemillä.”

”Syventymällä kysymyksiin joutuu todella miettimään kokonaisuutta.”

” Tämä kysely voisi olla myös kuntalaisille (otos), pian alkaisivat näkökulmat pulpahdella esiin yleisönosastoissa. ”

”Luottamusmiehille tietoa seutuyhteistyöstä ja siitä mitä se käytännössä merkitsee”

”Osin vastauksiin vastaaminen vaikeaa, kun ei ole ollut kuin seurantaryhmien kokouksissa ja sen perusteella tein omat johtopäätökseni.

”Aika vähän lautakunnassa asiasta keskusteltu”

Kyselyn vastauksista kävi ilmi, että lomakkeen kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja joutui pohtimaan monelta eri kannalta. Valmiit vastausvaihtoehdot näyttivät toisaalta helpottavan vastaamista, mutta toisaalta osa vastaajilla koki, että heillä ei ollut riittävästi tietoa tutkimuksen teemasta. Tämä kertoo omalta osaltaan siitä, että ”tavallisilla” luottamushenkilöillä ei ole ylipäätään kovin paljon tietoa seutuyhteistyöstä. Strukturoituihin kysymyksiin sain paremmin vastauksia kuin avoimiin kysymyksiin. Kyselylomakkeen ongelmakohdat kuvastavat yleisellä tasolla kysymysten laadintaan, käsitteiden määrittelyyn ja selkeyteen sekä vastausvaihtoehtojen kattavuuteen liittyviä vaikeuksia. Lisäksi olen tiedostanut sen, että kyselylomake voi heijastaa tutkijan omia odotuksia ja

käsityksiä, vaikka lomakkeen laadinnassa vaikutus pyrittäisiinkin minimoimaan (Hirsijärvi & Hurme 2004, 23).

5.4 Kyselyn toteutus ja kyselyaineiston käsittely

Kyselylomakeaineiston keräsin marras- ja joulukuussa 2005 sekä postikyselynä että jakamalla kyselylomaketta luottamushenkilöille toimielinten kokousten yhteydessä. Kyselylomakkeita jaoin yhteensä 84. Kyselyn tein Kuusiokuntien hyvinvointistrategiatyön ensimmäisen seudullisen seminaarin jälkeen, jolloin luottamushenkilöillä oli perustietoa sosiaalitoimen nykytilanteesta ja seutu-yhteistyöstä yleensä. Lomakkeita palautui yhteensä 45 ja vastausprosentiksi muodostui kokonaisuudessaan 54 prosenttia. Valtuustojen ja hallituksen puheenjohtajiston ja lautakuntien hallituksen edustajat yhdistin samaan luokkaan (jatkossa kunnallisvaltuuston ja -hallituksen edustaja), koska lautakuntien hallituksen edustajilta lomakkeita palautui vain kolme.

Taulukko 8: Kyselyyn vastanneiden lukumäärä ja vastausprosentti kunnittain.

Kunta	Lautakunnan jäseniä	Vastaus-ten lkm	Vastaus %	KV:n ja KH:n edustaja	Vastau-usten lkm	Vastaus %	Kyselyjä lähe-tetty yht. lkm	Vastausten lkm	Yhteensä vastaus %
Alavus	9	7	78	7	4	57	16	11	69
Kuortane	7	4	57	6	1	17	13	5	38
Lehtimäki	7	4	57	7	3	43	14	7	50
Soini	7	3	43	6	3	50	13	6	46
Töysä	6	6	100	6	3	50	12	9	75
Ähtäri	9	4	44	7	3	43	16	7	44
Yhteensä	45	28	62	39	17	44	84	45	54

Sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenten vastausprosentti oli kokonaisuudessaan 62 prosenttia (lukumäärä 28) ja valtuuston ja hallituksen edustajien 44 prosenttia (lukumäärä 17). Vastausprosentit vaihtelivat kunnittain 38 prosentista (Kuortane) 75 prosenttiin (Töysä). Kaikkein vastaajien vastauksia käsittelevä aineistossa samanarvoisina, enkä painottanut niitä esimerkiksi kuntakoon mukaan, jolloin pienten kuntien vastaajien asema oli sama kuin suurempien kuntien.

Kyselytutkimusaineiston tallentamisessa ja analysoimisessa käytin apuna SPSS 13.0 for Windows- ja Microsoft Excel- taulukkolaskentaohjelmia. Vaikka aineisto oli pieni, muuttujia oli paljon. Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva ja siksi tutkimusaineiston kuvailussa olen käyttänyt frekvenssi- ja prosenttijakaumia, ristiintaulukointia ja havainnollisia kuvioita. Tärkeiksi taustamuuttujiksi osoittautuivat kunta ja jossain määrin sukupuoli sekä luottamushenkilöasema.

Aluksi koodasin kyselylomakkeen uudelleen jakamalla lomakkeen kysymyspatteriston kysymykset eri muuttujiksi, joita muodostui tässä vaiheessa 130. Avoimet kysymykset (10, 11, 26 ja 30), luokittelin ja kvantifioin laadullisin menetelmien, enkä käsitellyt niitä SPSS -ohjelmalla, koska vastauksia varsinkaan kahteen viimeiseen ei ollut kovin paljon. SPSS -ohjelmassa muutamat puuttuvat tiedot korvasin en osaa sanoa -vastauksen koodilla tai sen muuttujan koodilla, jossa oli eniten vastauksia. Analysoinnin ja tulosten esittämistapana olen käyttänyt tekstiä, numeroita ja kuviota, joita voidaan käyttää tutkimustyyppistä riippumatta (Hirsijärvi & Hurme 2004, 153). Lisäksi olen käyttänyt suoria lainauksia asiakirjoista ja kyselylomakevastauksista elävöittämään tekstiä.

6 SEUTUYHTEISTYÖ KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNNAN JA KUNTIEN OMISSA STRATEGIOISSA

Tässä tutkimustulosten ensimmäisessä osiossa haen sosiaalitoimen seutuyhteistyön perusteista Kuusiokunnan seutukunnan yhteisistä ja kuntien omissa suunnitelmista ja strategioista. Tutkimustulosten tarkastelun näkökulmana on kuntien omien ja seudun yhteisen strategian kietoutuminen toisiinsa erilaisista näkökulmista. Seudullinen yhteinen strategia johdetaan yleensä yksittäisten kuntien strategioista. Toinen vaihtoehto on laatia yhteinen seutustrategia niin, että se olisi jotain enemmän kuin yksittäisten kuntien strategiat yhteensä. Laamanen (2005) pitää tavoiteltavana tilannetta, jossa seutuistuminen on kiinteä osa kunnan strategiaa. Tällöin yhteisymmärrystä haetaan pikemminkin eri toimijoiden strategioiden ja tavoitteiden yhtymäkohdista kuin yhdestä kaikkien sitoutumista edellyttävästä strategiasta. (Laamanen 2005, 14-15.) Toisaalta Linnamaa ja Sotarauta (2000) ovat omissa tutkimuksissaan päätyneet siihen, että yhteistyön toimijoiden erilaisen odotusten ja tavoitteiden tunnistaminen sekä omien tavoitteiden kirkastaminen ovat tärkeitä yhteistyön lähtökohtia. Samalla he ovat todenneet tämän edistävän myös yhteisen tavoitteen löytymistä. (Emt., 12.)

Kuusiokunnissa seudullisen yhteistyön linjauksia on tehty seudullisissa suunnitelmissa, kuntien omissa suunnitelmissa ja erillisselvitysten perusteella yksittäisinä päätöksinä. Tarkastelen ensin seutukunnan yhteisiä strategioita ja toiseksi kuntien strategioiden yhteisiä ja erottelevia asioita sekä seutuyhteistyötä kuntien omissa strategioissa.

Kuusiokuntien Maaseutuohjelma 2000-2006 (2000) on palvelut lähinnä elinkeinopolitiikkaa ja linjannut EU-hankerahoitusten hakemista seutukunnalle. Ensimmäistä kertaa seudulliseen suunnitelmaan otettiin mukaan kuntien hyvinvointipalvelut. Suunnitelma-asiakirja on toiminut lähinnä suunnan näyttäjänä ja käytännössä julkispalvelujen osalta yhteistyötä on linjannut pari kertaa vuodessa kokoontunut seutuneuvosto. Seutuyhteistyön käytännön toteutuksesta on vastannut kuntajohtajatyöryhmä. Suunnitelmassa muilta osin yhteistyön tekemisestä on maininta eri hallintokuntien viranhaltijoiden kokoontumisesta yhteispalavereihin tarpeen mukaan. Suunnitelmaan sisältyy kannanotto seutuyhteistyön tiivistämisestä, uudenlaisten organisointivaihtoehtojen selvittämisestä, kuntien erikoistumisesta ja työnjaosta, päätöksenteon yksinkertaistamisesta pienimuotoisella seutubudjetilla, yhteishankinnoista ja yhteistyöstä palvelutuotannossa niin, että palvelut säilyvät lähellä asukkaita.

Ohjelmassa nostettiin esiin hyvinvointipalveluiden (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) merkitys niin kuntien kuin seutukunnankin kehittämisessä yhtäältä tarveperustan muutosten vuoksi, toi-

saalta elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaajana sekä seudun elinkelpoisuus- ja vetovoimaisuustekijänä ja syrjäytymisen ehkäisijänä. Hyvinvointipalvelujen osalta ohjelmaan on kirjattu palvelujen tarkastelu seudullisena kokonaisuutena toisaalta tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen ja toisaalta osaavan henkilöstön saatavuuden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystalvveluja pyrittäisiin uudistamaan ja monipuolistamaan verkostoitumalla sekä toimintatapoja muuttamalla eri tahojen yhteistyönä.

Maaseutuohjelman tekemisen jälkeen seutuneuvosto on erillisellä päätöksellään määritellyt seutuyhteistyön tärkeimmiksi painopistealueiksi elinkeinojen kehittämisen, sivistystoimen yhteistyön, tukipalvelut, perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen organisatoriset yms. järjestelyt. Linjauksilla tavoiteltiin kustannustehokkuutta ja laadun turvaamista. Tavoitteeksi asetettiin Kuusiokuntien seutuyhteistyön jämäköittäminen ja organisointi.

Uusi Kuusiokuntien kehittämis- ja palvelustrategia (2005) painottuu elinkeinojen kehittämisen ohella aikaisempaa enemmän julkisten palvelujen uudistamiseen, tehostamiseen ja kustannussäästöihin kuntien välisellä yhteistyöllä. Tavoitteena on tulevaisuuden ennakointi ja tulevaisuuteen varautuminen palvelutarpeiden ja kustannuspaineiden osalta. Strategiassa pyritään luomaan alueellisesta yhteistyöstä ja palvelutuotannosta linjauksia, jotka antavat ennakoivaa tietoa muille sidosryhmille, ulkopuolisille palveluntuottajille ja kolmannelle sektorille. Strategia lähtee siitä, että jatkossakin kukin kunta voi itsenäisesti ja tapauskohtaisesti määrittellä yhteistyötavat ja suunnat. Yhteistä hyvinvointistrategiaa (sosiaali- ja terveystalvvelut) on tehty tämän rinnalla. Yhteistä strategiaa on tehty niin, että se olisi jotain enemmän kuin yksittäisten kuntien strategiat yhteensä (ks. aikaisemmin Laamanen 2005, 14-15).

Kuusiokuntien kuntien omat strategiat ja toimintalinjaukset on tehty laajuudeltaan ja malliltaan hyvin eri tavoilla. Joissakin kunnissa on tehty erillisiä kehittämisohjelmia valtuustokausiksi (esimerkiksi Alavus ja Soini); joissakin kunnissa tiivistetty strategiaosuus sisältyy talousarvioasiakirjaan. Osassa kuntia (esimerkiksi Kuortane) strategia päivitetään uudelle valtuustokaudelle vuoden 2006 aikana. Seudullinen yhteistyö näkyy kuntien omissa suunnitelmissa eri tavalla. Väestömäärältään mikään kunta ei nouse selvästi alueen keskuskunnaksi.

Yhteistä kaikille on se, että seudullisen ja myös maakunnallisen yhteistyön merkitys on kasvanut, mutta kunnat haluavat säilyä edelleen itsenäisinä kuntina. Yhteistyöllä haetaan hallinnon ja palvelutuotannon tehostamista, palvelujen saatavuuden ja erityisosaamisen turvaamista ja kustannus-

säästöjä tai kustannusten hallintaa. Soinia ja Töysää lukuun ottamatta muut kunnat toteavat kunta- ja palvelurakennemuutoksesta antamassaan lausunnossa mahdollisen kuntajaotuksen muuttamisen tarpeen yhteistyön etenemisen myötä. Joitain sosiaalitoimen erityispalveluita on katsottu taroituksenmukaiseksi järjestää seutukuntaa laajemmalla alueella maakunnallisena palveluna.

Erot löytyvät seutuyhteistyön erilaisina painotuksina. Osassa kuntia suunnitelmissa mainitaan itsenäisenä asiana seudullinen yhteistyö; osassa kuntia muut kunnat mainitaan samantasoisena yhteistyötahona kuin kunnan sisällä olevat muut toimijat. Erottelevia tekijöitä ovat muun muassa seutuyhteistyön tärkeys, yhteistyöhakuisuus, kunnan itsenäisyys ja oma päätöksentekovoima, seutukunnan etu/oman kunnan etu, oman palvelutuotannon ensisijaisuus, yhteistyön tavat, suunta ja ohjaus.

Alavuden kaupunki on tehnyt valtuustokausiksi erilliset kehittämissuunnitelmat, joissa on useita mainintoja seutuyhteistyöstä. Alavus haluaa strategiassaan profiloitua seutukeskuksena. Yhteistyöstrategiassa todetaan maakunnallisen ja seudullisen yhteistyön tarpeen lisääntyvän ja kaupungin suhtautuminen yhteistyöhön myönteisesti ja aloitteellisesti sekä ottavan vastuuta hankkeiden käynnistämisestä ja toteuttamisesta.

”Alavuden tavoitteena on olla aloitteellinen ja yhteistyöhakuinen sekä alueen vetovoimaisuuden että kunnallisten palvelujen kehittämisessä. Yhteistyöstrategian tavoitteena on vahvistaa Alavuden asemaa seutukeskuksena koko seutukunnan hyväksi ja parantaa elinkeinoelämän kehittämismahdollisuuksia sekä turvata kaupungin omien palveluiden laadukkuus ja kustannustehokkuus.” (Alavus 2015 –kehittämissuunnitelma 2005)

Keskeisimpinä yhteistyöalueina nähdään sosiaali- ja terveydenhuolto ja koulutusasiat. Sosiaalitoimen seudullisen hyvinvointistrategian tavoitteena on löytää keskeisimmät yhteistyöalueet ja uusia mahdollisuuksia seutuyhteistyön hyödyntämiseen niin, että Kuusiokunnista muodostuisi yhteinen hyvinvointialue, jossa palvelut turvattaisiin kuntarajoista riippumatta. Samalla korostetaan yhteisten tavoitteiden ja linjausten merkitystä, sosiaalitoimen seutusopimuksen konkretisoimista, isoa väestöpohjaa ja erityisosaamista edellyttävien palvelujen turvaamista seudun asukkaille sekä palvelujen järjestämismahdollisuutta monella tavalla. (Alavus 2005 -kehittämissuunnitelma 2002; Alavus 2015 -kehittämissuunnitelma 2005; Alavuden kaupungin lausunto Paras-hankkeesta 2006.)

Kuortaneen kunnan strategisen linjaukset on määritelty lyhyesti talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä. Strategiassaan Kuortaneen kunta haluaa profiloitua terveen talouden kuntana ja suhtautua ennakkoluulottomasti yhteistyön tekemiseen seudun kuntien kanssa. Kunta pyrkii hyödyntämään muita kuntia enemmän strategisella tasolla maakuntakeskuksen kasvua. Lähtökohdaksi on asetettu kunnan etujen turvaaminen alueellisessa yhteistyössä.

”Seutukunnan tasolla hoidetaan sille tasolle parhaiten soveltuvat palvelut uusiakin yhteistyömalleja etsien. Ylikunnallinen yhteistyö on ensisijaisesti seutukuntayhteistyötä. Alueyhteistyösä edellytetään kaikilta tahoilta kunnassa kunnan etujen huomioonottamista.”(Talousarvio 2001 ja 2006)

Seutuyhteistyön painopistealueena ovat erilaiset yhteistyömuodot peruspalveluiden turvaamiseksi ja kehittämiseksi niin, että yhteistyöalueena on seutukunta. Kuortane on valmis viemään maakuntatasolle hankkeita, jotka ovat koko maakuntaa koskevia ja liian mittavia yksittäiselle seutukunnalle. (Talousarvio 2001 ja taloussuunnitelma 2002-2003; talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2006-2008; Kuortaneen kunnan lausunto Paras -hankkeesta 2006.)

Lehtimäen kunnan strategioissa on useita mainintoja seudullisesta yhteistyöstä ja sen lisäämisestä palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa kaikilla toimialoilla. Visioonsa Lehtimäki on kirjannut yhteistyöhakuisuuden ja hyvän kumppanin maineen. Lehtimäki ostaa jo tällä hetkellä moninaisesti palveluja seutukunnan kunnista ja seutukunnan ulkopuolelta. Lehtimäki on tehnyt kuntaliitos selvitystä Kuortaneen kanssa kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi, mutta päätyneet jatkamaan itsenäisenä kuntana. Lehtimäki nostaa esiin yhteiset strategiat, yhteistyön prosessina ja omistajaohjauksen.

”Tulevina vuosina toiminnan kehittäminen perustuu seudulliseen ja kuntakohtaisiin strategisiin kehittämisohjelmiin. Haasteet kohdistuvat nimenomaan prosesseihin yhteistyössä eli miten saavutetaan todellinen me-henki seudulla. Palvelujen saaminen mahdollisimman laadukkaina mahdollisimman läheltä ja oikeaan aikaan, riittävyys ja toimivuus tulee taata.”(Talousarvio 2005 ja 2006)

Sosiaali- ja terveystalvet on jaettu lähipalveluihin ja seutukunnallisiin erityispalveluihin. Seudullista ja kuntien välistä toimintamallia ja rohkeutta uudistuksiin ja seutukunnallisiin ja maakunnallisiin toimialueisiin korostetaan kaikilla tehtäväalueilla. (Talousarvio 2005 ja taloussuunnitelma 2006-2007; talousarvio 2006; Lehtimäen kunnan lausunto Paras -hankkeesta 2006.)

Soinin kunta on tehnyt laajan, lähinnä elinkeinopainotteisen, kehittämisohjelman vuosille 2001-2006 ja oman palvelustrategian vuosille 2006-2010. Strategioissa todetaan kuntien välinen yhteistyön tarpeellisuus tulevaisuudessa, mutta toisaalta korostetaan kunnan itsenäisenä pysymistä, lähipalvelujen turvaamista omassa kunnassa palvelujen saatavuuden, asukkaiden asiointin, kunnan sijainnin, väestömäärän ja työpaikkojen kannalta. Seutuyhteistyön pelätään etäännyttävän ja keskittävän palveluja ja vähentävän kustannusten ohjausmahdollisuuksia. Soinissa on selvitetty muun muassa terveystalvet palvelujen järjestämistä kunnan omana toimintana. Myös seutuyhteistyön suuntaa ja seutukuntajakoa on uudelleenarvioitu. Nykyistä seutukuntajakoa parempana yhteistoiminta-alueena pidetään asukkaiden työssäkäynti- ja asiointialuetta.

”Palvelut hoidetaan pääasiassa kunnan omana työnä, mutta järkeviltä osin tehdään yhteistyötä lähikuntien kanssa ja toimintoja kilpailutetaan ja ulkoistetaan ... kunnan tulee tehdä päätökset siitä, mihin suuntaan kunnan ja eri hallintokuntien yhteistyö on järkevää toteuttaa. Keskeinen ohjaava tekijä on myös työssäkäyntialueet ja siten kuntayhteistyö Alajärven suuntaankin tulee vakavasti harkittavaksi. ... ohjelmakauden vaihtuessa keskitytään käynnissä oleviin kunnan omiin hankkeisiin. Yhteistyötä ei saisi rajata seutukuntien sisälle, vaan tulisi pyrkiä yhteistyöhön yli seutukuntarajojen esim. Kuusiokuntien ja Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kuntien kesken.”(Talousarvio 2006)

Soinin kunta on selkeyttänyt omaa strategiaansa ja päättänyt käynnistää yhteistyöselvityksen toisissa seutukunnissa olevien Alajärven kaupungin, Vimpelin, Perhon ja Kyyjärven kuntien kanssa niin, että palveluyhteistyö alkaisi 1.1.2007. Lähipalvelut tuotettaisiin peruskunnissa ja erityispalvelut yhteisesti. Soinin kunta hakee yhteistyöhyötyjä sekä Kuusiokuntien seutukunnasta että yhteistyöselvityksen avulla Järvi-Pohjanmaan suunnasta ja toivoo yhteistyön ylittävän seutukuntarajat. Soinin kunta on päättänyt jättäytyä pois Kuusiokuntien seutuyhteistyön vetovastuusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon seudullisista hankkeista vuonna 2006. (Soini kehittämissuunnitelma 2001-2006; Soinin kunnan palvelustrategia 2006 – 2010 2005; Soinin kunnan lausunto Paras -hankkeesta 2006.)

Töysän kunnan strategioissa seutuyhteistyö profiloituu voimavarojen turvaamisen, yhteistyön hyödyntämisen, kustannussäästöjen ja tulosvastuullisuuden kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut nähdään kunnallistalouden kannalta oleellisina. Palvelut halutaan järjestää asiakas- ja kotikuntalähtöisesti sekä kustannustietoisesti. Palvelut järjestetään pääasiassa paikallisuutta korostavien omassa kunnassa kunnan itsensä määrittelemien tavoin. Palvelujen kilpailuttamista, markkinaehtoistamista, tilaajan ja tuottajan eriyttämistä sekä kunnan omaa päätäntä- ja ohjausvaltaa demokraattisista syistä pidetään tärkeänä. Oleellisena asiana pidetään myös oman palvelutuotannon kustannusten selvittämistä erilaisten palvelujen tuottamisvaihtoehtojen kartoituksessa.

”Kuntien välistä yhteistyötä tehdään kun sen avulla pystytään tarjoamaan parempia palveluja entisiin kustannuksin tai kun yhteistyössä saadaan asiat hoidettua edullisemmin palvelujen karsimatta.” (Talousarvio 2006)

Palvelujen saatavuutta ja tuotannon tehokkuutta haetaan kunnan sisäisen yhteistyön rinnalla ulkoisesta kuntien välisestä yhteistyöstä, jonka odotetaan olevan nykyistä tiiviimpää, syvällisempää ja erilaisilla kokoonpanoilla tapahtuvaa. (Talousarvio 2005 ja taloussuunnitelma 2006-2007; talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2007-2008; Töysän kunnan lausunto Paras -hankkeesta 2006.)

Ähtärin kaupunki on tiivistetyssä strategiassaan todennut, että kuntayhteistyötä lisätään etsimällä uusia toimintamalleja kaikilla hallinnonaloilla perusteena seutukunnan elinvoimaisuus ja yhteis-

työn edistäminen sinänsä. Ähtäri haluaa profiloitua Suomenselän keskuksena. Merkittävimmäksi palveluyhteistyöalueeksi on nimetty sosiaali- ja terveydenhuolto, jolta odotetaan konkreettisia toimenpiteitä aikatauluineen niin, että yhteistoiminta olisi laajaa ja hyödyllistä.

”Lisääntyvästi jaetaan tehtäviä ja etsitään yhteistoimintahyötyjä. Tarvittaessa kyseenalaistetaan vanhoja toimintamuotoja ja pyritään hallittaviin, lähellä kuntaa oleviin toimintamalleihin.”
(Ähtäri pähkinänkuoressa, Ähtäriin menestysidea 2004)

Sosiaalitoimessa erityisiä yhteistyömainintoja löytyy erityisryhmien asumispalveluista, lastensuojelusta, hankinnoista, koulutuksesta ja hyvinvointimarkkinoista. Seudulliselle yhteistyölle ei strategioissa ole mainittu erityisiä ehtoja. Peruslähtökohtana on avoin suhtautuminen kuntayhteistyön lisäämiseen sekä seudullisesti että maakunnallisesti. (Ähtäri pähkinänkuoressa, Ähtäriin menestysidea 2004; Talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2007-2008, 2005; Ähtäriin kaupungin lausunto Paras -hankkeesta 2006.)

Aineiston perusteella voidaan päätellä, että kuntakohtaiset lähtökohdat seudulliseen yhteistyöhön vaihtelevat huomattavasti. Mitään selkeää yhtenäistä perustetta ja näkemystä seutuyhteistyölle ei kuntien omista strategioista löydy, pikemminkin odotukset ovat ristiriidassa keskenään. Yhtäältä seudullista yhteistyötä halutaan lisätä, mutta toisaalta järjestää palveluja tehostetusti omassa kunnassa lähellä asukkaita. Yhtäältä haetaan kustannussäästöjä ja -tehokkuutta ja palvelujen markkinaehtoistamista ja toisaalta palvelujen turvaamista ja laatua. NPM -tyyppisen toimintatavan taivottelu näkyy selkeästi strategioissa. Seutuistumisen tai riippuvuuden toteaminen ei ollut selkeästi osa kuntien strategioita (Haverin ja Majoinen 1997, 95; Laamanen 2005, 14-15).

Strategioiden perusteella herää kysymys sitoutumisen merkityksestä ja toimijoiden selkiytymisestä. Ongelmaksi saattaa muodostua se, että seutuyhteistyön toimijat ja kumppanit ovat mukana tilannekohtaisesti ja vaihtelevasti. Myöskään sitoutumista ei synny. Tällöin on vaikea löytää seudullista pitkäaikaista kehittämisotetta ja saada aikaiseksi konkreettisia toimenpiteitä ja muutoksia.

7 LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET KUUSIOKUNTIEN SOSIAALITOI- MEN SEUTUYHTEISTYÖSTÄ

7.1 Vastaajien taustatiedot

Kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä oli eniten Alavudelta ja Töysästä ja vähiten Kuortaneelta ja Soinista. Prosentuaalisesti perusjoukkoa suurempi osuus vastaajia oli Alavudelta, ja Töysästä, Lehtimäeltä suunnilleen sama ja muissa kunnissa pienempi.

Taulukko 9: Vastaajan kunta verrattuna perusjoukkoon

Kunta	Vastaajat		Perusjoukko	
	N	%	N	%
Alavus	11	24	16	19
Kuortane	5	11	13	16
Lehtimäki	7	16	14	17
Soini	6	13	13	16
Töysä	9	20	12	14
Ähtäri	7	16	16	19
Yhteensä	45	100	84	100

Sukupuolen mukaan vastaajat jakautuivat niin, että naisia oli 20 (44 %) ja miehiä 45 (56 %). Perusjoukossa oli naisia 36 prosenttia ja miehiä 64 prosenttia. Kunnittain perusjoukossa oli päätöksentekijöinä eniten naisia Töysässä (42 %) ja vähiten Lehtimäellä (29 %). Iältään vastaajista vajaa viidennes oli alle 40 -vuotiaita ja yli puolet 50 -vuotiaita tai vanhempia. Vastaajat keski-ikä oli 50 vuotta.

Taulukko 10: Vastaajien ikäjakauma

Ikä	N	%
20-39 -vuotiaat	8	18
40-49 -vuotiaat	12	27
50-59 -vuotiaat	16	35
60- -vuotiaat	9	20
Yhteensä	45	100

Ikäjakaumatietoja perusjoukosta ei ollut käytettävissä. Luottamustehtäviin valikoituu todennäköisesti pitkään paikkakunnalla asuneita kuntalaisia, sillä kaikki vastanneet olivat asuneet kunnassa yli yhdeksän vuotta.

Taulukko 12: Vastaajien koulutustausta

Koulutus	%
Perus-, keski- tai ammattikoulu	26
Ammatillinen koulutus	56
Korkeakoulututkinto	18

Vastaajissa oli korkeakoulutettuja hieman enemmän kuin Kuusiokunnissa keskimäärin (15 %). Kuusiokuntien korkeakoulutettujen osuus on kokonaisuudessaan Etelä-Pohjanmaata alhaisempi (19 %) ja huomattavasti alle koko maan keskiarvon (25 %) (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2007.)

Taulukko 12: Vastaajien ammatti-asema

Ammattiasema	N	%
Johtavassa asemassa tai ylempiä toimihenkilöitä	8	18
Alempia toimihenkilöitä	8	18
Yrittäjiä	6	13
Maatalousyrittäjiä	7	16
Eläkkeellä olevia	11	24
Muita	5	11

Vastaajissa oli maatalousyrittäjiä suhteessa hieman enemmän kuin Kuusiokunnissa keskimäärin (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2007). Ryhmässä muita oli muun muassa opiskelija, työtön ja kotiäiti tai -isä.

Luottamustehtävältään kyselyyn vastaajat jakautuivat seuraavan taulukon mukaisesti. Myöhempää aineiston käsittelyä varten olen yhdistänyt muut kuin perusturva- ja sosiaalilautakunnan jäsenet yhdeksi luokaksi (hallituksen- tai valtuuston edustaja). Kahdesta tehtävässä toimivasta toinen oli myös lautakunnan jäsen, joten sijoitin hänet lautakunnan jäseneksi, joita oli tämän jälkeen 28 ja muita 17.

Taulukko 13: Vastaajien luottamushenkilöasema

Luottamustehtävä	N	%
Perusturva- tai sosiaalilautakunnan jäsen	27	60
Hallituksen edustaja lautakunnassa	3	7
Valtuuston puheenjohtajisto	8	18
Hallituksen puheenjohtajisto	5	11
Jäsenenä kahdessa edellä mainitussa	2	4
Yhteensä	45	100

Kyselyyn vastanneista perusturva- ja sosiaalilautakunnan jäsenistä yli puolet (54 %) oli toiminut tehtävässään vasta vuoden eli ensimmäistä vaalikautta ja toisaalta kolmannes oli toiminut yli viisi vuotta eli oli lautakunnassa kolmatta vaalikautta. Yli puolet lautakuntien jäsenistä näyttää vaihtuneen vaalien jälkeen. Vastaajista 28 oli myös kunnallisvaltuutettuja. Valtuustoon kuuluvat olivat puolestaan kokeneita, sillä 60 prosenttia oli ollut valtuutettuna yli viisi vuotta ja vain 17 prosenttia toimi ensimmäistä vaalikauttaan. Perusturva- ja sosiaalilautakuntien 28 jäsenestä vajaa

puolet (13) kuului myös valtuustoon. Kyselyyn vastanneista yhdeksän ensimmäisen kauden lautakunnan jäsenestä ei kuulunut valtuustoon, mikä on kaikista vastanneista viidennes. Valtuuston jäsenyyden osalta tilanne on hieman parempi kuin KuntaSuomi 2004 tutkimuksessa, jonka mukaan kaikkien kuntien osalta noin yksi kolmasosa lautakuntien jäsenistä on valtuutettuja. Tilanne aiheuttaa ongelmia kansanvaltaisuuden kannalta, sillä lautakunnat päättävät merkittävistä palvelutuotantoon liittyvistä asioista. (Nyholm & Sevón 2005, 48-49.)

Puoluepoliittiselta kannaltaan vastaajien jakauma vastasi suhteellisen hyvin vertailukohtaksi otta-
maani Kuusiokuntien valtuustojen puoluejakaumaa.

Taulukko 14: Vastaajien puoluepoliittinen jakauma verrattuna kuntien valtuustoihin prosentteina

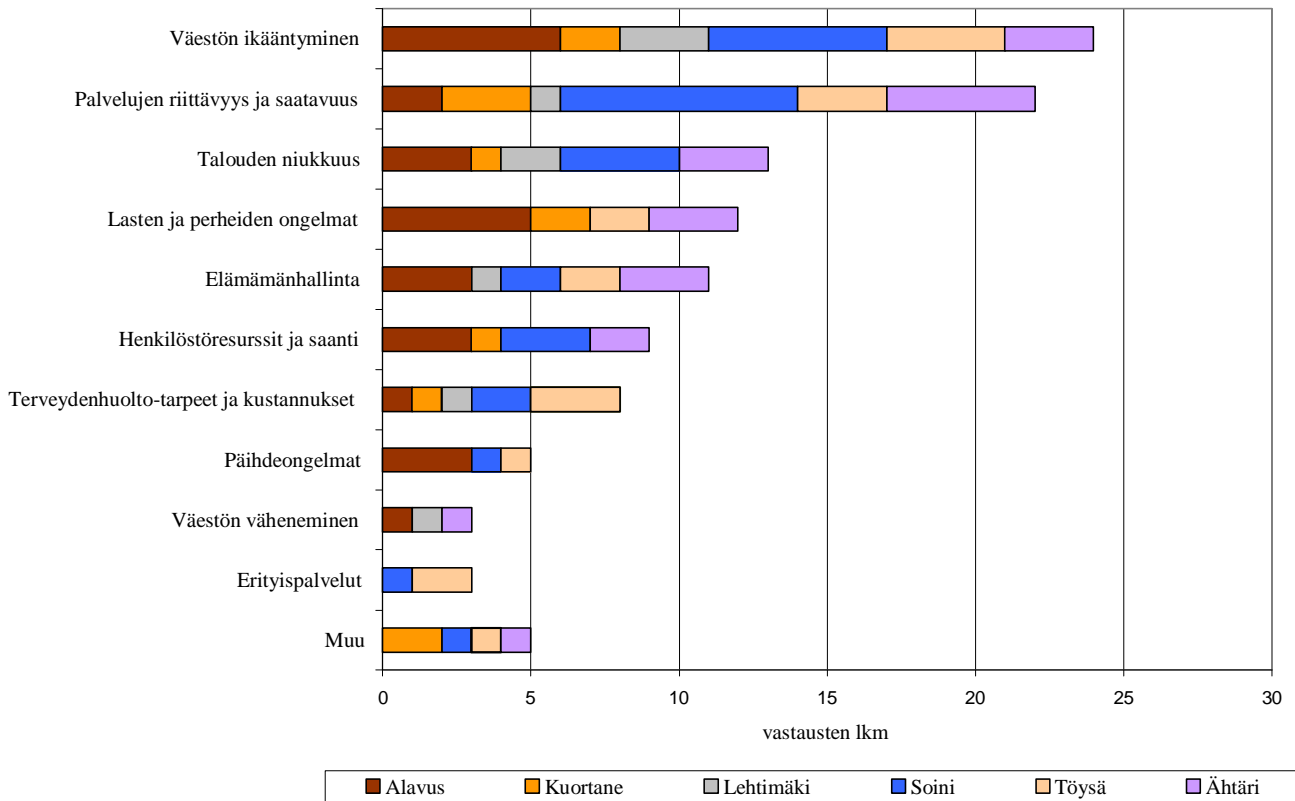
Puolue	Vastaajat % (N=45)	Kuntien valtuustot % (N=148)
Keskusta	60	58
Kokoomus	18	17
KD	11	8
PS	2	2
SDP	9	10
Vihreä liitto	0	1
Muu	0	4
Yhteensä	100	100

Tutkimuksessa mukana olevissa kunnissa suurimpana puolueena on Keskusta.

7.2 Sosiaalitoimen keskeisimmät ongelmat kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta

Sosiaalitoimen haasteita kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta lähestyin kysymällä kolmea merkittä-
vintä ongelmaa kuntalaisten hyvinvoinnissa sosiaalitoimen kannalta omassa kunnassa lähitulevai-
suudessa (2-3 vuoden sisällä) ja tulevaisuudessa kymmenen vuoden kuluttua (vuonna 2015). Ky-
symykset olivat avoimia. Analysoinnissa olen käsitellyt kaikkia vastauksia samanarvoisina. Koska
vastaajia pyydettiin nimeämään vain kolme keskeistä ongelmaa, nousi vanhusten määrän lisään-
tyminen luonnollisesti keskeisimmäksi haasteeksi väestön ikäkääntymisen vuoksi, eikä kaikkia
mahdollisia ongelmia lueteltu.

Esiin nostetut ongelmat liittyvät yhtäältä eri väestöryhmien tarpeisiin (vanhukset, lapset ja perheet)
sekä elämänhallinnan vaikeuksiin ja toisaalta palvelujen järjestämisongelmiin (palvelujen saata-
vuus ja riittävyys, talous, henkilöstö).



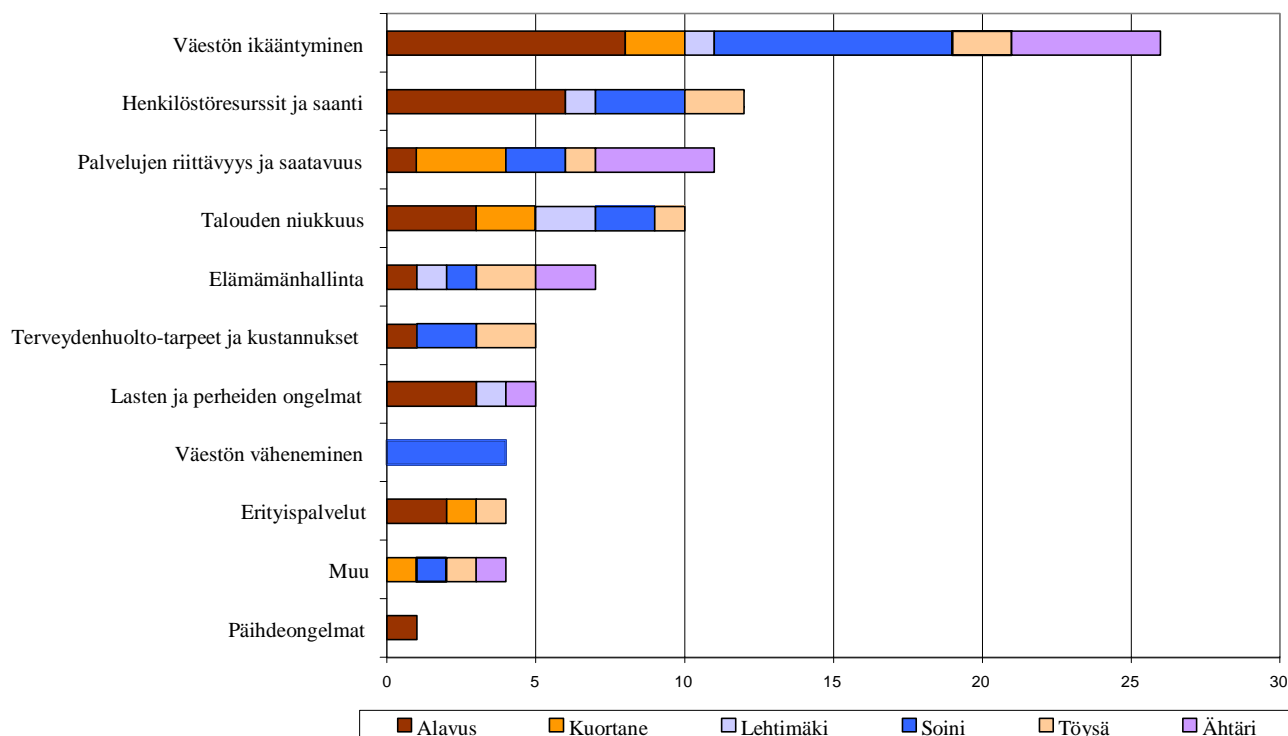
Kuvio 4: Väestön hyvinvoinnin ongelmat sosiaalitoimen kannalta 2- 3 vuoden sisällä kunnittain (vastaajia 40, vastauksia 115)

Keskeisimmät sosiaalitoimen haasteet lyhyellä aikavälillä liittyivät vastaajien mielestä väestön ikääntymiseen (24 mainintaa), huoleen palveluiden riittävydestä ja saatavuudesta (22 mainintaa) sekä talouden niukkuuteen (13), lasten ja perheiden ongelmiin (12), elämämänhallinnan ongelmiin (11) sekä henkilöstöresursseihin ja henkilöstön rekrytointiin (9). Keskeisimmäksi ongelmaksi koettu vanhustenhuollon haasteisiin vastaaminen liittyy seutukunnan väestön ikääntymiseen vanhus- ten määrän lisääntyessä ja toisaalta muuttoliikkeen aiheuttamaan ikärakenteen muutokseen. Palve- lujen painottuminen vanhuksiin koettiin ongelmaksi. Myös useimmat palveluiden saatavuuden ja riittävyden ongelmat liittyivät vanhustenhuollon palveluihin (palvelujen saatavuuteen, hoito- paikkojen riittävyteen ja kustannuksiin). Lasten ja perheiden asioissa huolta kannettiin perheen hajoamisesta ja lisääntyneistä huostaanotoista. Elämämänhallinnan ongelmiin sisällyttiin syrjäytymi- sen, uusavuttomuuden, toimeentulo-ongelmat ja moniongelmaisuu- den. Palveluissa koettiin olevan puutetta niin talous- kuin henkilöstöresursseista. Taloudelliset haasteet liittyivät heikkenevään kuntatalouteen, talouden niukkuuteen ja veronmaksajien vähentymiseen. Samalla oltiin huolissaan

riittävästä henkilöstöresursseista niin, että henkilöstöä on liian vähän ja toisaalta niin, että ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoinnissa ja jaksamisessa on ongelmia. Sen sijaan erityispalveluiden saatavuus ei noussut erityiseksi haasteeksi.

Väestön hyvinvointiin liittyvät ongelmat olivat profiililtaan erilaisia eri kunnissa. *Alavudella* ongelmat liittyvät vanhusväestön lisääntymiseen yleisellä tasolla, huoleen palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta - ei niinkään palvelurakenteeseen. Toiseksi keskeiseksi ongelmaksi nousi lasten ja perheiden pahoinvointi ja kolmanneksi talous ja henkilöstön saanti. *Kuortaneella* ongelmat liittyvät eniten vanhustenhuollon hoitopaikkojen ja palvelujen riittävyyteen ja palvelurakenteeseen; toiseksi väestön ikääntymiseen sekä lasten ja perheiden ongelmiin. Sen sijaan talous ei noussut ongelmaksi. *Lehtimäellä* huoli painottui väestön ikääntymiseen ja riittäviin resursseihin sekä kunnan taloudelliseen heikkoon tilanteeseen. *Soinissa* keskeisiksi ongelmiksi koettiin väestön vanheneminen ja vanhustenhuollon palvelujen riittävyys, saatavuus ja rakenne, talouden niukkuus sekä henkilöstön saanti. Sen sijaan lasten ja perheiden ongelmat eivät nousseet esiin. *Töysässä* huolena oli väestön ikääntyminen sekä palvelujen riittävyys ja saatavuus lähipalvelujen, vanhustenhuollon sekä myös muiden palvelujen suhteen. *Töysässä* nousi esiin muita kuntia useammin lisääntyvät terveydenhuollon tarpeet ja kustannusten hallinta. Lasten ja perheiden ongelmien osalta nostettiin esiin avioerot, yksinhuoltajuus ja syrjäytyminen. Sen sijaan taloudellisia ongelmia ei mainittu. *Ähtärissä* keskeisimpiä haasteita olivat vanhustenhuollon palvelurakenteeseen, -tuotantoon ja henkilöstöresursseihin sekä väestön ikärakenteen muutokseen liittyvät ongelmat. Huolta aiheutti myös talous ja ammatillinen henkilöstö yleensä. Lasten ja nuorten osalta oltiin huolissaan lastensuojelun tarpeen ja huostaanottojen lisääntymisestä. Muita kuntia enemmän ongelmiksi tunnistettiin syrjäytyminen, uusavuttomuus erityisesti nuorilla, ongelmien moninaisuus ja yleinen pahoinvointi.

Tulevaisuudessa vuonna 2015 kyselyyn vastanneet arvioivat huolen väestön ikääntymisestä kasvaneen (26 mainintaa) kun samalla väestö vähenee ja syntyvyys laskee. Henkilöstön rekrytointiin liittyvät ongelmat (12) ovat nousseet palvelujen saatavuuden ja riittävyyden (11) ja talouden niukkuuden (10) rinnalle ja erityisesti ollaan huolissaan erityisosaajien sekä ammattitaitoisen henkilöstön saannista. Elämönhallintaan liittyvistä ongelmista uusavuttomuuden, syrjäytymisen, tulojen alhaisuuden, moniongelmaisuuksien sekä ongelmien vaikeutumisen arvioidaan lisääntyvän ja samalla syntyvän uudentyypisiä ongelmia.



Kuvio 5: Väestön hyvinvoinnin ongelmat sosiaalitoimen kannalta vuonna 2015 kunnittain (vastaajia 34, vastauksia 89)

Kunnittain oli löydettävissä erilaisia painotuksia tulevaisuuden arvioinnissa. Kaikissa kunnissa vanhuksat kuuluivat pääällimmäisiin huoliin. Tämän lisäksi Alavudella ollaan eniten huolissaan henkilöstöstä, Kuortaneella palveluista ja taloudesta, Lehtimäellä taloudesta ja Soinissa väestön vähenemisestä alhaisen syntyvyyden vuoksi sekä henkilöstöstä. Töysässä haasteita arvioitiin tulevan henkilöstöstä, terveydenhuollosta sekä elämännhallinnan ongelmista ja Ähtärissä palveluista sekä elämännhallinnan ongelmista.

Oman kunnan mahdollisuus järjestää sosiaalipalveluja

Kuntien mahdollisuudet järjestää sosiaalipalveluja lähitulevaisuudessa (2-3 vuoden tähtämellä) nähtiin vielä hyvinä, sillä yli 80 prosenttia vastaajista katsoi oman kuntansa pystyvän järjestämään palvelut pääasiassa itse. Tilanteen arveltiin muuttuvan oleellisesti pitemmällä aikavälillä (kymmenen vuoden sisällä) niin, että 62 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että kunta ei pysty järjestämään palveluita yksin, vaan ostaa melko paljon ulkopuolelta. Neljä vastaajaa arveli oman kuntansa ostavan palvelut pääasiassa ulkopuolelta.

Taulukko 15: Kunnan mahdollisuus järjestää sosiaalipalvelut 2-3 vuoden tähtäimellä ja vuonna 2015.

	2-3 vuoden tähtäimellä		Vuonna 2015	
	N	%	N	%
Kunta pääasiassa itse, mutta myös ostaa ulkopuolelta	38	85	12	27
Kunta ei pysty järjestämään yksin, ostaa melko paljon ulkopuolelta	7	15	28	62
Kunta järjestää palvelut pääasiassa ostamalla ulkopuolelta	0	0	4	9
Ei osaa sanoa	0	0	1	2
Yhteensä	45	100	45	100

Kuntien välillä oli eroja niin, että tällä hetkellä Alavuden vastaajista kaikki katsoivat kunnan pysyvän järjestämään pääasiassa palvelut itse, seuraavaksi eniten Töysän ja Soinin vastaajat. Sen sijaan Lehtimäen ja Ähtärin vastaajien mielestä kunnat eivät pysty järjestämään palveluja yksin 2-3 vuoden tähtäimelläkään. Vuonna 2015 itsenäisimmin palveluita arveltiin voitavan tuottaa Töyssässä, Kuortaneella ja Soinissa. Eniten riippuvaisia toisten avusta olisivat Lehtimäki ja Ähtäri. Alavuden, Kuortaneen ja Soinin vastaajista kukaan ei arvioinut kuntiensä tarvitsevan ostaa palveluita pääasiassa ulkopuolelta.

Luottamushenkilöasemalla ei näyttänyt olevan vaikutusta palvelujen järjestämisarviointiin. Puolueittain vastauksissa oli jonkin verran eroavaisuuksia niin, että tällä hetkellä perussuomalaiset, sosiaalidemokraatit ja kokoomuslaiset olivat muita enemmän sitä mieltä, että oma kunta pystyy järjestämään palveluita pääasiassa itse. Tulevaisuudessa (vuonna 2015) kuntien omaan palvelutuotantoon uskoivat eniten keskustalaiset, kokoomuslaiset ja SDP. Tosin keskustassa oli eniten myös niitä, jotka arvelivat kunnan turvautuvan pääasiassa ulkopuolisiin palveluihin.

Naiset suhtautuvat miehiä epäilevämmiin kuntien mahdollisuuteen järjestää sosiaalipalveluja pelkästään oman kunnan toimintana sekä tällä hetkellä että kymmenen vuoden kuluttuna. Miehet suhtautuvat kuntien järjestämismahdollisuuksien luottavaisemmin. Tämä liittyy todennäköisesti hyvinvointipalvelujen suurempaan merkitykseen naisten jokapäiväisessä elämässä palvelujen asiakaina ja palveluja tuottavina työntekijöinä (vrt. Anttonen & Sipilä 2000, 112; Muuri 2006, 227).

7.3 Sosiaalitoimen seutuyhteistyön nykytila

Vastaajien tiedonsaannissa sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä Kuusiokunnissa oli puutteita, sillä vain 20:tä 45 vastaajasta koki saaneensa tietoa riittävästi ja hieman yli puolet jonkin verran. Suhteessa eniten tietoa kokivat saaneensa alavutelaiset ja lehtimäkiset vastaajat, vähiten kuortanelaiset ja töysäläiset. Tämä kertoo omalta osaltaan luottamushenkilöiden vaikeudesta hahmottaa seutuyhteistyötä ja omaa paikkaansa siinä.

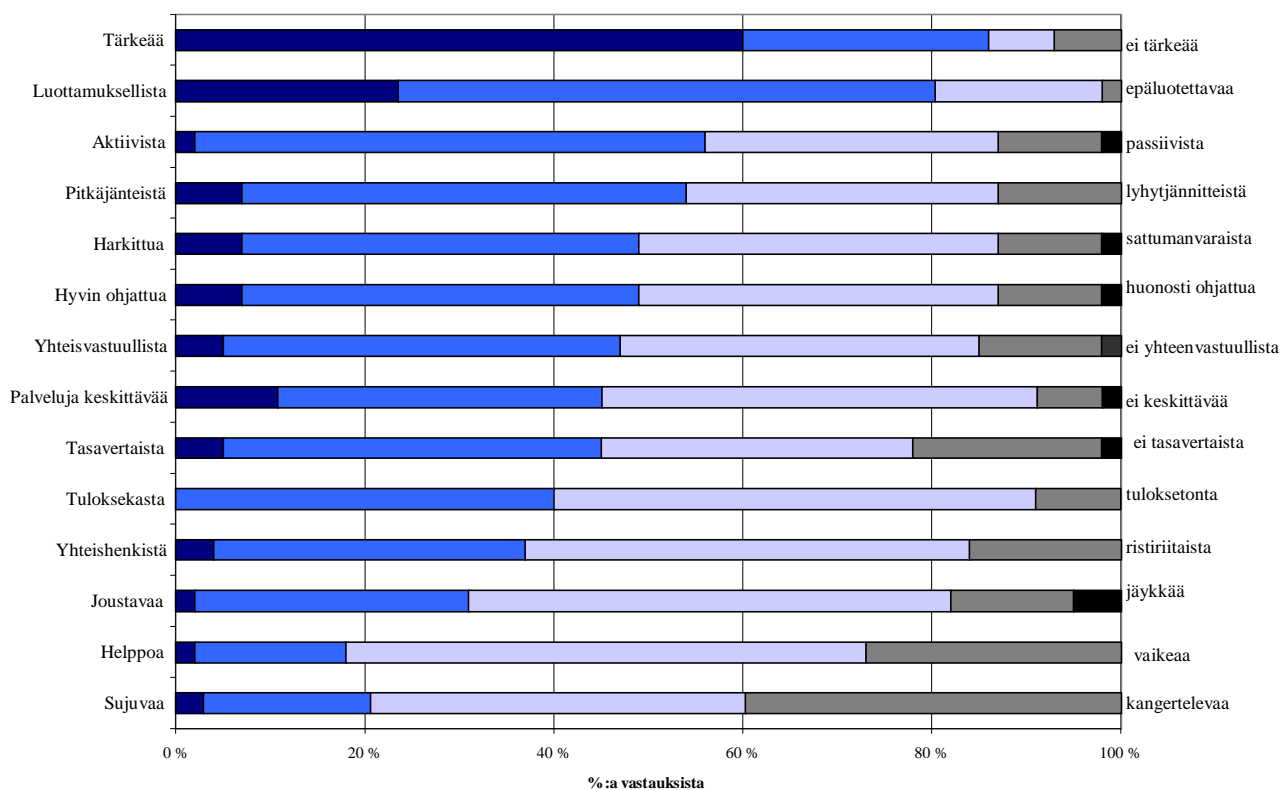
Tutkittavia pyydettiin arvioimaan Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyön tämänhetkistä tilaa neljäportaisella asteikolla (yhteistyötä on liikaa, yhteistyötä on sopivasti, yhteistyötä on lisättävä, yhteistyötä ei tarvita). Kukaan tutkittavista ei katsonut yhteistyötä olevan liikaa eikä toisaalta pitänyt yhteistyötä tarpeettomana. Neljä viidestä vastaajasta piti nykyistä yhteistyötä riittämättömänä. Tämä viestittää yleisellä tasolla siitä, että yhteistyötä pidetään tärkeänä.

Taulukko 16: Sosiaalitoimen seutuyhteistyön tila Kuusiokunnissa tällä hetkellä kunnittain (N=45)

	Vastaajan kunta							Yhteensä
	Alavus	Kuortane	Lehtimäki	Soini	Töysä	Ähtäri		
Yhteistyötä on sopivasti	%	0	0	29	35	33	0	16
Yhteistyötä on lisättävä	%	100	80	71	67	56	100	80
Ei osaa sanoa	%	0	20	0	0	11	0	4
Yhteensä	%	100	100	100	100	100	100	100

Suhteellisesti eniten yhteistyön lisäämisen kannalla olivat suurimpien kuntien (Alavuden ja Ähtärin) vastaajat, kun taas soinilaisista ja töysäläisistä kolmannes katsoi, että yhteistyötä on jo tällä hetkellä sopivasti.

Kuusiokuntien sosiaalitoimen nykyistä kuntien välistä yhteistyötä pyydettiin arvioimaan tarkemmin viisiportaisella asteikolla (5-1) niin, että arvo viisi merkitsi hyvää yhteistyötä ja arvo yksi huonoa yhteistyötä. Arvioitavia kohtia olivat yhteistyön tasavertaisuus, yhteisvastuullisuus ja –henkisyys, luottamuksellisuus, tärkeys, tuloksellisuus, suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys sekä johtaminen, joustavuus, sujuvuus, aktiivisuus, helppous ja palvelujen keskittävyys. Kaiken kaikkiaan yhteistyö arvioitiin varsin hyvänä sillä vastaukset vaihtelivat keskiarvoltaan ainoastaan välillä 2,9 – 4,4.



Kuvio 6: Kuusiokuntien sosiaalitoimen nykyisen kuntien välisen yhteistyön arviointi (asteikko 1-5, vastausvaihtoehtojen %-osuudet, N=45)

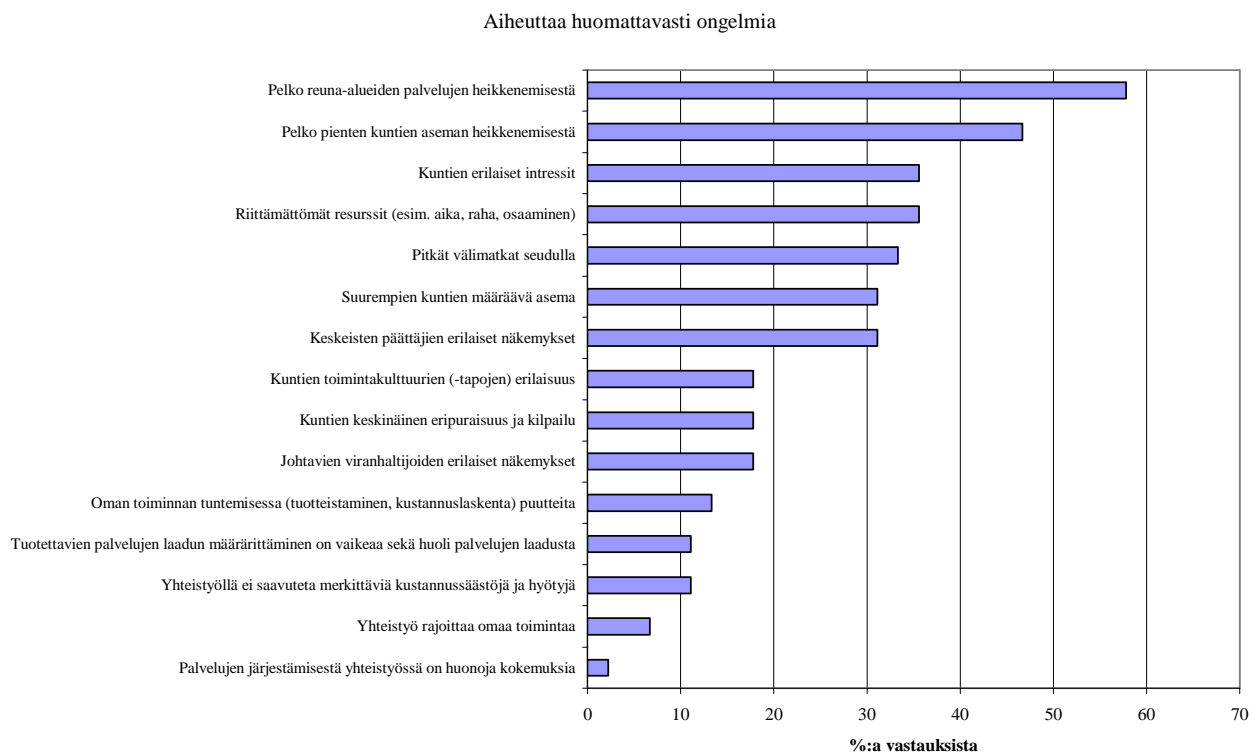
Sosiaalitoimen seutuyhteistyötä pidettiin erittäin tärkeänä (vastausvaihtoehdot 4 ja 5 yhteensä 86 %). Parhaimmat ”arvosanat” nykyinen yhteistyö sai luottamuksellisuudesta, jota voidaan pitää yhtenä yhteistyön perusedellytyksenä. Keskiarvoilla arvioituna yhteistyötä pidettiin myös aktiivisena, suunnitelmallisena, pitkäjänteisenä mutta myös palveluja keskittävänä. Toisaalta yhteistyön koettiin olevan jonkin verran kangertelevaa, vaikeaa, joustamatonta ja ei aina tasavertaista. Tosin erot olivat pieniä. Kuntaliiton seutudemokratiaselvityksen (2006) tulokset olivat samansuuntaisia.

Seutuyhteistyön nykytilanteen arvioinnissa oli eroavaisuuksia kunnittain. *Alavuden* vastaajien arvioinnit noudattivat suhteellisen hyvin keskiarvoa, paremmaksi arvioitiin tärkeys, luottamuksellisuus sekä joustavuus ja huonommaksi tasavertaisuus, helppous ja yhteistyötä pidettiin vähemmän keskittävänä. *Kuortaneen* vastaukset olivat pääsääntöisesti hieman keskimääräisen yläpuolella, yhteistyön tärkeys koettiin Alavuden kanssa tärkeimmäksi ja alle keskiarvon jäivät yhteishenkiyys ja -vastuullisuus. *Lehtimäen* vastaajat arvioivat yhteistyön kaikilta ominaisuuksiltaan selkeästi muita kuntia paremmaksi. *Soinilaiset* vastaajat sen sijaan arvioivat yhteistyön keskimäärin Kuusiokuntien kunnista heikoimmaksi, erityisesti tärkeyden, tuloksellisuuden, pitkäjänteisyyden,

suunnitelmallisuuden, ohjauksen ja joustavuuden suhteen. He kokivat myös yhteistyön keskittävän palveluita keskiarvoa enemmän. Samoin *Töysän* vastaajien mielestä yhteistyö oli pääsääntöisesti keskiarvoa huononpaa. Heikommaksi koettiin tasavertaisuus, yhteishenkisyys, tärkeys, pitkäjänteisyys, suunnitelmallisuus ja aktiivisuus. Yhteistyö koettiin eniten palveluja keskittäväksi. Keskiarvoa parempina pidettiin tuloksellisuutta, ohjausta, joustavuutta ja helppoutta sekä sujuvuutta. *Ähtäriläiset* arvioivat yhteistyön hieman keskimääräistä huonommaksi. Tasavertaisuus, yhteishenkisyys ja yhteistyön tärkeys koettiin keskiarvoa paremmiksi mutta palvelujen keskittymistä pelättiin.

7.4 Sosiaalitoimen seutuyhteistyön ongelmat

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyön ongelmakohtia ja tekijöitä, jotka vaikeuttavat yhteistyötä selvitin 27 -kohtaisella kysymyspatteristolla, jossa vastausvaihtoehdot oli jaettu kolmiportaisesti: ei aiheuta ongelmia, aiheuttaa jonkin verran ongelmia, aiheuttaa huomattavasti ongelmia. Käytettävissä oli myös en osaa sanoa -vastausvaihtoehto.



Kuvio 7: Huomattavasti ongelmia ja vaikeuksia aiheuttavat tekijät sosiaalitoimen seutuyhteistyön syventämisessä Kuusiokunnissa

Kun tarkastellaan tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa huomattavia ongelmia, selkeästi suurimmiksi huoliksi nousivat pelko reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä (1.) ja pelko pienten kuntien

aseman heikkenemisestä (2.). Tällä tavalla tarkasteltaessa kolmannes vastaajista pitää huomattavina ongelmina suuruusjärjestyksessä myös kuntien erilaisia intressejä (3.), riittämättömiä resursseja (3.), pitkiä välimatkoja seudulla (4.), suurempien kuntien määräävää asemaa (5.) ja keskeisten päättäjien erilaisia näkemyksiä (5.). Vertailtaessa vastaavasti pelkästään tekijöitä, jotka eivät aiheuta ongelmia ykköseksi nousee se, että yhteistyön ei koeta rajoittavan omaa toimintaa (49 %:a vastaajista). Noin kolmannes vastaajista katsoo, ettei ongelmia aiheudu, vaikka yhteistyöstä ei saavuteta merkittäviä kustannussäästöjä ja hyötyjä tai, että palvelujen järjestämisestä yhteistyössä olisi huonoja kokemuksia. Ongelmiksi ei myöskään koeta yhteisten tavoitteiden puuttumista tai että, yhteistyö johtaisi vähitellen kuntaliitoksiin.

Tarkasteltaessa yhdessä huomattavasti ja jonkin verran ongelmia aiheuttavia tekijöitä tilanne jonkin verran muuttuu, vaikka erot eivät olekaan kovin suuria. Tällöin eniten (yli 90 %:a vastauksista) ongelmia näyttäisi aiheuttavan kuntien erilaiset intressit ja kuntien toimintakulttuurien ja -tapojen erilaisuus. Yli 80 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että seuraavaksi eniten ongelmia aiheuttavat halu pitää kiinni kunnan omasta palvelutuotannosta ja henkilöstöstä, hitaat tulokset, pelko reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä, päätöksenteon etäännyminen, palvelujen laatu, riittämättömät resurssit ja suurempien kuntien määräävä asema. Tässäkin tarkastelussa vähiten ongelmia koettiin samoissa asioissa, kuin pelkkien ei aiheuta ongelmia -vastausten käsittelyssä.

Seutukunta ei muodosta yhtenäistä aluetta, kun arvioidaan seutuyhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä ja yhteistyön mahdollisuuksia. Eri kuntien vastaajat näkevät ongelmat eri tavalla. Tätä asiaa olen tutkinut vertailemalla vastausten jakaumaa eri vastausvaihtoehtoihin (ei aiheuta ongelmaa, aiheuttaa jonkin verran ongelmaa, aiheuttaa huomattavasti ongelmia, en osaa sanoa) ja ristiintaulukoidulla ongelmia aiheuttavia tekijöitä kunnan mukaan. Ristiintaulukon suhteellisista vastausten prosenttiosuuksista olen tehnyt kuvioita (liitekuviot) niin, että niistä nousisivat esiin kuntakohtaiset profiilit asioista, joiden koettiin aiheuttavan ongelmia ja asioita, joiden ei koettu aiheuttavan vaikeuksia. Vaikka aineisto on pieni, kuntakohtaisia painotuksia ja teemoja nousi esiin.

Kuntien lähtökohdat seutuyhteistyön kehittämiseen vaihtelevat eivät vain seutukunnittain vaan myös seutukunnan sisällä kunnittain. Vastaajien yleinen suhtautuminen seutuyhteistyötä hankaloitaviin tekijöihin vaihteli kunnittain. Tämä tulos tukee näkemystä seutuyhteistyön erilaisista tulkinnoista, merkityksistä ja paradoksaalisuudesta (Ks. lukua 3.4). Samanlainen johtopäätös oli vedettävissä myös kuntien omista strategioista. Vertailemalla ääripäiden (ei aiheuta ongelmia ja aiheuttaa huomattavia ongelmia) vastauksia Kuusiokuntien välillä on eroavaisuuksia. Kaikista positiivi-

semmin seudulliseen yhteistyöhön suhtautuvat seutukunnan pienimmän kunnan eli Lehtimäen vastaajat, sillä he arvioivat, että 85 prosenttia kysytyistä tekijöistä ei aiheuta ongelmia ja toisaalta vain 46 prosenttia tekijöistä aiheuttaa huomattavia ongelmia. Tämä liittyyneen pienen kunnan taloudelliseen ja toiminnalliseen pakkoon neuvotella asioista naapurikuntien kanssa (vrt. Lehtimäen kuntaliitosselvitys 2005). Kaikista kriittisemmin vastasivat soinilaiset ja töysäläiset vastaajat, sillä he arvioivat, että vain puolet tekijöistä ei aiheuttaisi ongelmia ja suurin osa aiheuttaa huomattavia ongelmia. Töysän vastaajien mielestä lähes kaikki tekijät aiheuttavat huomattavia ongelmia.

Taulukko 17: Vastausvaihtoehtojen, ei aiheuta ongelmia ja aiheuttaa huomattavia ongelmia, osuus kunnittain.

	Alavus	Kuortane	Lehtimäki	Soini	Töysä	Ähtäri
Tekijöistä ei aiheuta ongelmia %	81	46	85	50	62	58
Tekijöistä aiheuttaa huomattavia ongelmia %	85	54	46	77	96	73

Käsitykset seutuyhteistyötä hankaloittavista tekijöistä ja tekijöistä, jotka eivät aiheuta ongelmia vaihtelevat kunnittain. Näiden tekijöiden, erilaisten näkökulmien ja lähtökohtien tunnistaminen, auttaa ymmärtämään seutuyhteistyön vaikeuksia sekä kunkin kunnan erilaisia intressejä ja tavoitteita.

Alavutelaisten mielestä suurimpia ongelmia aiheuttavia tekijöitä ovat pelko reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä ja pienten kuntien aseman heikkenemisestä. Vähiten ongelmia aiheuttaviksi tekijöiksi koettiin se, että yhteistyö ei välttämättä tuo kustannussäästöjä ja hyötyjä tai palvelujen järjestämisestä yhteistyössä olisi huonoja kokemuksia. Yhteistyön ei koeta rajoittavan omaa toimintaa eikä suurempien kuntien koeta olevan määräävässä asemassa.

Kuortanelaiset arvioivat suurimmiksi ongelmia aiheuttaviksi tekijöiksi pelon reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä, pitkät välimatkat, suurempien kuntien määräävän aseman, yhteistyön tavoitteiden puuttumisen, päätöksenteon etäntymisen kuntalaisista ja hitaat tulokset pitkäjänteisestä kehittämisestä. Yhteistyön ei koettu rajoittavan omaa toimintaa eikä ongelmia aiheuta pelko kuntaliitoksista tai palvelujen keskittymisestä.

Lehtimäen vastaajien arviot tukevat näkemystä kunnan seutuyhteistyöhakuisuudesta, sillä huomattavasti vaikeuksia aiheuttavia tekijöitä oli muita kuntia selkeästi vähemmän ja asioita, joita ei koettu lainkaan vaikeaksi, muita kuntia enemmän. Suurimmiksi ongelmiksi nousivat tasa-vertaisina suurempien kuntien määräävä asema, pelko reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä ja pienten kuntien aseman heikkenemisestä, halu pitäytyä vanhassa ja koetussa toimintatavassa kuntien eri-

laiset intressit, keskeisten päättäjien erilaiset näkemykset sekä se, että seudullisia palvelujen tuotanto- ja hankintavaihtoehtoja ei ole selvitetty. Yhteistyön ei koettu rajoittavan omaa toimintaa, mahdollisia kuntaliitoksia ei pelätty eikä palvelujen järjestämisestä yhteistyössä ollut huonoja kokemuksia. Tältä osin näkemykset olivat yhtenäisiä Kuortaneen kanssa.

Soinin vastaajat kokivat lähes kaikkien tekijöiden aiheuttavan huomattavia ongelmia. Suurimmat huolen aiheet liittyivät palvelujen turvaamiseen ja saatavuuteen: pelkoon reuna-alueiden palvelujen heikentymisestä, pienten kuntien aseman heikkenemisestä, pitkistä välimatkoista seudulla, pelkoon palvelujen keskittymisestä ja suurempien kuntien määräävään asemaan. Vähiten ongelmia aiheuttaviksi tekijöiksi koettiin huonot kokemukset palvelujen järjestämisestä yhteistyössä tai, että oman toiminnan tuntemisessa olisi puutteita. Yhteistyön ei arvioitu rajoittavan omaa toimintaa, eikä kuntien keskinäistä eripuraisuutta ja kilpailua koettu ongelmaksi.

Samoin *Töysän* vastaajat arvioivat lähes kaikkien tekijöiden aiheuttavan huomattavia ongelmia ja tekijöitä, jotka eivät lainkaan tuo ongelmia, oli vähäisesti. Töysäläiset olivat huolissaan päätöksenteosta ja tavoitteiden määrittelystä sekä kunnan oman näkemyksen turvaamisesta. Eniten ongelmia koettiin olevan pienten kuntien aseman heikkenemisessä, keskeisten päättäjien erilaisissa näkemyksissä, suurempien kuntien määräävässä asemassa sekä seutuyhteistyön tavoitteiden ja intressien erilaisuudessa. Vähiten ongelmia koettiin aiheuttavan palvelujen laatukysymykset. Ongelmia ei sen sijaan aiheuttanut niinkään se, että seudullisia palvelujen tuotantovaihtoehtoja ei olisi selvitetty tai että oman toiminnan tuntemisessa olisi puutteita. Yhteistyön ei koettu kovin paljon rajoittavan omaa toimintaa.

Ähtäriläisten vastaajien mielestä keskeisimmät ongelmia aiheuttavat tekijät liittyivät riittämättömiin resursseihin, pelkoon reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä, kuntien erilaisiin intresseihin sekä siihen, että seudullisia palvelujen tuotanto ja -hankintavaihtoehtoja ei ole selvitetty. Ongelmat liittyivät resursseihin ja palvelutuotannon järjestämiseen. Yhteistyön ei koettu rajoittavan omaa toimintaa eikä esteeksi muodostuisi huonot kokemukset palvelujen järjestämisestä yhteistyössä. Samoin vähäisiä ongelmia olisivat seutuyhteistyön tavoitteiden erilaisuus eri kunnissa, päätöksenteon etäännyminen kuntalaisista, suurempien kuntien määräävä asema, keskeisten päättäjien erilaiset näkemykset tai pelko kuntaliitoksista.

Nykytilan perusteella kunnat voitaisiin luokitella karkeasti seuraavasti:

Alavus	yhteistyömyönteisyys varovaisesti
Lehtimäki	aktiivisesti yhteistyöhaluinen
Kuortane	varauksin myönteinen
Töysä	kriittinen, markkinaehtoisuus
Soini	varauksellinen, etäinen, ei sitoutunut
Ähtäri	yhteistyöstä tuloksia odottava

Kuntien erilaiset profiilit kuntien välisen yhteistyön syventämisen esteistä kuvaavat kuntien erilaisia lähtökohtia, intressejä ja toimintakulttuureja ja -tapoja. Näiden tekijöiden - ristikkäisten ja ristiriitaisten odotusten - tunnistaminen ja ymmärtäminen nousee oleelliseksi osaksi seudullista yhteistyötä. Suhtautumista seutuyhteistyöhön ei voi pelkästään selittää kunnan koolla. Pienten kuntien kriittinen asenne ja pelko palvelujen heikkenemisestä ja etäännyttämisestä ovat aiheellisia; toisaalta taloudellisissa vaikeuksissa oleva pieni kunta voi olla hyvinkin yhteistyöhaluinen ehkä osittain pakonkin edessä. Seutuyhteistyön ei koettu millään tavoin rajoittavan omaa toimintaa.

Sosiaalitoimen palvelujen kannalta oleellista tekijöitä ovat yhteisöjen sosiaalisten verkoston hyödyntäminen, palvelujen saatavuus ja tasa-arvoisuus sekä välimatkat ja reuna-alueiden palvelujen turvaaminen.

Aluekeskusohjelman ja Suomen Kuntaliiton (2006b, 23-24) yleisessä kaikkia kunnan toimialoja koskevassa seutudemokratiatutkimuksessa huomattavasti ongelmia aiheuttaviksi tekijät olivat samansuuntaisia tämän sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä tekemäni tutkimuksen kanssa: molemmissa suurimmaksi ongelmaksi nousi reuna-alueiden palvelujen heikkeneminen, suurten ja pienten kuntien vaikutusmahdollisuus ja kuntien erilaiset intressit. Eroavaisuuksina tutkimuksessani sosiaalitoimesta nousi keskeisiksi ongelmiksi riittämättömät resurssit, päättäjien erilaiset näkemykset ja sosiaalipalvelujen järjestämisen kannalta oleelliset pitkät välimatkat seudulla. Riittämättömät resurssit viittaavat siihen, että seutuyhteistyöhön tarvittaisiin nykyistä enemmän aikaa, rahaa ja osaamista ainakin alkuvaiheessa. Taloudelliset odotukset voivat olla liian optimistisia ja seutuyhteistyön hyötyjä voidaan joutua hakemaan muista tekijöistä.

Vähiten ongelmia koettiin seutudemokratiatutkimuksessa (2006b, 23-24) aiheuttavan huonot kokemukset palveluyhteistyöstä, seutuyhteistyöstä tehtyjen poliittisten päätösten puute kuntatasolla ja kuntien keskinäinen eripuraisuus. Tältä osin oman tutkimukseni tulokset ovat samansuuntaisia

palveluyhteistyön kokemusten osalta. Omassa tutkimuksessani yhteistyön ei koettu rajoittavan omaa toimintaa ja yhteistyön ongelmaksi ei koettu vaikka yhteistyöstä ei tulisi kustannussäästöjä ja hyötyjä.

Kuntien sopeutuminen ja mukautuminen suurempiin palvelurakenteisiin ja toimintaympäristöihin näyttää vievän aikaa ja edellyttävän monien kuntapoliittisten ja institutionaalisten reunaehtojen löystymistä. Yhteisten tavoitteiden löytyminen ja niiden mukaan toimiminen on vaikeaa erilaisten lähtökohtien ja toimintakulttuurien vuoksi. Kunnat pyrkivät optimoimaan oman ohjausvaikutuksensa ja palvelutasonsa. (Viirkorpi 2002; Haveri 2004; Laamanen & Tammi 2004; Laamanen 2005, 6-7)

7.5 Sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittäminen

Seutuyhteistyön riittävyys

Sosiaalitoimen seutuyhteistyön kehittämiseen tulevaisuudessa liittyy erilaisia ristikkäisiä näkemyksiä.

”Rahat ei muuten riitä.” (luottamushenkilö, Töysä)

”Yhteisiä etuja pitää etsiä ja nähdä” (luottamushenkilö, Alavus)

” Nykyinen yhteistyö riittävä” (luottamushenkilö, Soini)

Viisi vastaajista piti nykyistä yhteistyötä riittävänä. Näkemystä perusteltiin muuan muassa resursseilla niin, että seutuyhteistyöhön käytetty aika on pois perustyöstä ja että seutuyhteistyö vain lisää työtä.

”Kunnassa tehtävään perussosiaalityöhön jäädä riittävästi aikaa.”(luottamushenkilö, Soini)

Kukaan ei arvioinut, että yhteistyötä tehdään jo nyt liikaa. Sen sijaan vastaajista 86 prosenttia katsoi, että sosiaalitoimen yhteistyötä Kuusiokunnissa pitäisi lisätä tulevaisuudessa. Alavuden, Lehtimäen ja Ähtärin vastaajista kaikki olivat yhteistyön lisäämisen kannalla, soinilaisista puolet. Yhteistyön lisäämisen perusteluina esitettiin kasvavien palvelutarpeiden ja taloudellisten mahdollisuuksien epäsuhdetta, kustannussäästöjen aikaansaamista, palveluiden turvaamista yleisesti ja laadultaan parempina ja erityispalvelutarpeisiin vastaamista erityisongelmien lisääntyessä. Lisäksi perusteluina nähtiin asukaspuhjan pienuus, ongelmien jakaminen, henkilöstön rekrytointi ja mahdolliset kuntaliitokset tulevaisuudessa.

”Erityisongelmat lisääntyvät, tulevaisuudessa yksiköitä ongelmien mukaan, Ongelmia jakaa muiden kuntien kanssa, jaksaminen.” (luottamushenkilö, Alavus)

” Palveluiden tarve jatkossa kasvava” (luottamushenkilö, Alavus)

” Kustannussäästö, palvelut turvataan.” (luottamushenkilö, Lehtimäki)

” Kustannussyistä” (luottamushenkilö, Soini)

”Liian pieni asukas pohja/kunta” (luottamushenkilö, Töysä)

”Yhteistyöllä voidaan erikoistua, tuottaa parempia palveluja ja silti säästää.” (luottamushenkilö, Ähtäri)

” Pienten kuntien kesken kannattaa hyödyntää erityisosaamista ja erityisalojen henkilöstöä.” (luottamushenkilö, Ähtäri)

”Yhteistyön avulla vältetään väkisin tehtävät kuntaliitokset.” (luottamushenkilö, Kuortane)

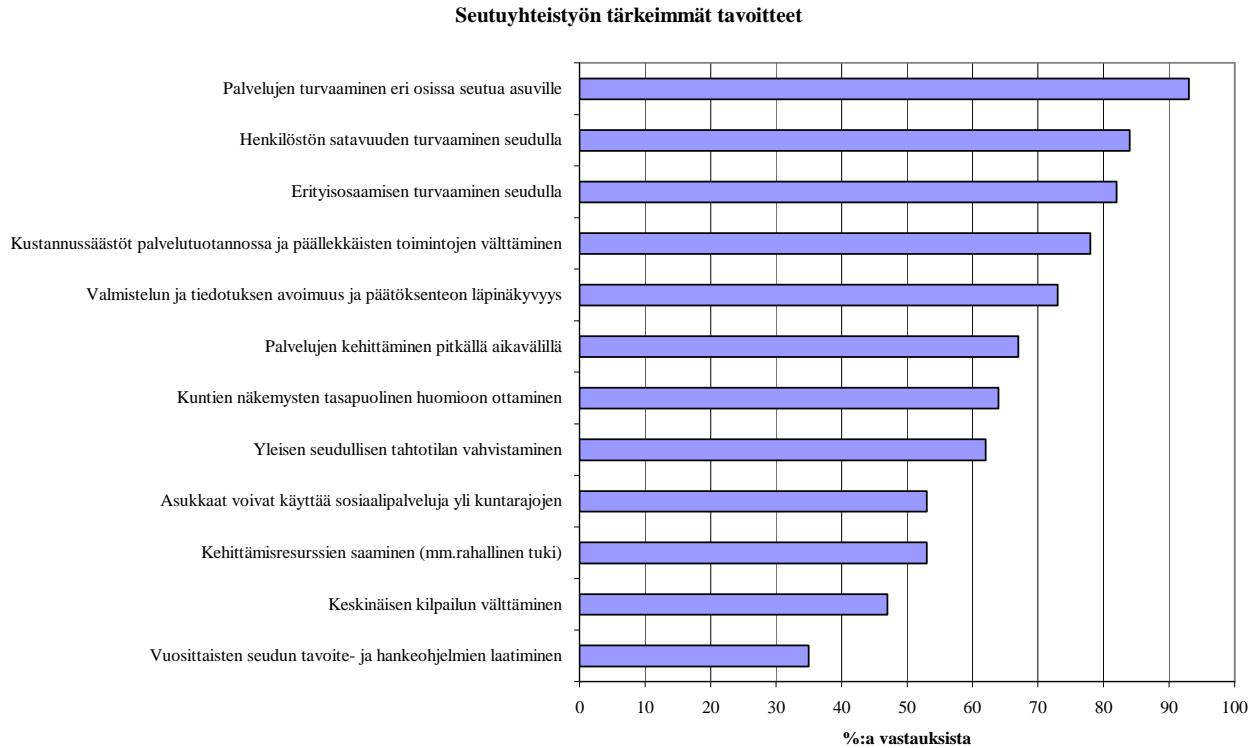
Taulukko 18: Sosiaalitoimen seutuyhteistyön riittävyys tulevaisuudessa vastaajan kunnan mukaan

		Vastaajan kunta						Yhteensä
		Alavus	Kuortane	Lehtimäki	Soini	Töysä	Ähtäri	
Nykyinen yhteistyö on riittävää	%	0	20	0	33	22	0	11
Yhteistyömuotoja pitäisi lisätä	%	100	80	100	50	78	100	87
Ei osaa sanoa	%	0	0	0	17	0	0	2
Yhteensä	%	100	100	100	100	100	100	100

Perusturvalautakuntien jäsenten ja valtuuston ja hallituksen edustajien kannat olivat samansuuntaisia

Seutuyhteistyön tavoitteet

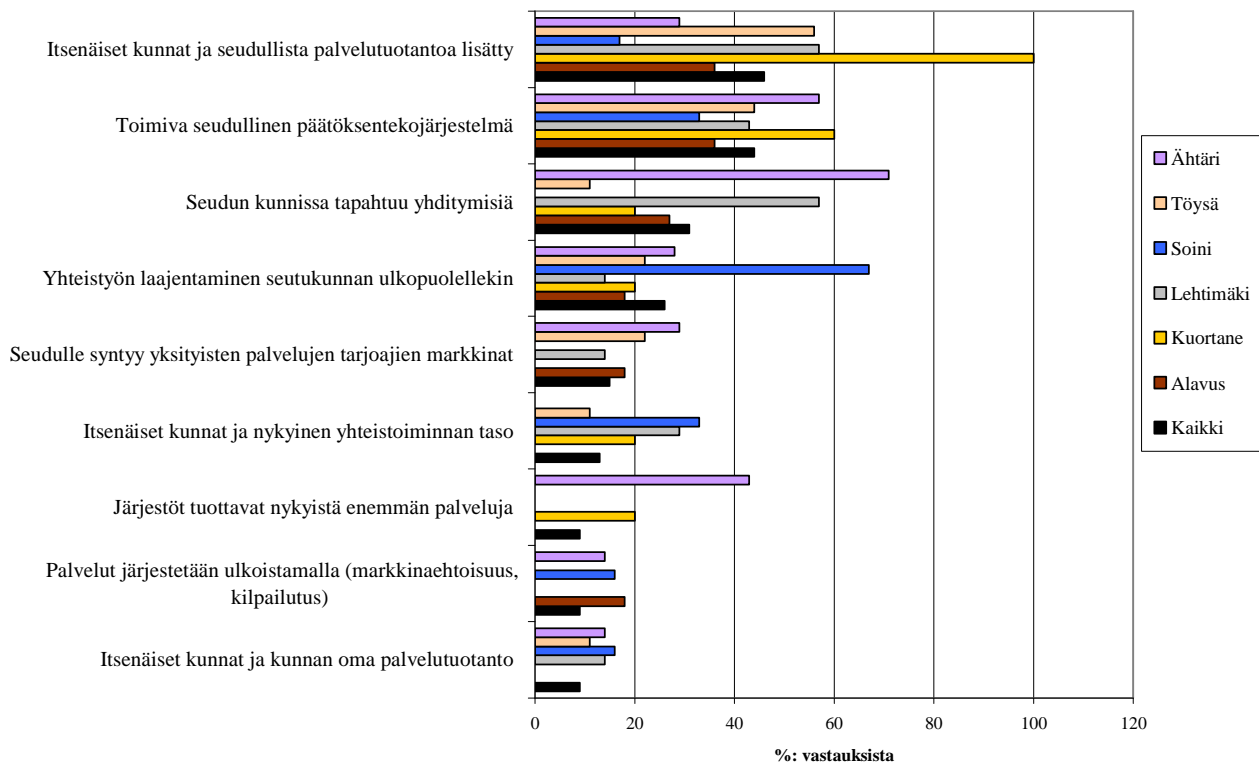
Kyselyn perusteella seutuyhteistyön tärkeimmät tavoitteet sosiaalitoimen seutuyhteistyön kannalta olivat palvelujen turvaaminen eri osissa seutua asuville, henkilöstön saatavuuden ja erityisosaamisen turvaaminen sekä kustannussäästöt palveluissa ja päällekkäisten toimintojen karsiminen. Tärkein tavoite palvelujen turvaamisesta liittyy olennaisesti suurimmaksi ongelmaksi koettuun pelkoon reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä. Vähiten tärkeinä tavoitteina pidettiin vuosittaisen seudun tavoite- ja hankeohjelman laatimista ja keskinäisen kilpailun välttämistä. Tulokset ovat yhdensuuntaisia seutudemokratiatutkimuksen (2006b) kanssa paitsi, että seutudemokratiatutkimuksessa tärkeimmäksi tavoitteeksi nousi yleisellä tasolla seudun elinvoimaisuuden turvaaminen.



Kuvio 8: Sosiaalitoimen seutuyhteistyön tärkeimmät tavoitteet Kuusiokunnissa (N=45).

Tavoitteissa oli kunnissa erilaisia painotuksia. Alavutelaisten vastaajien mielestä tärkeimmät tavoitteet liittyivät henkilöstön saantiin, erityisosaamiseen ja kustannussäästöihin. Muiden kuntien vastaajilla yhteisenä tärkeimpänä tavoitteena oli palvelujen turvaaminen eri seudun osissa. Tämän lisäksi kuortanelaiset vastaajat pitivät tärkeänä valmistelun sekä tiedotuksen avoimuutta ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Lehtimäiset tavoittelivat kuntien näkemysten tasapuolista huomioonottamista. Soinin vastaajien mielestä tavoitteena olisi henkilöstön saatavuus ja töysäläisten erityisosaamisen. Ähtäriläisten vastaajat odottivat henkilöstön ja erityisosaamisen turvaamista, kustannussäästöjä sekä palvelujen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Vähiten tärkeimpinä tavoitteina alavutelaiset pitivät asukkaiden mahdollisuutta käyttää palveluja yli kuntarajojen sekä kuntien näkemysten tasapuolista huomioonottamista ja kuortanelaiset keskinäisen kilpailun välttämistä. Lehtimäiset arvioivat vähäisimpinä tavoitteina keskinäisen kilpailun välttämistä ja vuosisuunnitelmaa; soinilaiset ja töysäläiset vuosisuunnitelman tekemistä sekä yhteisen seudun tahtotilan vahvistamista. Ähtäriläiset vastaajat eivät pitäneet tärkeinä vuosisuunnitelmaa, kehittämisresurssien saamista ja kuntien näkemysten tasapuolista huomioimista. Suuremmat kunnat (Alavus ja Ähtäri) pitivät muita kuntia tärkeämpänä yleisen tahtotilan vahvistamista ja muita vähemmän tärkeänä kuntien näkemysten tasapuolista huomioimista.

Sukupuolten välillä tärkeiksi koetuissa seutuyhteistyön tavoitteissa oli eroja. Erityisen tärkeää naisten mielestä oli henkilöstön saatavuuden ja erityisosaamisen turvaaminen seudulla, miehet puolestaan odottivat kustannussäästöjä palvelutuotannossa ja päällekkäisten toimintojen karsimista. Valtuuston ja hallituksen edustajat painottivat tavoitteissa sosiaalilautakunnan jäseniä enemmän palvelujen kehittämistä pitkällä aikavälillä, kustannussäästöjä ja päällekkäisyyksien karsimista. Sosiaalilautakunnan jäsenet pitivät tärkeimpänä tavoitteena henkilöstön saatavuuden turvaamista. Palvelujen turvaamisen lisäksi valtuuston jäsenenä olevat kyselyyn vastaajat pitivät tärkeänä tavoitteena kustannussäästöjä ja pelkästään lautakunnan jäsenet henkilöstön saantia.



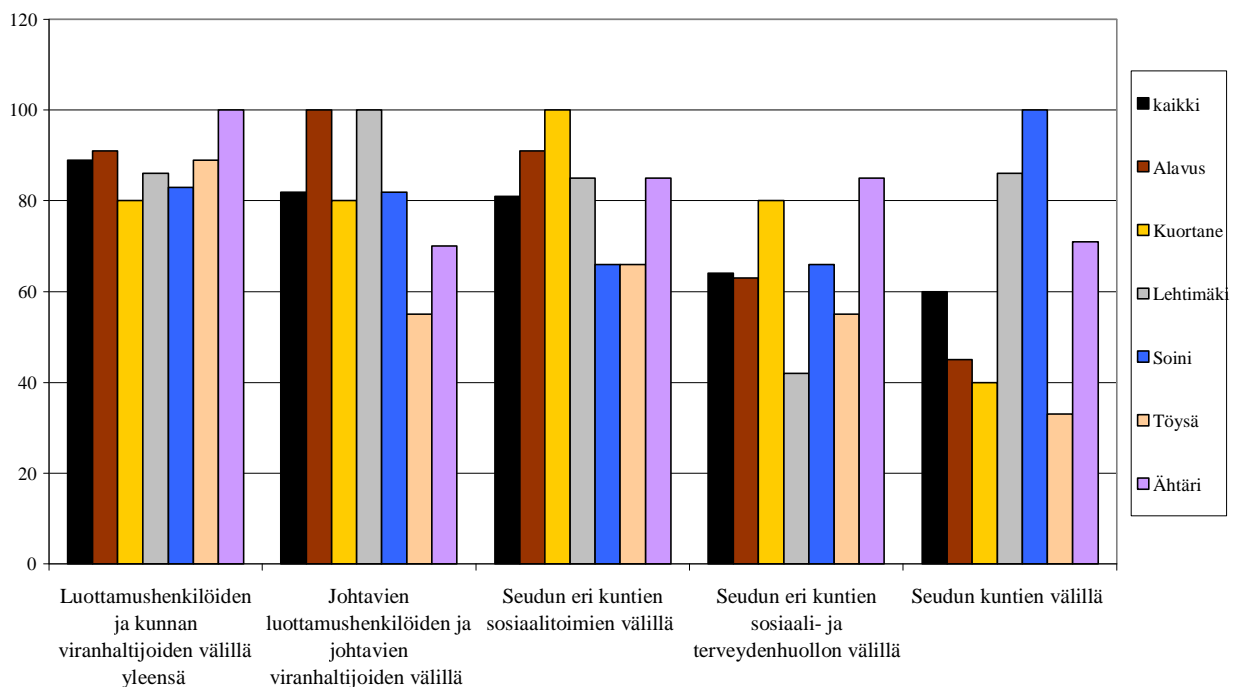
Kuvio 9: Seutuyhteistyön tärkeimmät päämäärät kunnittain ja seutukunta yhteensä.

Seutuyhteistyön päämääristä tässä tutkimuksessa vastaajat (kaikki vastaajat) pitivät tärkeimpinä itsenäisiä kuntia niin, että seudullista palvelutuotantoa on lisätty, sekä toisena toimivaa seudullista päätöksentekojärjestelmää. Vähiten tärkeinä päämäärinä pidettiin täysin itsenäisiä kuntia. Sosiaalipalvelujen tuottamiseen ulkoistamalla ja markkinaehtoisesti tai järjestöjen tuottamina suhtauduttiin ei kovin toivottavina vaihtoehtoina. Myös seutudemokratiatutkimuksessa (2006b, 17-18) tulokset olivat samansuuntaisia.

Erot kuntien välillä toivottavissa päämäärissä olivat huomattavia. Koko seutukunnan kokonaistilanteesta Soinin vastaukset erosivat eniten. Soinilaiset pitivät tärkeimpänä päämääränä yhteistyön laajentumista seutukunnan ulkopuolelle, kunnan itsenäisyyttä ja nykyistä yhteistoiminnan tasoa. Vastauksista näkyy selkeästi kunnan strateginen linjaus yhteistyöselvityksen tekemiseen Järviseudun kanssa. Lehtimäen kuntaliitosselvitys ja liitoskumppanin hakeminen näkyivät vastauksissa. Lehtimäen ohella myös Ähtärin vastaajat arvioivat tavoiteltavana päämääränä kuntaliitokset seudulla, mihin todennäköisesti ovat vaikuttaneet Lehtimäen ja Ähtärin kuntaliitosneuvottelut kyselyn tekohetkellä. Muista vastauksista poiketen ähtäriläiset arvioivat kolmanneksi tärkeimmäksi päämääräksi järjestöjen palvelutuotannon lisäämisen.

Ilmapiiri

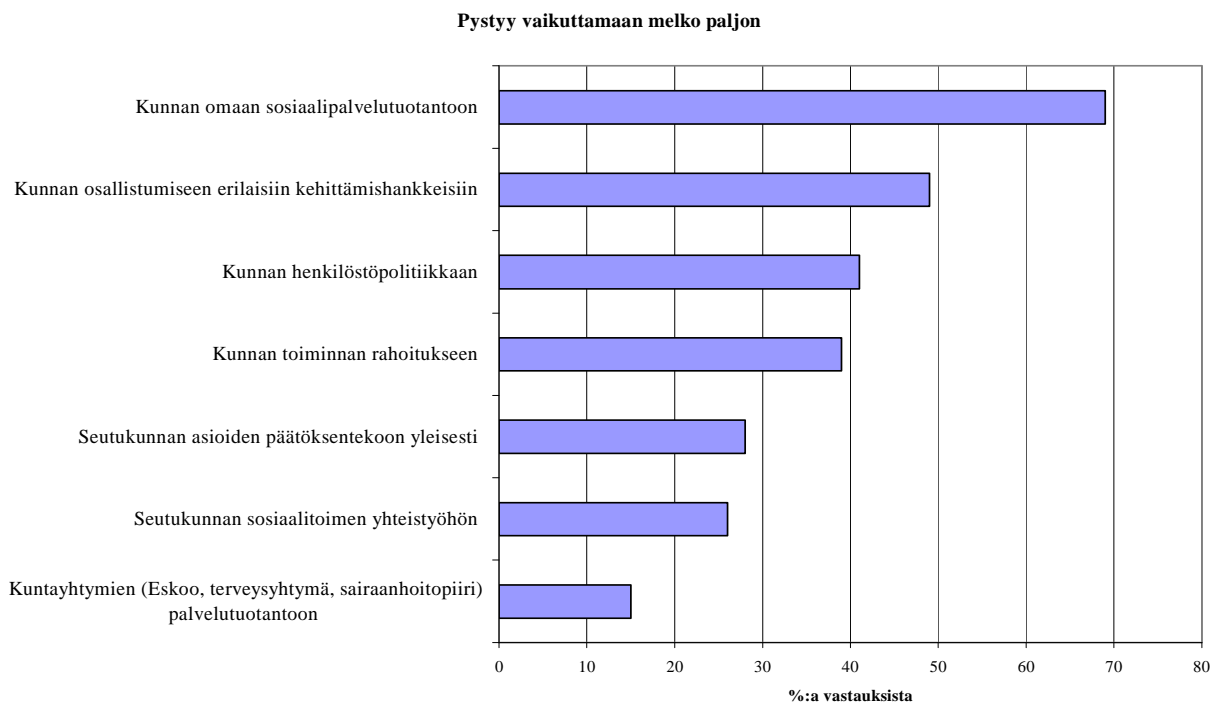
Oleellisena tekijänä seutuyhteistyössä pidetään luottamuksellisia välejä eri toimijoiden kesken ja niiden toimivuutta. Luottamuksellisuutta (luottamussuhteita) voidaan tarkastella toisaalta henkilöiden ja toisaalta organisaation välisiin suhteisiin perustuvana. Henkilösuhteet ovat tärkeitä, koska organisaatiotkin muodostuvat käytännössä ihmisistä. (Kuntaliitto 2006b, 20-21).



Kuvio 10: Seutuyhteistyön ilmapiiri koko seutukunta ja kunnat (N=45).

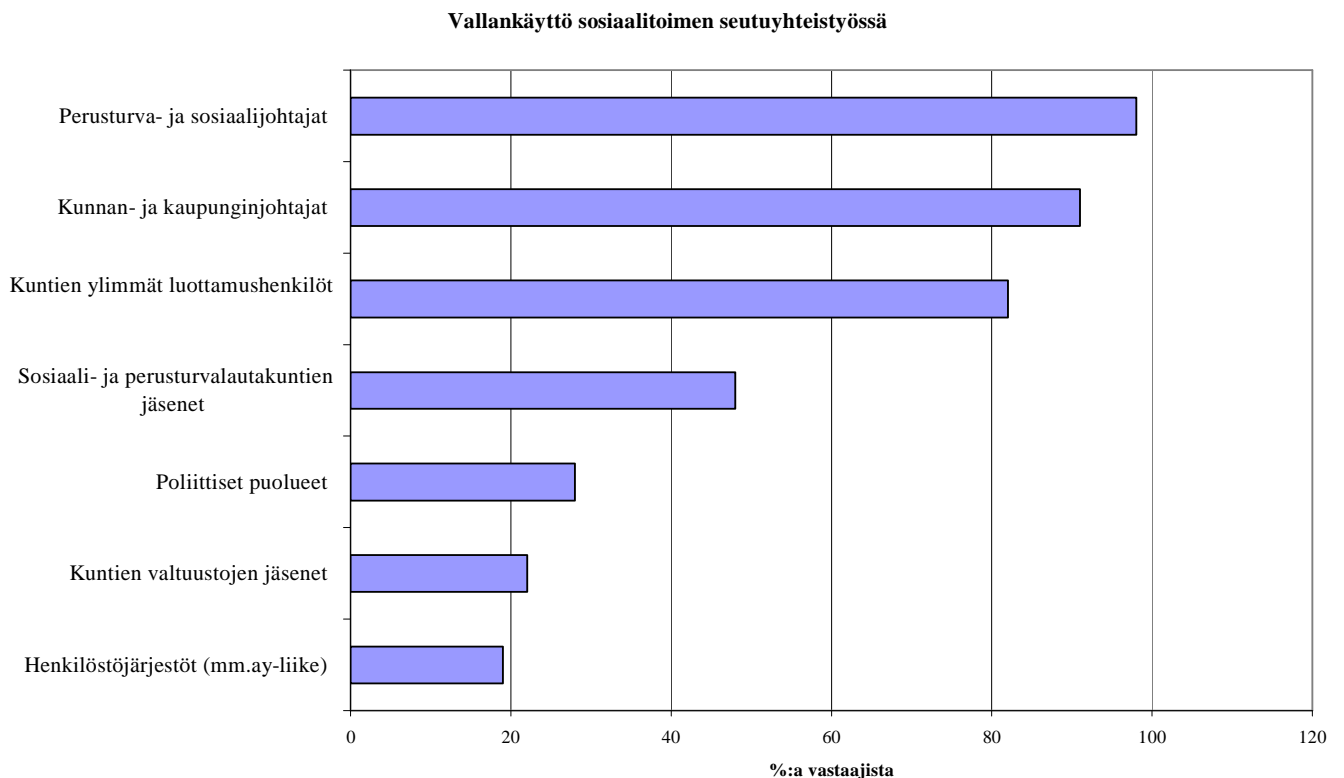
Kuntien sisällä henkilösuhteet luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken koettiin toimivan parhaiten. Seutuyhteistyössä vastaajien mielestä parhaiten yhteistyöhakuisuus toimi kuntien sosiaalitoimien välillä, seuraavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon kesken ja huonoiten seudun kuntien kesken. Kuntakohtaisia eroavaisuuksia löytyi kaikissa kysytyissä osa-alueissa. Kunnista Soini ja Töysä arvioivat seudun sosiaalitoimen yhteistyöhakuisuuden muita heikommaksi. Neljännes vastaajista arvioi seudun kuntien sosiaalitoimet hyvin yhteistyöhakuisiksi. Tulokset olivat yhteensä (kaikki) -vastausten osalta samansuuntaisia seutudemokratiaselvityksen (Kuntaliitto 2006b, 20-21) kanssa.

Vastanneet päätöksentekijät kokivat kaiken kaikkiaan vaikutusmahdollisuutensa varsin vähäisinä. Eniten vaikutusvaltaa koettiin olevan päätettäessä oman kunnan sosiaalipalvelutuotannosta ja yleensä asioista, jotka koskivat kunnan omaa toimintaa. Vähiten vaikutusvaltaa oli seudullisissa asioissa ja sitäkin vähemmän kuntayhtymien toiminnassa. Keskimääräistä vähemmän oman kunnan sosiaalipalveluihin kokivat pystyvänsä vaikuttamaan kuortanelaiset, soinilaiset ja ähtäriläiset vastaajat ja sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön kuortanelaiset, lehtimäkiset ja soinilaiset. Viidesosa vastaajista ei kokenut pystyvänsä vaikuttamaan sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön lainkaan. Tutkimuksen tulokset ovat yhdensuuntaisia seutudemokratiakyselyn (Kuntaliitto 2006b, 27-28) kanssa.



Kuvio 11: Vastaajien vaikutusvalta (hyvin paljon ja melko paljon yhteensä) (N=45).

Naiset kokivat pystyvänsä vaikuttamaan miehiä vähemmän kunnan taloudellisiin ja henkilöstöresursseihin, kehittämishankkeisiin osallistumiseen ja seutukunnan asioiden päätöksentekoon. Sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenet arvioivat vaikutusmahdollisuuteensa oman kunnan sosiaalipalvelutuotantoon valtuuston ja hallituksen edustajia heikommaksi ja lautakunnan jäsenistä 40 prosenttia koki vaikutusmahdollisuutensa vain vähäisiksi. Myös talous ja henkilöstöasioissa, kehittämishankkeissa ja yleisessä seudullisessa päätöksenteossa valtuuston ja hallituksen edustajien vaikutusvalta koettiin lautakuntia suuremmaksi. Vain sosiaalitoimen seutuyhteistyössä lautakunnat kokivat voivansa vaikuttaa enemmän.



Kuvio 12: Vallankäyttö sosiaalitoimen seutuyhteistyössä (N=45).

Eniten valtaa sosiaalitoimen seutuyhteistyössä käyttävät vastaajien mielestä kuntien perusturva-johtajat, seuraavaksi kunnan- ja kaupunginjohtajat ja kuntien ylimmät luottamushenkilöt; vähiten henkilöstöjärjestöt, valtuustojen jäsenet ja poliittiset puolueet. Sosiaalitoimen seutuyhteistyö toimii hyvin voimakkaasti viranhaltijoiden varassa. Herää kysymys, miten rakennetta pitäisi kehittää? Sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenistä tällä hetkellä lähes puolet koki pystyvänsä vaikuttamaan vain jonkin verran sosiaalitoimen seutuyhteistyöasioihin. Luottamushenkilöiden osallistu-

mista sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön pidettiin tärkeänä, sillä vastaajista yli 80 prosenttia oli sitä mieltä, että luottamushenkilöt pitäisi ottaa paremmin mukaan.

Tärkeäksi asiaksi näyttää nousevan tämän tutkimuksen valossa luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi toimivien seudullisten päätöksentekorakenteiden luominen, mikä koettiin myös toiseksi tärkeimmäksi seutuyhteistyön päämääräksi (kuvio 9).

7.6 Mitä voidaan tehdä yhdessä?

Mitkä ovat niitä konkreettisia asioita, joita voidaan tehdä yhdessä? Ylikunnallisten palvelujen järjestämis- ja yhteistyömahdollisuuksien selvittämiseksi vastaajilta kysyttiin, millä tavalla sosiaalitoimen palveluja voitaisiin tuottaa tulevaisuudessa. Palvelut ja mahdolliset yhteistyökohteet jaoin 21 eri kohtaan, jotta palvelut konkretisoituisivat. Samalla törmäsin käsitteiden ja luokittelujen vaikeuteen ja selkiytymättömyyteen.

Vastausvaihtoehdot määrittelin seuraavasti:

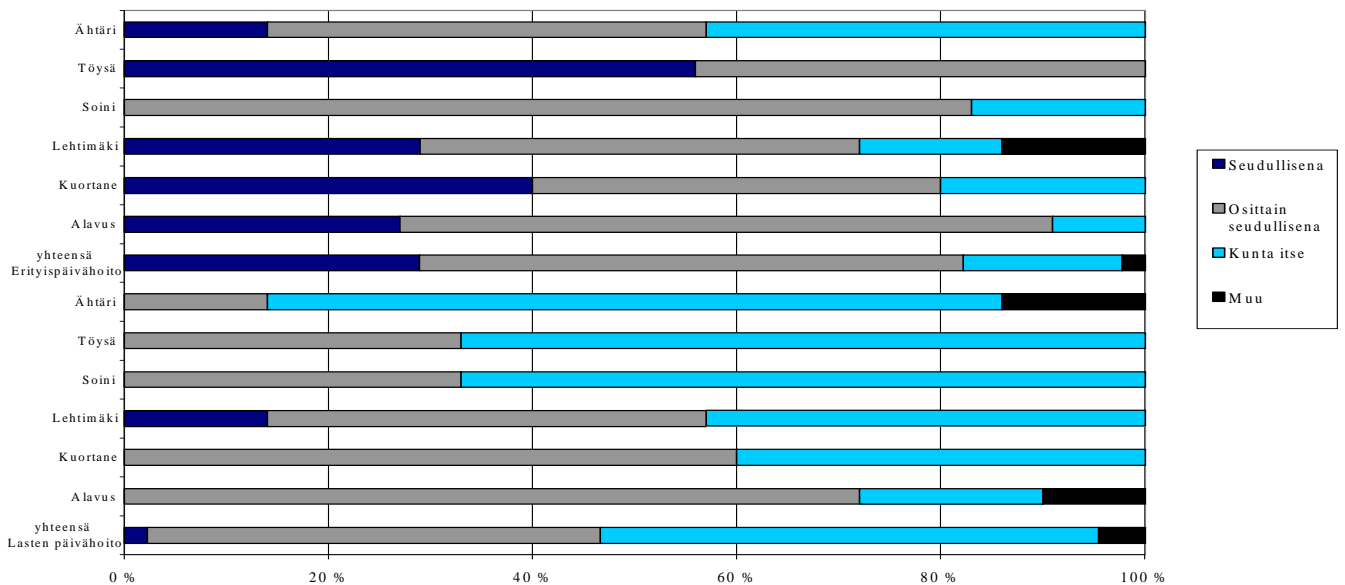
- kunta tuottaa itse
- osittain seudullisena: osa palvelusta voidaan järjestää kuntien välisenä yhteistyönä tai kunta myy ja/tai ostaa osan palveluista muilta kunnilta
- seudullisena: palvelu tuotetaan laajemmalla väestöpohjalla seudullisena yhteistyönä
- seudun ulkopuolelta: palvelu ostetaan seudun ulkopuolelta
- ostetaan yksityiseltä: palvelu tai osa ostetaan yksityiseltä palvelun tuottajalta
- ostetaan järjestöltä: palvelu tai osa ostetaan järjestöltä.

Sosiaalialan kehittämissuunnitelman selvitysmiesraportissa (2003) palvelut on jaettu lähipalveluihin, seudullisesti tuotettaviin lähipalveluihin ja seudullisiin tai laajemmalla väestöpohjalla tuotettuihin palveluihin. Käyttämäni jaottelu on peruseriaatteiltaan samansuuntainen, mutta konkreettisempi kuin kehittämissuunnitelman jaottelu.

Vastausten perusteella palvelut halutaan tuottaa edelleen pääasiassa kunnallisina palveluina (Vrt Kautto 2006). Palvelujen ostamiseen yksityisiltä ja järjestöiltä suhtauduttiin varauksellisesti. Eniten yksityisiä palveluja voitaisiin hankkia vanhusten asumispalveluihin, kuljetuspalveluihin ja muihin vammaispalveluihin (mm. asunnon muutostyöt, avustajat). Käytännössä tälläkin hetkellä vanhusten asumispalveluja tuottavat pääasiassa Kuusiokunnissa yksityiset pienkodit ja yhdistysten ylläpitämät palvelutalot. Samoin kuljetuspalvelut hankitaan pääasiassa yksityisiltä taksiyrittäjiltä.

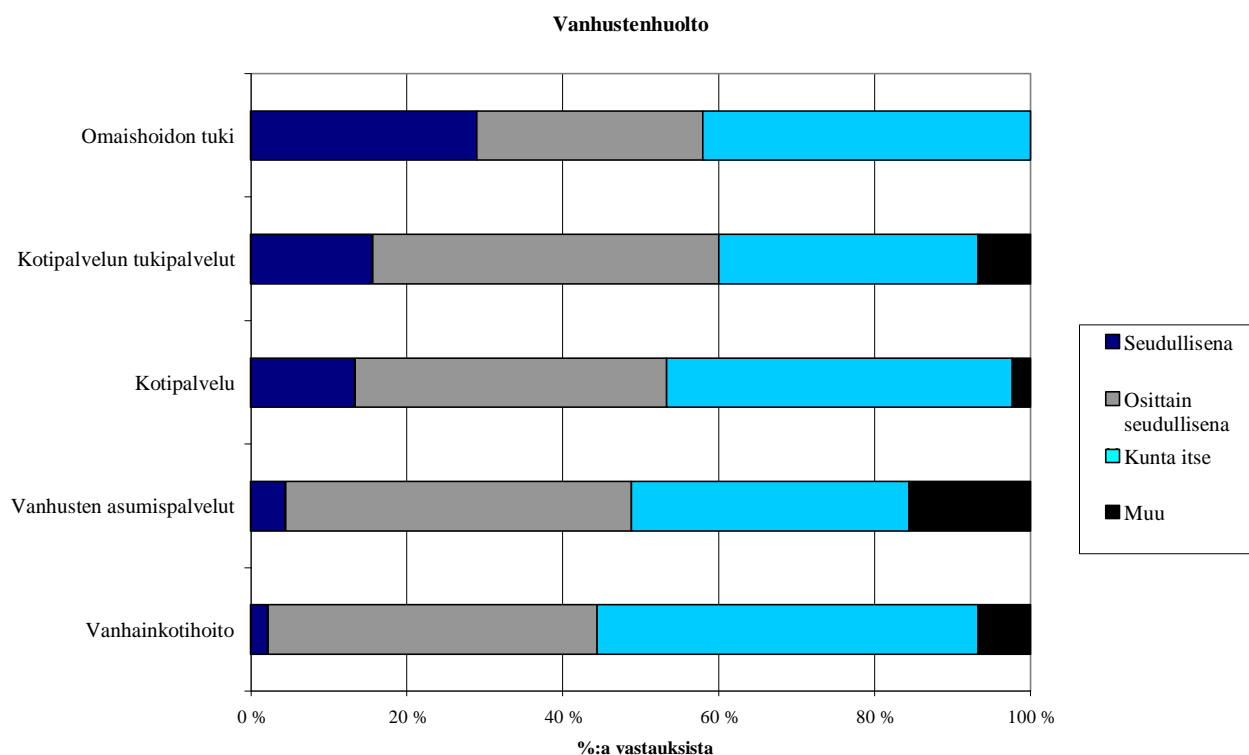
Tärkeimmiksi palveluiksi, jota kunnan tulisi itse järjestää tulevaisuudessa, nähtiin eniten (noin puolet vastaajista) lasten päivähoidon, kotipalvelun, vanhainkotihoidon, toimeentuloturvan ja omaishoidon tuen. Jaottelin palvelut seuraaviin ryhmiin: päivähoito, vanhusten huolto, vammais- palvelut, sosiaalityö- ja etuuspalvelut ja hallintopalvelut. Seudulliset ja osittain seudulliset palvelujen järjestämismahdollisuuksien nähdään tutkimuksen mukaan lisääntyvän erityisosaamista vaativien palvelujen ja erityisryhmien palvelujen osalta, mikä tulee erityisesti esiin muun muassa päihdehuollon ja mielenterveyskuntoutujien palveluissa, joita ei välttämättä halutakaan järjestää omassa kunnassa. Myös hallintoa, toimistopalveluja ja hankintoja voitaisiin hoitaa nykyistä enemmän seudullisesti.

Palvelujen mahdollisten järjestämisvaihtoehtojen osalta eri kuntien vastaukset vaihtelevat suuresti ja näkemykset menevät ristiin. Tämä on myös yksi seutuyhteistyön paradokseista (Ks. luku 3.4), joka selittää omalta osaltaan konkreettisten toimenpiteiden ja päätöksen tekemisen vaikeuden. Alavutelaiset vastaajat suhtautuivat seudullisiin palveluihin kokonaisuutena kaikista positiivisimmin, ähtäriläiset ja töysäläiset varauksellisimmin. Ähtäriläiset olivat puolestaan valmiita siirtämään eniten hallinnollisia tehtäviä seututasolle.



Kuvio 13: Erityispäivähoidon ja päivähoiton järjestäminen (N=45).

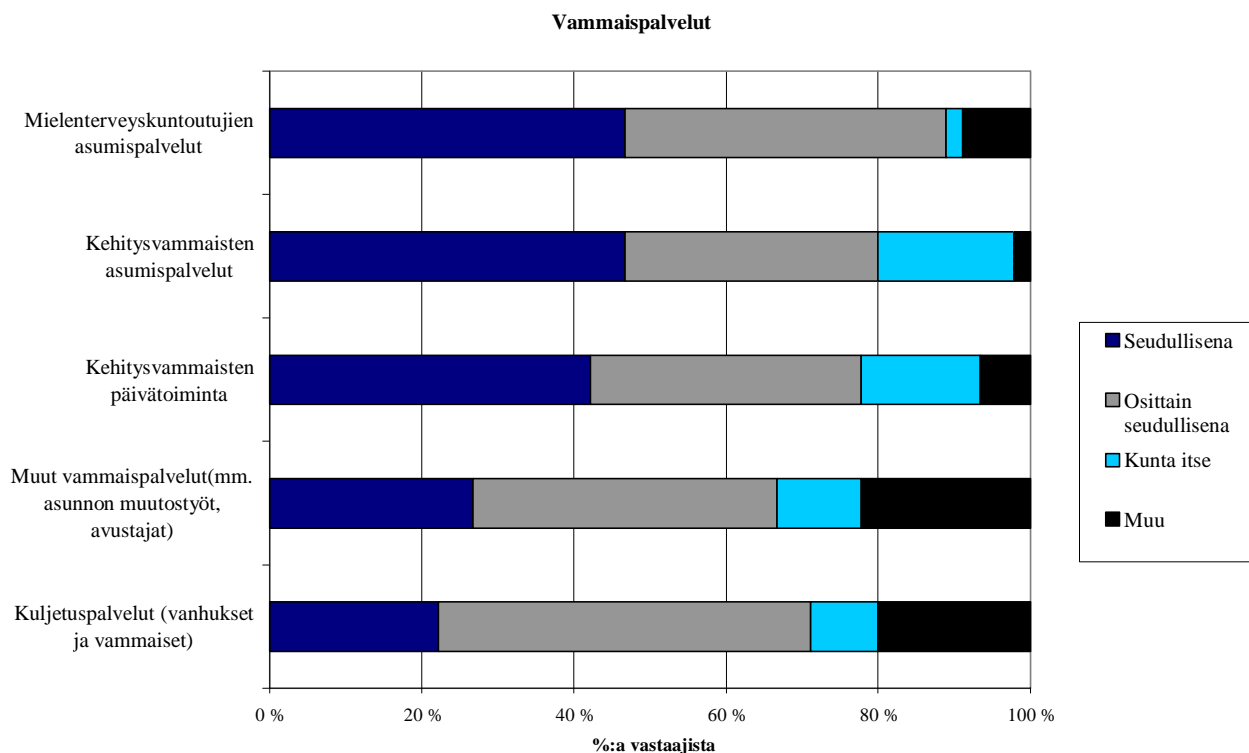
Päivähoitoa alavutelaiset arvioivat voitavan järjestää eniten ainakin osittain seudullisena; ähtäriläiset eniten omana toimintana. Tilanne oli samanlainen myös erityispäivähoidon suhteen. Kokonaisuutena erityispäivähoito nähtiin palveluna, joka voidaan järjestää ainakin osittain seudullisesti.



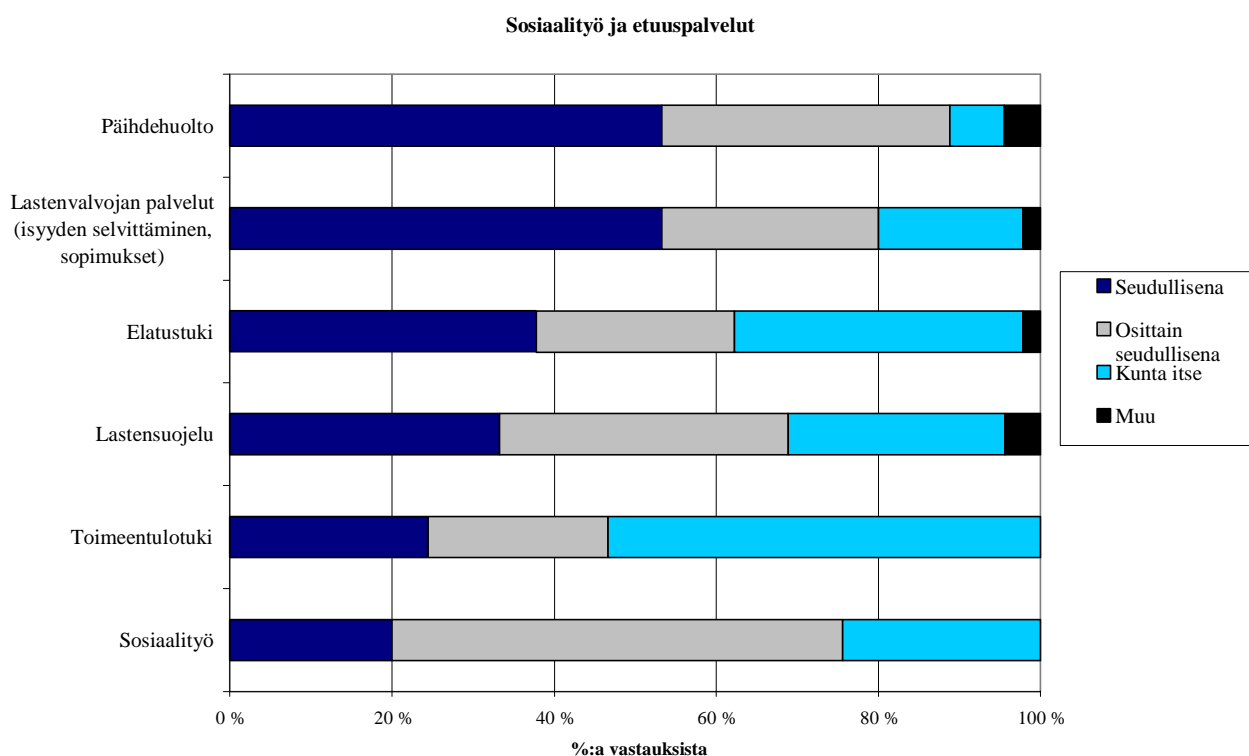
Kuvio 14: Vanhustenhuollon palvelujen järjestäminen (N=45).

Vanhustenhuollon palveluista suunnilleen puolet voitaisiin kyselyn perusteella järjestää ainakin osittain seudullisesti. Vanhainkotihoito ja kotipalvelu haluttaisiin eniten pitää kunnan omana toimintana, erityisesti Töysässä ja Soinissa, vähiten Alavudella. Vanhusten asumispalveluja ei alavutelaiden mielestä tarvitse järjestää lainkaan kunnan omana toimintana, mutta lähes kaikkien töysäläisten mielestä pitäisi. Vanhusten asumispalveluissa nähtiin julkispalvelujen lisäksi muitakin järjestämisvaihtoehtoja.

Vammaispalveluissa kokonaisuutena vastaajat näkivät noin 80 prosenttia voitavan järjestää kokonaan tai osittain seudullisina palveluina, erityisesti mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja, mutta laajasti myös kehitysvammaisten palveluja. Eniten kehitysvammaisten palveluja haluttiin järjestää Ähtärissä oman kunnan toimintana ja eniten kehitysvammaisten palvelumahdollisuuksia seudullisesti nähtiin Alavudella.



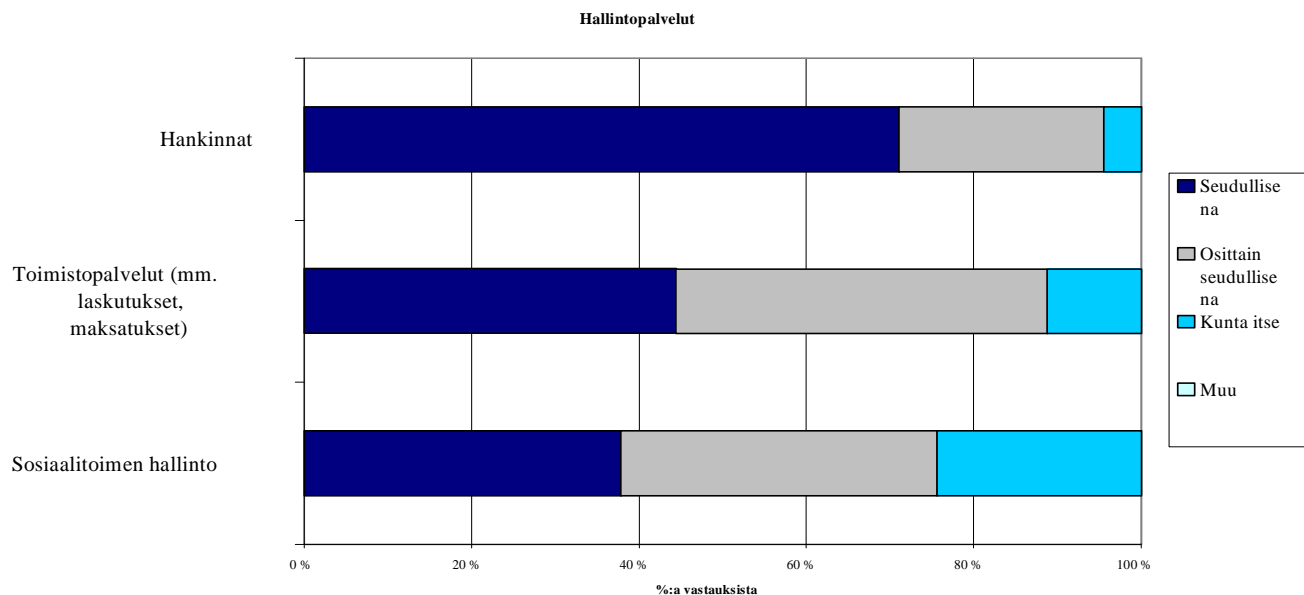
Kuvio 15: Vammaispalvelujen järjestäminen (N=45)



Kuvio 16: Sosiaalityön ja etuus- ja sopimuspalvelujen järjestäminen (N=45)

Eniten kokonaan seudullisina palveluina vastaajien mielestä sosiaalityössä voitaisiin järjestää päihdehuollon ja lastenvalvojan palvelut, mutta myös ainakin osa sosiaalityön palveluista. Tässä

osiossa ähtäriäisten vastaajien näkemykset poikkesivat aikaisemmasta linjasta, koska ähtäriäiset olisivat valmiita siirtämään muita kuntia useammin kokonaan tai osittain seudulliselle tasolle sosiaalitoimen, lastensuojelun ja päihdehuollon.



Kuvio 17: Hallintopalvelujen järjestäminen (N=45).

Hankinnat ja varsinkin paljon toimistopalveluista haluttaisiin keskittää seututasolle. Sosiaalitoimen hallintoa voitaisiin lähes kahden viidesosan mielestä hoitaa kokonaan seudullisena ja lähes neljän viidesosan mielestä ainakin osittain. Kuortanelaiset ja ähtäriäiset siirtäisivät muita kuntia useammin hallintopalvelut seututasolle.

Kuntaliiton kuntajohtajille ja seutukehittäjille vuonna 2004 tekemän kyselyn mukaan kuntien välisen yhteistyön nähdään lisääntyvän lähivuosina useimmissa tehtävissä. Vähiten yhteistyötä oli perinteissä hoivapalveluissa, joissa oltiin hanke- ja ideatasolla. Erityisesti seutuyhteistyön nähdään laajenevan tuki- ja ylläpitotehtävissä. Näkemys oli, että seutuyhteistyö laajenee myös sosiaalitoimen peruspalveluihin kuten lasten päivähoitoon, vanhainkotihoitoon, palveluasumiseen ja kotihoitoon, joita organisoidaan entistä useammin seudullisesti (Laamanen 2005, 7-8.) Tämän tutkimuksen tulokset tukevat tätä osittain tätä näkemystä. Toisaalta vanhusten palvelut ja päivähoito olivat palveluita, joita halutaan järjestää lähellä omassa kunnassa.

7.7 Yhteistyön rakenne

”Jotta yhteistyö tehokasta tarvitaan päätösrakennetta” (luottamushenkilö, Töysä)

Oleelliseksi kysymykseksi nousee, millaisia yhteistyön rakenteita ja sopimuksia tarvitaan, jos palveluja järjestetään yhdessä tai ostetaan yhdessä ulkopuolelta sekä miten kokonaisuutta hallitaan. Yleisen tason, kuntien tahtotilaa ilmaisevan, seutusopimuksen lisäksi tarvitaan palvelukohtaisia erillissopimuksia. Yleiset sopimukset eivät välttämättä ole kuntia sitova. Hyyryläinen (2004, 20) on jakanut sopimuksellisuuden sopimusohjaukseen (sopimuksella johtaminen) ja sopimustenhallintaan (sopimusten johtaminen). Määritelmän mukaan yleisen tason seutusopimus, johon on liitetty strategia, olisi lähinnä sopimusohjausta ja yksittäiset palvelukohtaiset sopimukset sopimustenhallintaa. Mitä enemmän kunta sopimuksia tekee, sitä enemmän kunta joutuu omassa toiminnassaan hallinnoimaan erilaisia sopimuksia. (Hyyryläinen 2004, 24–25.) Sopimusviidakko voi muodostaa monimutkaisen sopimuskunnan. Sopimussyhteistyöhön on alettu suhtautua paikoin kriittisesti hallinnan näkökulmasta. (Etelä-Pohjanmaan liitto 2006, 18.) Toiminnan koordinointi, valvonta, rajapintojen sekä laadun määrittely ja päätöksenteko saattavat tuottaa ongelmia. Kuka päättää ja missä? Lisäävätkö sopimukset tarvetta seudulliseen päätöksentekoon vai kunnalliseen sosiaalipolitiikkaan? Saadaanko sopimusperusteisella yhteistyöllä konkreettisia toimenpiteitä aikaiseksi?

Kuusiokuntien yleisen tason sosiaalitoimen seutusopimusta vastaajista 78 prosenttia piti riittävänä tällä hetkellä. Alavutelaiset, lehtimäkiset ja ähtäriläiset vastaajat kannattivat seutusopimusta muita yleisemmin, kun taas kuortanelaiset ja soinilaiset katsoivat muita enemmän, että sopimus ei ole riittävä.

Taulukko 19: Sosiaalitoimen seutusopimuksen riittävyys yhteistyön kehittämisessä kunnan mukaan (N=45)

		Vastaajan kunta						
		Alavus	Kuortane	Lehtimäki	Soini	Töysä	Ähtäri	Yhteensä
Riittävä	%	82	60	86	67	78	86	78
Ei riittävä	%	18	40	14	33	22	14	22
Yhteensä	%	100	100	100	100	100	100	100

Vastaajista vain 38 prosenttia oli jollain tavalla mukana Kuusiokuntien hyvinvointistrategiatyössä.

Vastaajat pitivät sosiaalitoimen seutusopimusta tämänhetkiseen yhteistyötilanteeseen sopivana, hyvänä alkuna ja pohjana yhteistyön tiivistämiseen. Seutusopimusta pidettiin myös joustavana, kattavana, yhteistyötä raamittavana ja pitkälle menevän yhteistyön mahdollistajana, joka jättää kunnille päätöksentekovaltaa siitä, missä yhteistyöhankkeissa kunta on mukana. Toisaalta seutusopimusta pidettiin vasta alkuna yhteistyölle. Sopimuksen lisäksi odotettiin konkreettisia toimenpiteitä.

”Ainakin hyvä askel.” (luottamushenkilö, Töysä)

” Sen pitää vaan laittaa alkuun ja toimimaan. luulen, että riittää silloin.” (luottamushenkilö, Alavus)

” Kaikki kunnat ovat kiinnostuneita kehittymään eteenpäin. Konkreettista yhteistyötä (ei sanallista vain), yhteistyöelimet/ -toimikunnat?” (luottamushenkilö, Lehtimäki)

”Se mahdollistaa riittävän yhteistyön, mutta ei pakota.” (luottamushenkilö, Ähtäri)

Vastauksissa tuli selkeästi esiin niin kuin muissakin tutkimuksissa (mm. Seutudemokratiatutkimus 2006b, 20) ongelmallinen retoriikan ja käytännön suhde seutuyhteistyössä. Puheen tasolla seutuyhteistyötä voidaan tehdä pitkälle menevänä hyvässä yhteisymmärryksessä, mutta konkreettisiin toimenpiteisiin pääseminen on jo huomattavasti vaikeampaa. Seutuyhteistyö ei konkretisoidu. Keskeiset ongelmat liittyvät luottamukseen ja keskinäisten suhteiden toimivuuteen. Usein syy löytyy, jostain muualta kuin itsestä, useimmiten toisesta tai toisista kunnista ja toisen kunnan toiminnasta. Sosiaalitoimen seutuyhteistyössä tämä ilmiö korostunee, koska kysymys on peruspalvelujen järjestämisestä uudella tavalla ja jossa kuntakohtaiset intressit nousevat esiin.

Toisaalta epäroitiin, onko yleisen tason seutusopimus jatkossa riittävä ja tarpeeksi täsmällinen yhteistyön perusta, jos ei toimita aktiivisesti käytännön tasolla. Seutusopimuksen epäiltiin lisäävän myös byrokratiaa. Seutusopimuksen merkitys koettiin myös osittain epämääräisenä. Yhteistyömahdollisuuksia nähtiin tarpeelliseksi selvittää myös seutukunnan ulkopuolelta. Seutusopimuksen toimivuuden arviointi koettiin myös vaikeaksi, koska sopimus on ollut voimassa vain vähän aikaa.

”En osaa vielä arvioida, Syvempi yhteistyö. Hoidetaan sovitut asiat yhdessä ei vaan puhuta.” (luottamushenkilö, Alavus)

”Sosiaalitoimessa varsin vähän mahdollisuuksia yhdistellä asioita.”(luottamushenkilö, Soini)

”Liikaa pyrokrattiaa lisätään” (luottamushenkilö, Töysä)

”Tarkempi” (luottamushenkilö, Kuortane)

Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyötä tulisi edelleen kehittää seutusopimuksella ja yhteisellä sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalla. Tätä mieltä olivat erityisesti Soinin ja Töysän vastaajat. Sen sijaan muiden kuntien vastaajat olivat valmiita kehittämään myös tiiviimpiä ja institutionaalisempia yhteistyörakenteita. Kuntayhtymävaihtoehtoista kannatettavimpana pidettiin yhteistä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää.

Taulukko 20: Sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön rakenne kunnittain

Yhteistyön rakenne		Vastaaajan kunta						Yht.
		Alavus	Kuor- tane	Lehti- mäki	Soini	Töysä	Ähtäri	
Seutusopimus ja sosiaali- ja terveydenhuollon neuvot- telukunta	%	46	60	28	83	78	43	56
Yhteinen lautakunta, jolla päätöksentekovaltaa	%	18	0	43	17	11	14	18
Sosiaalitoimen kuntayhtymä	%	0	20	0	0	11	14	6
Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä	%	36	20	29	0	0	29	20
Yhteensä	%	100	100	100	100	100	100	100
	N	11	5	7	6	8	7	45

Oleelliseksi tekijäksi eri vaihtoehtoissa nousee peruskuntien rooli päätöksenteossa, palvelutuotannon linjauksissa ja rahoituksessa. Mahdollisissa kuntayhtymämalleissa yli 60 prosenttia kuntien taloudesta ja toiminnasta päätetään muualla kuin peruskuntien päätöksentekoelementeissä ja monet kunnat kokevat kuntayhtymisen toiminnan sekä talouden ohjausmahdollisuudet heikoiksi (Ks. Kuntaliitto 2007, 49).

Sosiaalitoimen seutuyhteistyön pelisäännöt

Sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön tärkeimpänä pelisääntönä Kuusiokunnissa pidettiin seutuyhteistyön laatua (tasa-arvoisuutta, luottamusta, avoimuutta), palvelujen tuottamiseen liittyviä tekijöitä (taloudellisuutta, tehokkuutta, palvelujen turvaamista ja saatavuutta), henkilöstön saatavuutta ja osaamista sekä päätöksentekoon liittyviä asioita (yhteisiä tavoitteita, niihin sitoutumista ja toimivaa päätöksentekoa).

Seutuyhteistyön ja vuorovaikutuksen laatu

Tasa-arvoisuutta pidettiin tärkeimpänä pelisääntönä sekä seutuyhteistyössä yleisellä tasolla että palvelujen järjestämisessä. Yleisellä tasolla tasa-arvoisuus ilmeni toiveina tasapuolisuudesta, tasavertaisuudesta, samanarvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta niin, että kuntia, eri alueita, asukkaita ja henkilöstöä kohdellaan tasavertaisina huolimatta kunnan koosta tai sijainnista. Keskinäistä *luottamusta ja avoimuutta* pidettiin edellytyksenä yhteistyön onnistumiselle.

Palvelujen tuottamiseen liittyvät tekijät

Myös *talouden ja tehokkuuden* merkitys korostui, sillä yhteistyöltä odotetaan säästöjä, palvelujen taloudellista tuottamista ja resurssien kohdentamista uudella tavalla purkamalla mahdollisia päällekkäisyyksiä. Seutuyhteistyö ei saisi lisätä kuntien menoja ja kustannusvastuuta pitäisi jakaa tasa-

puolisesti. Palvelujen osalta tärkeäksi asiaksi nousi tasapuolisten hyvien palvelujen järjestäminen seudun eri osissa asuville.

Tärkeänä pelisääntönä pidettiin myös hyvien palvelujen *saatavuutta ja turvaamista*. Tärkeimmät palvelut, joista käytettiin nimityksiä lähipalvelut, peruspalvelut, päivittäispalvelut pitäisi pystyä järjestämään lähellä asukkaita ja huomioida välimatkat ja kulkuyhteydet palvelujen käyttäjien kannalta sekä etsiä ne palvelut, jotka voidaan hoitaa keskitetysti seudulla. Samalla pitäisi pitää huolta palvelujen laadusta. Mikäli palveluja jouduttaisiin priorisoimaan, se nähtiin hyväksi tehdä seututasolla. Palvelujen lähtökohtana tulisi olla asiakaslähtöisyys niin, että asiakkaalla voisi olla valinnanmahdollisuus, minkä kunnan tai mitä palvelua hän käyttää. Markkinaehtoisuutta sosiaalipalvelujen järjestämisessä vierastettiin, mutta palvelujen tehostamiseksi nähtiin tärkeäksi seutu- ja lähipalvelujen prosessien avaaminen sekä analysointi ja yhteiset toimintatavat. Palvelujen järjestämisessä pitäisi hyödyntää paikallista alueen tuntemusta. Vanhusten, lasten ja heikompien palvelujen turvaaminen nähtiin tärkeäksi.

”Tavoitteena seudullinen hyvinvointialue” (luottamushenkilö, Alavus)

Henkilöstön saatavuus ja osaaminen

Palvelujen turvaamiseksi seudullisen yhteistyön pitäisi toimia imago- ja kilpailukykytekijänä ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoinnissa ja erityisosaamisen saamisessa, hyödyntämisessä ja asiantuntemuksen jakamisessa seudulla. Tärkeänä tekijänä pidettiin yhteistyökykyistä henkilöstöä.

Päätöksentekoon liittyviä tekijöitä

Vastaajien mielestä seutuyhteistyön pitäisi olla *pitkäjännitteistä yhteistyötä*, josta olisi *hyötyä* niin, ettei yhteistyö sinänsä olisi vain itsetarkoitus. Hyöty, käsitteenä, vaatisi vielä selkiyttämistä. Yhteistyön pitäisi perustua yhteisiin strategioihin, yhteisen tahtotilaan, johon on sitouduttu. Yhteistyössä tulisi hyödyntää olemassa olevia vahvuuksia.

”Yhteistyötä ei kannata tehdä ”nollavoitolla” tai edes pienellä rahallisella säästöllä.” (luottamushenkilö, Soini)

Päätöksenteko seutuyhteistyössä tulisi olla joustavaa ja erilaisten toimintakulttuurien ja erilaisten näkemysten huomioonottavaa. Seutuyhteistyön ei saisi tuoda uutta byrokraattista vaihetta mutta toisaalta toimiva yhteistyö tarvitsisi päätöksentekorakennetta niin, että puheen tasolla olevasta yhteistyöstä päästäisiin ratkaisujen tekemiseen.

”Joka kunnasta lautakuntaan jäseniä, omat kuntalaiset tuntevat oman väkensä.” (luottamushenkilö, Lehtimäki)

”Ei turhia byrokraattisia vaiheita, vaan päätöksiä tekeviä ratkaisuja” (luottamushenkilö, Töysä)

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimustehtävänäni oli hahmottaa luottamushenkilöiden näkökulman avulla sosiaalitoimen seutuyhteistyön mahdollisuuksia ja esteitä Kuusiokuntien seutukunnassa. Vastauksia hain kahdella päätöksentekoon liittyvällä osiolla. Kuusiokuntien yhteisistä strategioista ja kuntien omista strategioista etsin seutuyhteistyön perusteita taustoittavana ja täydentävänä aineistona. Toinen osa empiiristä aineistoa oli sosiaalilautakunnan jäsenille ja kuntien luottamushenkilöjohdolle tekemäni kysely (vastauksia 45). Kyselyllä hain vastauksia siihen, mitkä ovat luottamushenkilöiden näkemykset sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä paikallisesti Kuusiokunnissa. Tutkimusaineistojen käsittely sekä kvantitatiivisilla että kvalitatiivisilla menetelmillä osoittautui varsin toimivaksi. Kvantitatiiviset menetelmät auttoivat hahmottamaan ilmiöiden suuruutta, järjestystä ja vaihtelua ja kvalitatiiviset menetelmät toivat tietoa ja teemoja sisällöistä täydentäen kokonaisuutta. Vaikka aluksi ajattelin, että kyselyaineisto on kooltaan liian pieni, nousivat keskeiset tekijät esiin, kun tuloksia vertaa esimerkiksi seutudemokratiatutkimuksen (Kuntaliitto 2006b) tuloksiin. Sen sijaan kuntien profiileja pienen kuntakohtaisen vastaajamäärän vuoksi pitänee tarkastella suuntaa-antavina.

Tutkimukseni taustalla oli näkemys seutuyhteistyöstä eri toimijatasojen rinnakkaisena ja vaiheittain etenevänä muutokseen tähtäävänä, kompleksisena ja vaikeana prosessina, jossa on erilaisia intressejä, tavoitteita ja näkemyksiä, mutta joita yhteen sovittamalla löydettäisiin yhteinen tahtotila. Vaikka tiedostin erilaiset näkökulmat, yllätyin siitä, kuinka paljon todellisuudessa eri kuntien ja luottamushenkilöiden näkemykset poikkeavat toisistaan. *Tärkeimmäksi taustamuuttujaksi osoittautuikin kunta.* Tutkimukseni mukaan luottamushenkilöt suhtautuvat sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön kokonaisuudessaan varsin positiivisesti puheen tasolla. Sosiaalitoimen seutuyhteistyön haasteet ja vaikeudet ovat hyvin samanlaisia yleisen seutuyhteistyön kanssa, sillä tutkimukseni tulokset ovat samansuuntaisia muiden seutuyhteistyöstä tehtyjen tutkimusten kanssa. Saattaa olla, että kyselyyn vastaajat arvioivatkin Kuusiokuntien seutuyhteistyötä kokonaisuudessaan, eivätkä pelkästään sosiaalitoimen seutuyhteistyötä. *Sosiaalitoimen seutuyhteistyö onkin kiinteä osa seutuyhteistyön kokonaisuudesta,* ei irrallinen ja itsenäinen asia. Muussa seutuyhteistyössä tehdyillä ratkaisuilla on suora vaikutus sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön joko edistävästi tai haittaavasti (Vrt. Virtanen & Tonttila 2005; STM 2004a, 141). Voisiko muutoin ollakaan?

Tutkimuksessani seutuyhteistyön *paikallisuus ja kontekstisidonnaisuus* nousivat selkeästi esiin. Seutuyhteistyö ammentaa merkityksellisyytensä ainutkertaisesta paikallisuudesta, joka ei ole siir-

rettävissä muualle. Tutkimuksen tulokset peilaavat kuntien erilaisia lähtökohtia, paikallisia ja kyselyajankohdan tilannetta, jännitteitä sekä näkemyksiä, jotka muuttuvat ajan myötä. Tutkimuksen haasteellisuus on ollut siinä, että seutuyhteistyön tutkiminen keskellä hektistä kunta- ja palvelurakennemuutosta oli ehkä liian ajankohtainen aihe, varsinkin kun uudistusodotukset koskevat kaikin eniten kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Kuusiokuntien seutukunnassa oli lisäksi samanaikaisesti menossa monia kuntaliitosselvityksiä. Jäin miettimään, onko ennen Paras -hanketta toiminut (vapaaehtoinen) seutuyhteistyö aikansa elänyt vai vaan uudelleen muotoutumassa nykyistä organisoituneemmaksi, rakenteellisemmaksi ja pakolliseksi? Tutkimus on auttanut Paras -hankkeen mahdollisten yhteistyömuotojen hahmottamista. Näen tässä yhteydessä sosiaalityön paikan ja merkityksellisyyden sosiaalisen asiantuntijana ja kehittäjänä sekä ihmisten arjen tuntijana, kun suunnitellaan sosiaalitoimen yhteistyörakenteita ja sosiaalipalvelujen järjestämistä.

Lisäksi tutkimuksen tuloksia yhdistävä yleinen tekijä oli seutuyhteistyön *tulkinnallisuus, paradoksaalisuus ja kompleksisuus*. Tältä osin tulokset todentavat Linnamaan ja Sotaraudan (2000) ja Airaksisen, Nyholmin ja Haverin (2004, 242-244) tekemien tutkimusten tuloksia. Tulkinnallisuus tuli esiin kaikkien kysymysten ja myös strategioiden osalta. Kuntakohtaiset näkemykset ja profiilit olivat kautta linjan erilaisia. Toimijoilla oli erilaisia tulkintoja todellisuudesta: alueen ongelmista, mahdollisista ratkaisuista, muista toimijoista, riippuvuuksista ja yhdessä työskentelyn eduista ja haitoista. Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä ei ole löydettävissä sellaisia tekijöitä, joista kaikki olisivat yhteneväistä mieltä. Haasteen tuo se, että Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 39-40) mukaan tulkinnat ovat vaikeasti muutettavissa. Muutos voi rakentua vähitellen yhteistoinnissa. Oleellista onkin näiden erilaisten tulkintojen hyväksyminen, ymmärtäminen ja näkyväksi tuominen. Toivon, että tutkimukseni avaa tätä näkökulmaa, sillä kohtaamattomat ja erilaiset tulkinnat seutuyhteistyön tarpeesta ja merkityksestä saattavat vaikeuttaa yhteistyötä. Tulkintojen erilaisuus ja pelisääntöjen puute vaikuttavat myös vuorovaikutuksen laatuun ja seutuyhteistyö voi tätä kautta ajautua negatiiviseen kierteeseen (Sotarauda & Linnamaa 2000, 24-25).

Seutukunnan yhteisessä ja kuntien strategioissa seutuyhteistyöltä yleisellä tasolla odotetaan paljon, mutta seutuyhteistyölle oli annettu kuntien strategioissa erilaisia tehtäviä ja oikeutuksia. Yhteistä kaikille oli kuntien välisen yhteistyön korostaminen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta niin, että kunnat säilyvät edelleen itsenäisinä kuntina. Strategioissa seutuyhteistyöltä haetaan palvelutuotannon tehostamista, kustannussäästöjä sekä palvelujen saatavuuden ja erityisosaamisen turvaamista. Erot löytyvät seutuyhteistyön erilaisina painotuksina ja odotuksina. Erottelevia tekijöitä olivat seutuyhteistyön tärkeys, yhteistyöhakuisuus, kunnan itsenäisyys ja päätöksentekovalta,

seutukunnan etu/oman kunnan etu, omien palvelujen ensisijaisuus, yhteistyön tavat, suunta ja ohjaus. Kuntakohtaiset lähtökohdat vaihtelevat huomattavasti eikä strategioista ollut löydettävissä selkeää yhtenäistä perustetta ja näkemystä seutuyhteistyölle. Pikemminkin odotukset olivat ristiriidassa keskenään. Yhtäältä seutuyhteistyötä halutaan lisätä, mutta toisaalta järjestää palveluja tehostetusti omassa kunnassa lähellä asukkaita. Uuden julkisjohtamisen opit näkyvät strategioissa. Seutuistumisen tai riippuvuuden toteaminen ei ollut selkeästi osa kuntien strategioita (ks. Laamanen 2005, 14-15). Ongelmaksi saattaakin muodostua sitoutumattomuus, jos seutuyhteistyön toimijat, kumppanit, eivät ole selvillä tai eri kunnat ovat mukana tilannekohtaisesti ja vaihtelevasti. Tällöin on vaikea löytää seudullista pitkäaikaista kehittämisotetta ja saada aikaiseksi konkreettisia toimenpiteitä. Yhtäältä seudun yleinen strategia ja kuntien omat strategiat eivät täysin kohtaa toisiinsa ja toisaalta strategiat ovat ehkä liian yleisellä tasolla, jotta ne ohjaisivat konkreettista seutuyhteistyötä. Strategioilla kuitenkin viestitetään seutuyhteistyön käytännön toimijoille siitä, onko lupa tehdä yhteistyötä. Linnamaan ja Sotaraudan (2000) mukaan yhteisiä tavoitteita on helpompi löytää sitä kautta, että toimijoiden omat tavoitteet ovat selvillä ja tunnistetaan tavoitteiden erilaisuus (Linnamaa & Sotarauda 2000, 12). Strategiat vaatinevat vielä kirkastamista. Oletin, että seudulliset ja kuntakohtaiset linjaukset seutuyhteistyöstä ovat enemmän vuorovaikutuksessa keskenään ja samansuuntaisia.

Luottamushenkilökyselyssä strategioiden tehostamis- ja kustannussäästöodotukset eivät nousseet *päällimmäisiksi huoliksi* enemminkin väestön ikääntyminen, palvelujen riittävyys ja saatavuus sekä erityisesti tulevaisuudessa henkilöstön rekrytointi. Erityisesti oltiin huolissaan erityisosaajien ja ammattitaitoisen henkilöstön saannista. Kyselyn vastauksissa oli nähtävissä kuntien erilaiset strategiset linjaukset. Kuntien omat mahdollisuudet järjestää sosiaalipalveluja omana toimintana 2-3 vuoden tähtäimellä nähtiin vielä hyvinä. Tilanteen arveltiin muuttuvan oleellisesti kymmenen vuoden sisällä. Naiset olivat miehiä enemmän huolissaan palvelujen saatavuudesta ja riittävydestä.

Sosiaalitoimen seutuyhteistyön nykytilan arvioinnissa seutuyhteistyötä pidettiin erittäin tärkeänä, mutta riittämättömänä. Suhteellisesti eniten yhteistyön lisäämisen kannalla olivat suurimpien kuntien vastaajat. Laadultaan kaiken kaikkiaan sosiaalitoimen seutuyhteistyö arvioitiin varsin hyvänä. Parhaimmat arvosanat nykyinen seutuyhteistyö sai luottamuksellisuudesta, jota voidaan pitää yhtenä yhteistyön perusedellytyksenä. Seutuyhteistyötä pidettiin myös aktiivisena, suunnitelmallisena, pitkäjänteisenä mutta myös palveluja keskittävänä. Toisaalta yhteistyön koettiin olevan jonkin

verran kangertelevaa, vaikeaa, joustamatonta ja ei aina tasavertaista. Kuntaliiton (2006b) seutudemokratiatutkimuksen tulokset olivat samansuuntaisia.

Sosiaalitoimen seutuyhteistyön ongelmat olivat samanlaisia kuin seutuyhteistyössä yleensä. Tutkimukseni tulokset ovat samansuuntaisia seutudemokratiatutkimuksen kanssa: molemmissa suurimmaksi ongelmaksi nousi reuna-alueiden palvelujen heikkeneminen, suurten ja pienten kuntien vaikutusmahdollisuus ja kuntien erilaiset intressit. Eroavaisuuksina tutkimuksessani sosiaalitoimen seutuyhteistyössä nousivat ongelmiksi myös riittämättömät resurssit, päättäjien erilaiset näkemykset ja pitkät välimatkat seudulla. Seutuyhteistyön ei koettu rajoittavan omaa toimintaa. Palvelujen järjestämisestä yhteistyössä ei ollut huonoja kokemuksia. Ongelmaksi ei koettu yllättäen sitäkään, vaikka yhteistyöstä ei saataisi kustannussäästöjä ja hyötyjä. Kyselyn vastaukset kunnittain ovat samansuuntaisia strategioiden kanssa.

Tulevaisuudessa sosiaalitoimen yhteistyötä Kuusiokunnissa pitäisi lisätä lähes kaikkien vastaajien mielestä. Yhteistyön lisäämisen perusteluina esitettiin muun muassa kasvavia palvelutarpeita, taloutta, palveluiden turvaamista laajemmalla asukas pohjalla, ongelmien jakamista, henkilöstön rekrytointia ja mahdollisia kuntaliitoksia tulevaisuudessa. Seutuyhteistyön tärkeimmät *tavoitteet* sosiaalitoimen kannalta olivat palvelujen turvaaminen eri osissa seutua asuville, henkilöstön saatavuuden ja erityisosaamisen turvaamisen ja näiden jälkeen vasta kustannussäästöt ja tehostaminen (samoin kuin huolissa). Tärkein tavoite palvelujen turvaamisesta liittyy olennaisesti suurimmaksi ongelmaksi koettuun pelkoon reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä. Seutudemokratiatutkimuksessa (2006b) tärkeimmäksi tavoitteeksi nousi yleisellä tasolla seudun elinvoimaisuuden turvaaminen. Sukupuolten ja luottamushenkilön aseman suhteen tavoitteissa oli eroja: naiset ja sosiaalilautakunnan jäsenet tavoittelivat henkilöstön saatavuutta; miehet ja valtuuston ja hallituksen edustajat kustannussäästöjä ja palvelujen tehostamista. Seutuyhteistyöhön liittyy uskomus, että eri toimijat löytävät saman tavoitteen. Yhteistä tavoitetta ei löytynyt tästäkään tutkimuksesta. Laamanen (2005) on todennut yhteisten tavoitteiden löytymisen oleva vaikeaa, koska jokainen kunta pyrkii optimoimaan oman palvelutasonsa ja ohjausvaikutuksensa. Samoin pelätään palvelujen keskittymistä. Taloudelliset odotukset voivat olla liian optimistisia ja seutuyhteistyön hyötyjä voidaan joutua hakemaan muista tekijöistä. (Emt., 6-7.)

Seutuyhteistyön *päämääristä* tässä tutkimuksessa vastaajat pitivät tärkeimpinä itsenäisiä kuntia niin, että seudullista palvelutuotantoa on lisätty ja toisena toimivaa seudullista päätöksentekojärjestelmää. Vähiten uskottiin siihen, että kunnat pysyisivät turvaamaan palvelut itsenäisinä ja omal-

la palvelutuotannolla. Erot kuntien välillä olivat suuria. Sosiaalipalvelujen tuottamiseen ulkoistamalla ja markkinaehtoisesti tai järjestöjen tuottamina suhtauduttiin ei kovin toivottavina vaihtoehtoina.

Seutuyhteistyön laatuun vaikuttaa oleellisesti *ilmapiiri*. Seutuyhteistyössä vastaajien mielestä parhain ilmapiiri oli kuntien sosiaalitoimien välillä ja huonoin seudun kuntien kesken. Vastanneet päätöksentekijät kokivat vaikutusmahdollisuutensa varsin vähäisinä. Tulos on samansuuntainen muiden tutkimusten kanssa. Eniten vaikutusvaltaa koettiin olevan päätettäessä oman kunnan sosiaalipalvelutuotannosta, vähäisesti seudullisissa asioissa ja vähiten kuntayhtymien toiminnassa. Osa vaikuttamismahdollisuuksien puutteesta selittynee sillä, että tiedonsaannissa sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä Kuusiokunnissa oli paljon puutteita. Tiedolla on oleellinen merkitys vaikuttamisessa. Sosiaalitoimen seutuyhteistyö toimii hyvin voimakkaasti viranhaltijoiden varassa, sillä eniten valtaa sosiaalitoimen seutuyhteistyössä käyttävät vastaajien mielestä kuntien perusturvajohtajat, seuraavaksi kunnan- ja kaupunginjohtajat ja kolmanneksi johtavat luotaushenkilöt. ”Tavalliset” luottamushenkilöt kuitenkin haluaisivat osallistua sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön nykyistä enemmän. Tärkeäksi asiaksi nousee tämän tutkimuksen valossa luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia edistävien rakenteiden ja foorumien luominen.

Kuusiokuntien yleisen tason sosiaalitoimen seutusopimusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukuntaa pidettiin tällä hetkellä ja jatkossa riittävänä *päätöksentekorakenteena* niin, että kuntien oma päätöksentekovoima säilyy. Näin siitäkin huolimatta, vaikka toimivaa seudullista päätöksentekorakennetta pidettiin seutuyhteistyön toiseksi tärkeimpänä päämääränä, vaikutusmahdollisuudet koettiin heikkoina ja sosiaalitoimen seutusopimus osittain epämääräisenä. Seutuyhteistyön järjestäminen institutionaalisemmin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymällä tai isäntäkuntamallilla saivat kummatkin viidesosan kannatuksen. Kuusiokuntien hyvinvointistrategiatyöhön oli vastaajista osallistunut kolmannes. Oleelliseksi tekijäksi nousee eri vaihtoehdoissa peruskuntien rooli päätöksenteossa, palvelutuotannon linjauksissa ja rahoituksessa. Mahdollisissa kuntayhtymämalleissa yli 60 prosenttia kuntien taloudesta ja toiminnasta päätetään muualla kuin peruskuntien päätöksentekuelimissä ja monet kunnat kokevat kuntayhtymisen toiminnan sekä talouden ohjausmahdollisuudet heikoiksi (Kuntaliitto 2007b, 49). Itsenäisessä juridisessa päätöksentekorakenteesta päätöksenteko voi etäännyä kunnista välillisen demokratian piiriin. Epäitsenäisesti toimivassa rakenteessa seutuyhteistyön johtaminen voi luisua ammatilliselle johdolle. (Laamanen 2005, 22-25). Tutkimusaineiston perusteella päätöksenteko seutuyhteistyössä tulisi olla joustavaa ja erilaisen toimintakulttuurien ja näkemysten huomioonottavaa. Seutuyhteistyön ei saisi tuoda uutta by-

rokraattista vaihetta, mutta toisaalta toimiva yhteistyö tarvitsisi päätöksentekorakennetta niin, että puheen tasolla olevasta yhteistyöstä päästäisiin ratkaisujen tekemiseen. Oleelliseksi asiaksi tämän tutkimuksen valossa nousee: miten kunnallinen päätöksenteko kytetään mukaan seututason asioiden päätöksentekoon, seutuyhteistyön tason määrittely ja työnjaon täsmentäminen seutu- ja kuntatason välillä.

Sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön tärkeimpinä *pelisääntöinä* Kuusiokunnissa pidettiin seutuyhteistyön ja vuorovaikutuksen laatua (tasa-arvoisuutta, luottamusta, avoimuutta), palvelujen tuottamiseen liittyviä tekijöitä (palvelujen turvaamista ja saatavuutta, taloudellisuutta, tehokkuutta), henkilöstön saatavuutta ja osaamista sekä päätöksentekoon liittyviä asioita (yhteisiä tavoitteita ja niihin sitoutumista ja toimivaa päätöksentekoa).

Erilaisia *palveluja* oltiin yllättävänkin paljon yleisellä tasolla valmiita järjestämään yhteistyössä. Vastausten perusteella palvelut halutaan tuottaa edelleen pääasiassa kunnallisina palveluina (ks. Kautto 2006). Mikäli palveluja jouduttaisiin priorisoimaan, se nähtiin hyväksi tehdä seututasolla. Palvelujen ostamiseen yksityisiltä ja järjestöiltä suhtauduttiin varauksellisesti. Tärkeimmiksi palveluiksi, jota kunnan tulisi itse järjestää lähipalveluna tulevaisuudessa, nähtiin lasten päivähoito ja vanhustenhuolto. Seudullisten ja osittain seudullisten palvelujen järjestämismahdollisuuksien nähdään tutkimuksen mukaan lisääntyvän erityisosaamista vaativien palvelujen (mm. lastenvalvojan ja lastensuojelun palvelut) ja erityisryhmien (mm. vammaishuolto, päihdehuolto, mielenterveyspalvelut) palvelujen osalta. Myös hallintoa ja hankintoja voitaisiin hoitaa nykyistä enemmän seudullisesti. Näkemykset siitä, mitä palveluja konkreettisella tasolla voitaisiin hoitaa yhteistyöllä, menevät ristiin ja yhteistä näkemystä oli vaikea löytää. Tämä lienee yksi syy siihen, että seutuyhteistyö näyttää hidastuneen tai pysähtyneen, kun mennään peruspalvelujen järjestämisen tasolle (ks. Airaksinen ym. 2005, 265-276). Vastauksissa tuli selkeästi esiin niin kuin muissakin tutkimuksissa (Kuntaliitto 2006b, 20) ongelmallinen retoriikan ja käytännön suhde seutuyhteistyössä. Puheen tasolla seutuyhteistyötä voidaan tehdä pitkälle menevänä hyvässä yhteisymmärryksessä, mutta konkreettisiin toimenpiteisiin pääseminen on jo huomattavasti vaikeampaa. Seutuyhteistyö ei konkretisoidu. Keskeiset ongelmat liittyivät luottamukseen ja keskinäisten suhteiden toimivuuteen. Sosiaalitoimen seutuyhteistyössä tämä ilmiö korostuu, koska kysymys on peruspalvelujen järjestämisestä uudella tavalla.

Seutuyhteistyön toimintatapa haavoittuvuuden vähentämiseksi tarvitsisi mallintamista, jossa määritellään seutuyhteistyön sisältö ja tavoitteet sekä rakenteet näiden mukaisesti, ettei yhteistyö ka-

riudu henkilökysymyksiin. Yhteistoiminta-alueen muodostamisessa on tärkeää ensinnäkin määrittellä alue niin, että se tukee ihmisten arjen toimintaa (työ, asuminen) ja toiseksi sopia toimijat ja palvelut sekä yhteiset toimintalinjat. Sosiaalipalvelujen näkökulmasta korostuu monimutkaisten verkostosuhteiden ja kokonaisuuden hallinta, jos palveluja järjestetään monella tavalla, sekä kunnallisen ja seudullisen sosiaalipolitiikan suhde. Seudullisella sosiaalipolitiikalla voidaan luoda yhteiset alueelliset linjaukset, jotka ovat pohja asukkaiden tasa-arvoisuudelle ja jäsentävät henkilöstön toimintaa. Tutkimukseni perusteella luottamushenkilöt ovat voimavara, jota ei ole hyödynnetty riittävästi. Päätöksentekijöiden ja kuntien näkökulmasta sosiaalitoimen seutuyhteistyö on haaste demokratialle, koska sosiaali- ja terveydenhuollon osuus kuntien talousarvioista on yli 60 prosenttia. Valtion ohjaus vaikuttanee todennäköisesti tulevaisuudessa sekä yhteistoiminta-alueeseen että yhteistyön sisältöön.

Tutkimuksen empiirisen aineiston keräämisen jälkeen Kuusiokunnissa on tehty useita kuntaliitosselvityksiä ja tilanne on muuttunut. Alavus, Kuortane, Töysä ja Ähtäri ovat tehneet kuntaliitoksen esiselvityksen, mutta luopuneet yhdistymisestä. Lehtimäki yhdistyy vuoden 2009 alusta Alajärven kaupunkiin ja Soini Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueeseen isäntäkuntamallilla. Lisäksi Alavus, Kuortane ja Töysä tekevät parhaillaan kuntaliitoksen esiselvitystä. Tutkimuksen empiirinen aineisto antoi jo viitteitä tehdyistä ratkaisuista. Tämä kertoo osaltaan siitä, kuinka monimutkaisessa ja muuttuvassa tilanteessa kunnat elävät. Ratkaisut vaikuttavat oleellisesti myös sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön. ”Jäljellä” olevien kuntien yhteistyön mahdollisuuksiin ei tutkimus antanut selvää vastausta - monien tekijöiden pitää kohdata toisensa ja kuten Laamanen (2005, 6-7) on todennut, monien kuntapoliittisten ja institutionaalisten reunaehtojen löystyä. Joka tapauksessa yhteistyörakenteet pitää luoda uudelleen.

Tutkimus auttoi ymmärtämään seutuyhteistyön vaikeutta ja haavoittuvuutta. Sain myös vastauksia siihen, miksi sosiaalitoimen seutuyhteistyössä tai seutuyhteistyössä paikallisesti on vaikea päästä konkreettisiin tuloksiin. Tärkeä jatkotutkimuksen aihe on tutkia ja arvioida kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutusta sosiaalipalveluihin.

LÄHTEET

Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2003) Networks and Hierarchies in Inter-municipal Cooperation. Konferenssiartikkeli. Saatavana <http://uwe.ac.uk/bbs/sglg/toeiras.html>. Viitattu 20.2.2005.

Airaksinen, Jenni & Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004) Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä? Seutukuntien tukihankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampere University Press.

Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Vallo, Minna (2005) Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tukihankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampere University Press.

Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka (1999). Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva: WSOY.

Anttila, Markus & Rousu, Sirkka (toim.) (2004) Haravalla Kootut. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto.

Anttila, Markus & Rousu, Sirkka (2004) Harava – yhteistoimintaa lapsen hyväksi. Teoksessa Markus Anttila & Sirkka Rousu (toim.) Haravalla Kootut. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto, 7-16.

Anttiroiko, Ari-Pekka & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2005) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Arnkil, Robert (2004) Tietoisien hallinnan, oppimisen ja arjen toimintakyvyn uusi tasapaino? Aurora-projektin lähtökohtien pohdintaa. Teoksessa Robert Arnkil & Terttu Pakarinen: Tuloksellisuusverkosto - oppiva verkosto ja kehkeyttävä arviointi. Työturvallisuuskeskus Kuntayhtymä. Helsinki.

Arnkil, Robert & Pakarinen, Terttu (2004) Tuloksellisuusverkosto - oppiva verkosto ja kehkeyttävä arviointi. Työturvallisuuskeskus Kuntayhtymä. Helsinki.

Aronen, Kauko (2004) Seutuyhteistyön poliittinen ohjaus tasapainottaa tehokkuus- ja tasapuolisuusnäkökulmat. Teoksessa Kaija Majoinen, Janne Mäki & Terhi Tammi (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 163, 60-70.

Aronen, Kauko & Järviö, Maija-Liisa & Luoma, Kalevi & Rätty, Tarmo (2001) Yhteistyöllä ja kilpaillen. Peruspalvelut 2000 –tutkimusraportti. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT-julkaisuja 31.

Asikainen, Jarmo & Juvonen, Liisi & Leino, Petri & Majoinen, Kaija & Paasikallio Martti (1999) Julkkis-projektin loppuraportti. Yhteistyötä yli rajojen –kokemuksia julkisten palvelujen seutuyhteistyöstä. Julkkis-projektin loppuraportti. Helsinki: Efektia ja Suomen Kuntaliitto.

- Burke, W.W (2002) Organization change. Theory and Practice. California: Sage Publications.
- Cooke, P& Morgan, K. 1993. The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development. Society and Space, Vol 11, 543-564.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) The Three World of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2002) European Governance. Preparatory Work for the White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Etelä-Pohjanmaan ennakoointiportaali (2008) Saatavilla www.ennakoointiportaali.fi. Viitattu 20.2.2008.
- Etelä-Pohjanmaan liitto (2006) Kunta- ja palvelurakennemuutos Etelä-Pohjanmaa. Osiot II-V. Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen eri vaihtoehdot. Seinäjoki: Etelä-Pohjanmaan liitto.
- Forma, Pauli (2006) Niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina – Suomalaisten sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Teoksessa Mikko Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Vaajakoski: Gummerus, 160-184.
- Hallitusohjelma (2003). Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 14.4.2004. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Hallitusohjelma (2007). Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007) 19.4.2007. Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavilla <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma>. Viitattu 20.11.2007.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2004) Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä: Gummerus.
- Haveri Arto (2004) Seutujohtaminen osana paikallista toimintaa. Teoksessa Kaija Majoinen, Janne Mäki & Terhi, Tammi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto Acta nro 163, 19-36.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 155.
- Haverinen, Riitta (1999) Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion käänne. Helsinki: Stakes tutkimuksia 106.
- HE 155/2006 (2006). Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. Helsinki: Valtioneuvosto.
- HE 235/2006 (2006) Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoitolaain muuttamisesta sekä lasten kotihoi-

don ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta. Helsinki: Valtioneuvosto.

Heikkilä, Matti (2005) Julkinen vastuu eräissä sosiaalipalveluissa. Teoksessa Matti Heikkilä, Mikko Kautto & Juha Teperi Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005, 35-59.

Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko & Teperi, Juha (2005) Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005.

Heikkilä, Matti & Kaakinen, Juha & Korpelainen, Niina (2003) Kansallinen sosiaalinen kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiot 2003:11.

Heimo, Eija & Oksanen, Pasi (2004) Verkostoista kumppanuuteen. Teoksessa Markus Anttila & Sirkka Rousu (toim.) Haravalla Kootut. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto, 47-78.

Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY.

Hiironniemi, Silja (2005) Suomen hallinto verkostona – 2000 luvun haasteiden hallintaa. Helsinki: Sisäasianministeriö keskustelualoitteita.

Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2004) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Hirvonen, Timo (toim.) (2002) Seutujen hyväksi - kuntien parhaaksi? Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 146.

Hyyryläinen, Esa (2004) Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256. Hallintotiede 31.

Iisakkala, Jari (toim.) (1993) Näkökulmia seutuistumiseen. Tampere: Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos Sarja A 15, 25-43.

Jaques, E. (1991) In Praise of Hierachy. In Thompson,G& Frances,A & Levacic, R & Mitchell,J. (eds.) (1991) Markets, Hierarchies and Networks-The Coordination of Social Life. London: Sage Publications.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Jäppinen,Tuula (2005) Hallinnosta hallintaan – hierarkioista verkostoihin ja niiden yhdistelmiin? Tapausesimerkinä Itä-Uudenmaan seutuyhteistyön erilaiset vaiheet. Kunnallispolitiikan Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere.

Kaakinen, Juha & Nieminen, Jorma & Ohtonen, Jukka (toim.) (2007) Sosiaalihuollon kehittämis-toiminnan arvioinnin loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:12.

Kaakinen, Juha & Torppa, Erkki (2002) Seutusopimus – miksi ja miten.

Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo & Laiho, Kristiina & Sarvimäki, Pirjo & Karjalainen, Pekka & Seppänen, Marjaana (2007) Sosiaalityön käsikirja. Jyväskylä: Tieto-
sanoma.

Karjalainen, Pekka & Sarvimäki, Pirjo (toim.) (2005) Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 –toimenpideohjelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:13

Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2005) Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes raportteja 288/2005.

Kautto, Mikko (2005) Kasvun jälkeen – Suomi Pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Teoksessa Matti Heikkilä, Mikko Kautto & Juha Teperi Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005.

Kautto, Mikko (toim.) (2006) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Helsinki: Stakes.

Kiander, Jaakko & Lönnqvist, Henrik (2002) Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:10.

Korpilahti, Liisa (2004) Seudullinen yhteistyö sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa - Kyse-lytutkimus kuntien viranomaisten ja päättäjien kuntarajat ylittävän yhteistyön kokemuksista Luo-teis-Pirkanmaalla. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Tampere.

Koskiahon, Briitta (2006) Sosiaalipolitiikka yksityistämisenä polun alussa. Sosiaaliturva 2006 (3).

Kröger, Teppo (1996) Kunnat valtion valvonnassa. Teoksessa Jorma Sipilä, Outi Ketola, Timo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala Sosiaalipalvelujen Suomi, Juva: WSOY, 23-86.

Kuntaliitto (2000) III Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuu-dennäkymät. Suomen Kuntaliitto. Tutkimus- ja kehittämissyksikön työpapereita –julkaisu. Helsin-ki. Saatavilla <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p040209143103X.pdf> Viitattu 16.12.2006.

Kuntaliitto (2005) Seutuyhteistyö. [http:// www.kunnat.net](http://www.kunnat.net). Viitattu 18.5.2005.

Kuntaliitto (2006a) Mitä tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluilla, seudullisilla palveluilla ja keskitettävillä palveluilla? Aineistoa muutoksen tukeen. Saatavilla http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;102054;102064;109370;113838. Viitattu 3.1.2007.

Kuntaliitto (2006b) Seudullisten demokratiamallien kuvaaminen ja kehittäminen –hankkeen väli-raportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2006c) Rakennemuutoskatsaus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2007a) Seudullisten demokratiamallien kuvaaminen ja kehittäminen –hankkeen loppuraportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2007b) Laajan väestöpohjan palveluiden nykytila Etelä-Pohjanmaalla. Maakunnat ja palveluiden uudistaminen – case Etelä-Pohjanmaa –hankkeen I väliraportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2008a) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset euroa/asukas vuonna 2006. Saatavilla <http://www.kunnat.net> .Viitattu 20.2.2008.

Kuntaliitto (2008b) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto 2007. Saatavilla <http://www.kunnat.net> .Viitattu 18.1.2008.

Kurikka, Päivi & Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (2005) Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001 – 2004.Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 173.

Kuusiokunnat. www.Kuusiokunnat.fi.

Kuusiokuntien hyvinvointistrategia (2006).

Kuusiokuntien maaseutuohjelma (2000).

Kuusiokuntien perusturvajohtajien selvitys sosiaalitoimen yhteistyömahdollisuuksista (17.1.2002).

Kuusiokuntien seutusopimus (2001).

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutukoordinaattorihanke-hakemus (2003).

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutusopimus (2005).

Kuusiokuntien terveysyhtymähanke-hakemus (2003).

Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa (1999) Sisällön analyysi. Hoitotiede 1, 3-12.

Laamanen, Elina (toim.) (2001) Seutuyhteistyön suunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Praksis nro 1.

Laamanen, Elina (toim.) (2005) Seutuyhteistyön käsikirja II. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Praksis nro 11.

Laamanen, Elina & Tammi, Terhi (2004) Yhteislautakunta – haasteena palveluyhteistyön johtaminen. Teoksessa Kaija Majoinen, Janne Mäki & Terhi, Tammi (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto Acta nro 163, 86-104.

Laitinen-Kuikka, Sini (2003). Teoksessa Tuula Helne, Raija Julkunen, Jouko Kajanoja, Sini Laitinen-Kuikka, Tiina Silvasti & Jussi Simpura Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 275-279.

Layder, D. (1993) New strategies in social research. An introduction and guide. London: Polity Press.

Lehtimäen kuntaliitosselvitys (2005).

Lehtimäki, Vuokko (1998) Seutuyhteistyön käsikirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lehto, Juhani (2000) Saumaton palveluketju mosaiikkimaisessa järjestelmässä. Teoksessa Susanna Nouko-Juvonen & Pekka Ruotsalainen & Irma Kiiikkala Hyvinvointivaltion palveluketjut. Tampere: Tammi, 33-48.

Lehto, Juhani & Kananaja, Aulikki & Kokko, Simo & Taipale, Vappu (2001) Sosiaali- ja terveydenhuolto. Juva: WSOY.

Lehtola, Mervi & Jokiranta, Harri & Kahila, Petri (2003). Hyvinvoinnin tila Etelä-Pohjanmaalla. Selvitys ePohjanmaa-aluekeskusohjelman hyvinvointiklusterityön taustamateriaaliksi. Seinäjoki: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen raportteja ja artikkeleita 86.

Lehtola, Mervi & Jokiranta, Harri (2005) Etelä-Pohjanmaan hyvinvointibarometri 2005. Raportti pilottikokeilun toteutuksesta ja tuloksista. Etelä-Pohjanmaan liitto. Julkaisu B:26. Seinäjoki: Etelä-Pohjanmaan liitto. Julkaisu B:26.

Lehmuskoski, Antero & Kuusisto-Niemi, Sirpa (2007) Sosiaalialan sanasto Asiakastietojärjestelmää varten. Sosiaalialan tietoteknologiahanke. Kuopio: Kuopion yliopisto. Terveystieteiden ja –talouden laitos. Saatavilla <http://www.sosiaaliportti.fi> .Viitattu 18.1.2008.

Lemponen, Virpi (2005) Nyrkkitappelusta yhteiseen tulevaisuuteen. Analyysi kolmesta kuntayhteistyön toteutuksesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 178.

Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku (2000) Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampere: Tampereen yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000.

Majoinen, Kaija (2005) Seudut uudistajina – todellisuutta vai utopiaa? Luento Seutujohtaminen – luottamushenkilö- ja viranhaltijoiden sekä seutukehittäjien yhteistyöseminaarissa 26.-27.5.2005 Lahdessa. Efeko.

Majoinen, Kaija & Mäki, Janne (2004) Seutuvaltuuston kolmet kasvot. Teoksessa Kaija Majoinen, Janne Mäki & Terhi Tammi Terhi (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 163, 71-85.

Majoinen, Kaija & Mäki, Janne (2005) Valtuustot ja kuntarakenteen muutos. Teoksessa Päivi Kurikka, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001 – 2004. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta nro 173/2005, 139-155.

Majoinen, Kaija & Sahala, Heli & Tammi Terhi (toim.) (2003) Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto.

Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.) (2004) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton julkaisusarja Acta nro 163/2004.

Meltaus, Arja, Peltoniemi, Kaisi (2004) Kumppanuudella seutuyhteistyöhön. Teoksessa Markus Anttila & Sirkka Rousu (toim.) Haravalla Kootut. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto, 79-109.

Metsämuuronen, Jari (2003) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Jyväskylä: Gummerus.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). Qualitative data analysis. An expanded sourcebook. Toinen painos. London: Sage.

Muuri, Anu (2006) Sosiaalipalvelut vuonna 2004 -väestön mielipiteitä ja asiakkaiden palvelukokemuksia. Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Helsinki: Stakes, 204 – 235.

Myllymäki, Juha (2004) Henkilöstön asema seudullisessa yhteistyössä. Teoksessa Kaija Majoinen, Heli Sahala & Terhi Tammi (toim.) Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto, 48-60.

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

Narikka, Jouko (toim.) (2006) Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ja rahoitus 2006. Tallinna: AS Pakett.

Nouko-Juvonen, Susanna & Ruotsalainen, Pekka & Kiikkala, Irma (2000) Hyvinvointivaltion palveluketjut. Helsinki: Tammi.

Nurmi, Maria-Liisa (2005), Näkökulmia seudulliseen yhteistyöhön. Puheenvuoro Sosiaalipalvelut toimiviksi -arviointifoorumissa Seinäjoella 24.11.2005. Saatavilla <http://www.stm.fi/Resource.phx/sosiaalihanke/kierros-sjoki/aineisto.htx.i222.ppt>. Viitattu 2.1.2007.

Nurmi, Maria-Liisa (2006) Toimiva seudullinen päätöksentekorakenne. Esitelmä Kuusiokuntien sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnassa 27.9.2006.

Nyholm, Inga & Sevön, Cay (2005) Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Helsinki: Sisäasianministeriön julkaisu 2005:2.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2002:19.

Palomäki, Tarja & Liukku, Lea (2004). Sosiaalihuollon erityispalvelut Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla sekä Pohjanmaalla. Verkostoituvat erityispalvelut –hankkeen III-vaiheen loppuraportti. Vaasa: Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisusarja 1/2004.

Pollit, Christopher (1990). Managerialism and the public Services. The Anglo-American Experience. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Raportti Kuusiokuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi 2003.

Rauhala, Pirkko-Liisa (1996) Miten sosiaalipalvelut tulivat sosiaaliturvaan. Teoksessa Jorma Sipilä, Outi Ketola, Timo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY, 87-120.

Siirilä, Seppo (1993) Kaupungistumisesta seutuistumiseen. Teoksessa Iisakkala, Jari (toim.). Näkökulmia seutuistumiseen. Tampere: Tampereen yliopisto Aluetieteen laitos Sarja A 15, 25-43.

Silvasti, Tiina (2003) Alueellinen kehitys ja sosiaalinen tasa-arvo Teoksessa Tuula Helne, Raija Julkunen, Jouko Kajanoja, Sini Laitinen-Kuikka, Tiina Silvasti & Jussi Simpura Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 301-330.

Simpura, Jussi (2003) Globalisaatio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa Tuula Helne, Raija Julkunen, Jouko Kajanoja, Sini Laitinen-Kuikka, Tiina Silvasti & Jussi Simpura Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 243-268.

Sipilä, Jorma & Ketola, Outi & Kröger, Timo & Rauhala, Pirkko-Liisa (1996) Sosiaalipalvelujen Suomi, Juva: WSOY.

Sisäasiainministeriö (2005) Peruspalveluohjelma 2006-2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sosiaalipalvelujen nykytilanne/haasteet –selvitys (2003). Kuusiokuntien perusturvajohtajat. Sosiaaliturva (5)2007.

Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija (2000) Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen: Esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö. Teoksessa III Kuntien tulevaisuusfoorumi. Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehittämissyksikön työpapereita –julkaisu. Helsinki. 24-30.

Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija & Viljamaa, Kimmo (1999) Karhukunnat peilissä. Seutuyhteistyön lähtökohdat esteet ja mahdollisuudet Porin seudulla. Tampere: Tampereen yliopisto Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 3/1999.

Stenvall, Jari (2002) Aluehallinto kuntien ohjauksen välineenä. Teoksessa Lasse Oulasvirta, Jukka Ohtonen & Jari Stenvall Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.

STM (2003a) Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2003:5.

STM (2003b) Sosiaalialan kehittämishanke. Toimeenpanosuunnitelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:20.

STM (2003c) Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimenpideohjelma 2004-2007. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20.

STM (2004a) Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) –hankeen loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:15.

STM (2004b) Hakijan opas. Valtionavustuksen hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille vuosina 2005 – 2007. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:15.

STM (2004c) Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä -artikkelikokoelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2004:15.

STM (2005) Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset palvelut. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2005:7.

STM (2006) Sosiaalihuolto Suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:11.

STM (2007a) Sosiaalipalvelujen sisältö ja rakenteet uudistuvat - sosiaalialan profiili nousuun. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 439/2007.

STM (2007b) Kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämien toimeenpanosuunnitelmien valmistelu kunnissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto. Tiedote 3/2007.

Sutela, Merja (2003) Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita.

Tammi, Terhi & Sahala, Heli (2003) Kartoitus seudullisesta sopimusyhteistyöstä sosiaalihuollossa 1/2003. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Thompson, G & Frances, A & Levacic, R & Mitchell, J. (eds.) (1991) Markets, Hierarchies and Networks-The Coordination of Social Life. London: Sage Publications.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus.

Tuori, Kaarlo (2004) Sosiaalioikeus.3. uudistettu painos. Porvoo: WSOY.

Töttö, Pertti (2004). Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Uusikylä, Petri (1999) Verkosto valintana. Teoksessa Virtanen Päivi (toim.) Verkostoituva asiakastyö. Helsinki: Kirjayhtymä, 47-70.

Vartiainen, Perttu (1992) Seutuistumisen näköalat Keski-Suomessa. Jyväskylä: Keski-Suomen liitto Julkaisu A6.

Viiialainen, Riitta & Lehto, Juhani (1996) Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutos. Laitoshoidon vähentämisestä avopalvelujen kehittämiseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes. Raportteja 192.

Viirkorpi, Paavo (2002) Pintaa syvemmälle –tulokulmia alueyhteistyön vahvistamiseen. Helsinki: Sisäasianministeriö. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/2002.

Virkki, Matti (2000) 2000-luvun johtamisen haasteet – muutoksen johtaminen organisaatiossa ja ihmisissä. Teoksessa III Kuntien tulevaisuusfoorumi. Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehittämissyksikön työpapereita –julkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehittämissyksikön työpapereita –julkaisu, 7-9.

Virtanen, Petri & Tonttila, Jarkko (2005) Palvelujärjestelmä toimivaksi. Seutukunnallisten kehittämishankkeiden ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiskokeilujen arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:7.

Virtanen Päivi (toim.) (1999) Verkostoituva asiakastyö. Helsinki: Kirjayhtymä.

Yin, R.K. (1989) Case Study Research, Design and Methods. Newbury Park: Sage.

Ylitalo, Kirsi (2005) Palveluja yhteistyöllä –kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveystieteiden seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Tapaustutkimus Oulunkaaren seutukunnan kunnista ja Vaalan kunnasta. Oulun yliopisto. Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Virallislähteet:

Kuntalaki 365/1995.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007.

Strategiaosuudessa käytetty aineistoluettelo

Alavus 2015 –kehittämishjelma (2005)

Alavus 2005 –kehittämishjelma (2001)

Alavuden kaupungin lausunto kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 30.1.2006

Kuortaneen kunnan talousarvio 2001 ja taloussuunnitelma 2001-2003 (2000)

Kuortaneen kunnan talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2006-2006 (2005)

Kuortaneen kunnan lausunto kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 14.3.2006

Kuusiokuntien maaseutuohjelma 2000-2006 (2000)

Kuusiokuntien kehittämis- ja palvelustrategia (2005) väliraportti. Efeko.

Lehtimäen kunnan talousarvio 2005 ja taloussuunnitelma 2006-2007 (2004)

Lehtimäen kunnan talousarvio vuodelle 2006 (2005)

Lehtimäen kunnan lausunto kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 31.1.2006

Soinin kehittämisohjelma 2001-2006 (2001)

Soinin kunnan talousarvio 2006 (2005)

Soinin kunnan palvelustrategian 2006 - 2010/talouden tervehdyttämistoimenpiteet (2005)

Soinin kunnan lausunto kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 27.1.2006

Töysän kunnan talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2007-2008 (2005)

Töysän kunnan talousarvio 2005 ja taloussuunnitelma 2006-2007 (2004)

Töysän kunnan lausunto kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 26.1.2006

Ähtäri pähkinänkuoressa, Ähtärin menestysidea (2004)

Ähtärin kaupungin talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2007-2008 (2005)

Ähtärin kaupungin lausunto kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 31.1.2006

LIITTEET

Arvoisa vastaanottaja

KYSELY LUOTTAMUSHENKILÖILLE SOSIAALITOIMEN YHTEIS- TYÖMAHDOLLISUUKSISTA KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNNASSA

Kuusiokunnat ovat keväällä 2005 päättäneet tiivistää sosiaalitoimen seudullista yhteistyötä solmimalla sosiaalitoimen seutusopimuksen. Seutusopimuksen liittyen seutukunnassa tehdään parhailaan yhdessä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa seudullista hyvinvointistrategiaa, jossa pyritään luomaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille yhteisiä tavoitteita ja toimintalinjauksia.

Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan sosiaalityön opintojen pro gradu- työnä minulla on tarkoitus selvittää luottamushenkilöiden näkemyksiä sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista. Tutkimuksen teen Kuusiokuntien seutukunnassa ja toivon siitä olevan hyötyä käynnistyneessä hyvinvointistrategian laadintatyössä.

Tarkoitukseni on selvittää tällä kyselyllä Kuusiokuntien sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenten ja kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajiston näkemyksiä yhteistyöstä. Kyselylomake lähetetään kaikille em. luottamushenkilöille. Tutkimuksen onnistumisen kannalta toivon, että Teillä kaikilla olisi aikaa vastata kysymyksiin. Toivon, että jokainen vastaa niihin omien näkemystensä mukaisesti. Kysymyksiin ei ole oikeita tai vääriä vastauksia. Esittelen mielelläni tutkimuksen tuloksia niiden valmistuttua.

Kysely pyritään toteuttamaan marraskuun aikana lautakuntien jäsenille kokousten yhteydessä. Muille kysely tehdään postikyselynä. Pyydän Sinua täyttämään oheisen lomakkeen ja palauttamaan sen oheisessa kuoressa (postimaksu on maksettu) minulle 8 päivän sisällä.

Lomakkeet ja aineisto käsitellään luottamuksellisesti niin, että yksittäisiä vastauksia ei voi tunnistaa.

Opinnäytetyön ohjaajana toimii professori Leena Eräsaari Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitokselta.

Haluan kiittää jo etukäteen arvokkaasta panoksestasi ja vaivannäöstäsi tutkimuksen hyväksi.

Alavudella 4.11.2005

Maria-Liisa Nurmi
sosionomi, yhteiskuntatieteiden yo
Tampereen yliopisto
puh. 040-5549528/040-5549560
maria-liisa.nurmi@alavus.fi

KYSELY LUOTTAMUSHENKILÖILLE SOSIAALITOIMEN SEUTUYHTEIS- TYÖN MAHDOLLISUUKSISTA KUUSIOKUNNISSA

Vastausohje:

Rengasta jokaisen kysymyksen kohdalla omaa näkemystäsi parhaiten vastaavan vaihtoehdon numero tai kirjoita vastaus sille varattuun tilaan. Taustatietoja kysytään aineiston tilastollista käsittelyä varten. Aineisto käsitellään luottamuksellisesti niin, että yksittäisiä vastauksia ei voi tunnistaa.

1. Vastaajan kunta: 1. Alavus 2. Kuortane 3. Lehtimäki 4. Soini 5. Töysä 6. Ähtäri

2. Kuinka kauan olet asunut tässä kunnassa

1. alle vuoden
2. 1-3 vuotta
3. 4-9 vuotta
4. kauemmin

3. Luottamushenkilöasemasi:

1. Perusturvalautakunnan jäsen
2. Hallituksen edustaja lautakunnassa
3. Valtuuston puheenjohtajisto
4. Hallituksen puheenjohtajisto

4. Syntymävuosi _____ 5. Sukupuoli 1. Mies 2. Nainen

6. Ammattiasema

- | | |
|------------------------|---|
| 1. Johtava asema | 7. Maatalousyrittäjä |
| 2. Ylempi toimihenkilö | 8. Eläkeläinen |
| 3. Alempi toimihenkilö | 9. Muu (esim. opiskelija, työtön, kotiäiti/-isä), mikä? _____ |
| 5. Työntekijä | |
| 6. Yrittäjä | |

7. Koulutus

- | | |
|--|-------------------------------|
| 1. Perus-, keski- tai ammattikoulu | 4. Ammattikorkeakoulututkinto |
| 2. Ylioppilastutkinto | 5. Korkeakoulututkinto |
| 3. Ammatillinen koulutus (myös opistoasteinen) | 6. Muu koulutus |

8. Kokemus

Kuinka kauan olet ollut perusturva-/sosiaalilautakunnan jäsen _____ vuotta

Toimitko lautakunnassa 1. puheenjohtajana 2. varapuheenjohtajana 3. jäsenenä 4. KH:n edustaja

Kuinka kauan olet ollut hallituksen jäsen _____ vuotta

Oletko valtuuston jäsen 1. En 2. Kyllä, montako vuotta _____

9. Puoluekanta

- | | |
|---------------------|----------------------|
| 1. Keskusta | 6. SDP |
| 2. Kokoomus | 7. Vasemmistoliitto |
| 3. KD | 8. Vihreä liitto |
| 4. Perussuomalaiset | 9. Sitoutumaton |
| 5. RKP | 10. Muu puolue/ryhmä |

Kuntalaisten hyvinvointi

10. Mitkä ovat mielestäsi kolme merkittävintä ongelmaa kunnassasi väestön hyvinvoinnissa sosiaalitoimen kannalta 2-3 vuoden sisällä?

1. _____

2. _____

3. _____

11. Entä vuonna 2015

1. _____

2. _____

3. _____

12. Mikä on käsityksesi kuntasi mahdollisuudesta järjestää sosiaalipalvelut 2-3 vuoden tähtäimellä

1. Kunta pystyy järjestämään kaikki palvelut itse
2. Kunta pystyy järjestämään palvelut pääasiassa itse, mutta myös ostaa ulkopuolelta
3. Kunta ei pysty järjestämään palveluita yksin, vaan ostaa melko paljon ulkopuolelta
4. Kunta järjestää palvelut pääasiassa ostamalla ulkopuolelta
5. En osaa sanoa

13. Entä vuonna 2015 ?

1. Kunta pystyy järjestämään kaikki palvelut itse
2. Kunta pystyy järjestämään palvelut pääasiassa itse, mutta myös ostaa ulkopuolelta
3. Kunta ei pysty järjestämään palveluita yksin, vaan ostaa melko paljon ulkopuolelta
4. Kunta hankkii palvelut pääasiassa ostamalla ulkopuolelta
5. En osaa sanoa

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön nykytila

14. Mielipiteesi sosiaalitoimen seudullisesta yhteistyöstä Kuusiokunnissa tällä hetkellä

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| 1. Yhteistyötä on liikaa | 4. Yhteistyötä ei tarvita |
| 2. Yhteistyötä on sopivasti | 5. En osaa sanoa |
| 3. Yhteistyötä on lisättävä | |

15. Oletko saanut riittävästi tietoa Kuusiokunnissa tehtävästä sosiaalitoimen yhteistyöstä ?

1. Riittävästi
2. Jonkin verran
3. Vähän
4. En lainkaan
5. En osaa sanoa

Mistä asioista tarvitsisit lisää tietoa _____

16. Arvioi Kuusiokuntien sosiaalitoimien nykyistä kuntien välistä yhteistyötä seuraavilla ulottuvuuksilla

Yhteistyö on

tasavertaista	5	4	3	2	1	ei tasavertaista
yhteisvastuullista	5	4	3	2	1	ei yhteisvastuullista
yhteishenkistä	5	4	3	2	1	ristiriitaista
tärkeää	5	4	3	2	1	ei tärkeää
luottamuksellista	5	4	3	2	1	epäluottamuksellista
palveluja keskittävää	5	4	3	2	1	ei palveluja keskittävää
tuloksekasta	5	4	3	2	1	tuloksetonta
joustavaa	5	4	3	2	1	jäykkää
helppoa	5	4	3	2	1	vaikeaa
pitkäjänteistä	5	4	3	2	1	lyhytjänteistä
hyvin ohjattua	5	4	3	2	1	huonosti ohjattua
harkittua	5	4	3	2	1	sattumanvaraista
sujuvaa	5	4	3	2	1	kangertelevaa
aktiivista	5	4	3	2	1	passiivista

17. Mitkä tekijät mielestäsi aiheuttavat ongelmia ja vaikeuttavat sosiaalitoimen yhteistyön syventämistä Kuusiokunnissa?

	Ei aiheuta ongelmia	Aiheuttaa jonkin verran ongelmia	Aiheuttaa huomattavasti ongelmia	En osaa sanoa
1. Kuntien toimintakulttuurien (-tapojen) erilaisuus.....	1.....	2.....	3.....	4
2. Yhteistyömuotojen ja -käytäntöjen toimimattomuus.....	1.....	2.....	3.....	4
3. Yhteisten strategioiden (tavoitteiden) puuttuminen.....	1.....	2.....	3.....	4
4. Seutuyhteistyön tavoitteiden erilaisuus eri kunnissa	1.....	2.....	3.....	4
5. Keskeisten päättäjien erilaiset näkemykset.....	1.....	2.....	3.....	4
6. Johtavien viranhaltijoiden erilaiset näkemykset	1.....	2.....	3.....	4
7. Kuntien erilaiset intressit.....	1.....	2.....	3.....	4
8. Suurimpien kuntien liian määräävä asema.....	1.....	2.....	3.....	4
9. Pelko pienten kuntien aseman heikkenemisestä	1.....	2.....	3.....	4
10. Seudullisia palvelujen tuotanto- ja hankintavaihtoehtoja ei ole selvitetty.....	1.....	2.....	3.....	4
11. Palvelujen järjestämisestä yhteistyössä on huonoja kokemuksia.....	1.....	2.....	3.....	4
12. Yhteistyö rajoittaa omaa toimintaa.....	1.....	2.....	3.....	4
13. Pelko palveluiden keskittymisestä	1.....	2.....	3.....	4
14. Pitkät välimatkat seudulla.....	1.....	2.....	3.....	4
15. Pelko reuna-alueiden palvelujen heikkenemisestä.....	1.....	2.....	3.....	4
16. Halu pitää kiinni kunnan omasta palvelutuotannosta tai henkilöstöstä.....	1.....	2.....	3.....	4
17. Halu pitäytyä vanhassa ja koetellussa toimintatavassa	1.....	2.....	3.....	4
18. Yhteistyöllä ei saavuteta merkittäviä kustannussäästöjä ja hyötyjä	1.....	2.....	3.....	4
19. Oman toiminnan tuntemisessa (tuotteistaminen, kustannuslaskenta) puutteita	1.....	2.....	3.....	4

20. Päätöksenteon etäännyminen kuntalaisista	1.....	2.....	3.....	4
21. Tuotettavien palveluiden laadun määrittäminen on vaikeaa sekä huoli palveluiden laadusta	1.....	2.....	3.....	4
22. Luottamuspuola seudun kuntien välillä	1.....	2.....	3.....	4
23. Riittämättömät resurssit (esim. aika, raha, osaaminen)	1.....	2.....	3.....	4
24. Kuntien keskinäinen eripuraisuus ja kilpailu	1.....	2.....	3.....	4
25. Hitaat tulokset pitkäjänteisessä kehittämisessä.....	1.....	2.....	3.....	4
25. Pelko, että yhteistyö johtaa vähitellen kuntaliitokseen.....	1.....	2.....	3.....	4
26. Kustannusten jaon periaatteet.....	1.....	2.....	3.....	4
27. Muut, mitkä				
_____	1.....	2.....	3.....	4
_____	1.....	2.....	3.....	4

Kuusiokuntien sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön kehittäminen

18. Mitä mieltä olet kuntien välisestä sosiaalitoimen yhteistyöstä ajatellen tulevaisuutta esim 10 vuoden tähtämellä? (Ympyröi yksi vaihtoehto ja perustelee se)

1. Nykyinen yhteistyö on riittävää
2. Yhteistyömuotoja pitäisi lisätä
3. Yhteistyötä tehdään jo nyt liikaa, sitä pitäisi vähentää
4. En osaa sanoa

Perustelut näkemyksellesi _____

19. Pidätkö solmittua Kuusiokuntien sosiaalitoimen seutusopimusta (puitesopimus) riittävänä yhteistyön kehittämisessä ?

1. Kyllä, perustelut _____
2. En, perustelut _____

Miten mielestäsi yhteistyömuotoa pitäisi kehittää

20. Oletko jollain tavalla mukana Kuusiokuntien hyvinvointistrategiatyössä

1. Kyllä
2. En

21. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia tavoitteita *sosiaalitoimen* seutuyhteistyölle Kuusiokunnissa?

1 ei ollenkaan tärkeä, 2 vähän tärkeä, 3 melko tärkeä, 4 erittäin tärkeä, 5 en osaa sanoa

1. Palvelujen turvaaminen eri osissa seutua asuville	1	2	3	4	5
2. Palvelujen kehittäminen pitkällä aikavälillä	1	2	3	4	5
3. Keskinäisen kilpailun välttäminen	1	2	3	4	5
4. Kustannussäästöt palvelutuotannossa ja päällekkäisten toimintojen välttäminen	1	2	3	4	5
5. Asukkaat voivat käyttää sosiaalipalveluja yli kuntarajojen	1	2	3	4	5
6. Henkilöstön saatavuuden turvaaminen seudulla	1	2	3	4	5
7. Erityisosaamisen turvaaminen seudulla	1	2	3	4	5
9. Kuntien näkemysten tasapuolinen huomioon ottaminen	1	2	3	4	5

10. Valmistelun ja tiedotuksen avoimuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	1	2	3	4	5
11. Kehittämisesurssin saaminen (mm. rahallinen tuki)	1	2	3	4	5
12. Vuosittaisten seudun tavoite- ja hankeohjelmien laatiminen	1	2	3	4	5
13. Yleisen seudullisen tahtotilan vahvistaminen	1	2	3	4	5
Muu, mikä _____	1	2	3	4	5

22. Kuinka toivottavia seuraavat seutuyhteistyön päämäärät ovat?

1 ei ollenkaan tavoiteltava, 2 vähän tavoiteltava, 3 melko tavoiteltava, 4 erittäin tavoiteltava, 5 en osaa sanoa

1. Itsenäiset kunnat ja kunnan oma palveluntuotanto	1	2	3	4	5
2. Itsenäiset kunnat ja nykyinen yhteistoiminnan taso	1	2	3	4	5
3. Itsenäiset kunnat ja seudullista palvelutuotantoa lisätty	1	2	3	4	5
4. Seudun kunnissa tapahtuu yhdistymisiä	1	2	3	4	5
5. Yhteistyön laajentaminen seutukunnan ulkopuolellekin	1	2	3	4	5
6. Palvelut järjestetään ulkoistamalla (markkinaehtoisuus, kilpailutus)	1	2	3	4	5
7. Seudulle syntyy yksityisten palvelujen tarjoajien markkinat	1	2	3	4	5
8. Järjestöt tuottavat nykyistä enemmän palveluja	1	2	3	4	5
9. Toimiva seudullinen päätöksentekojärjestelmä	1	2	3	4	5

23. Millä tavalla mielestäsi voitaisiin seuraavia sosiaalipalveluja tuottaa tulevaisuudessa?

Vastausvaihtoehdoilla tarkoitetaan

1. Kunta itse: kunta itse tuottaa
2. Osittain seudullisena: osa palvelusta voidaan järjestää kuntien välisenä yhteistyönä tai kunta myy ja/tai ostaa osan palveluista muilta kunnilta
3. Seudullisena: palvelu tuotetaan laajemmalla väestöpohjalla seudullisena yhteistyönä
4. Seudun ulkopuolelta: palvelu ostetaan seudun ulkopuolelta
5. Ostetaan yksityiseltä: palvelu tai osa ostetaan yksityiseltä palvelun tuottajalta
6. Ostetaan järjestöltä: palvelu tai osa ostetaan järjestöltä

	Kun- ta itse	Osittain seudul- lisena	Seudul- lisena	Seudun ulkopuo- lelta	Ostetaan yksityi- seltä	Ostetaan järjestöl- tä
1. Lasten päivähoito	1	2	3	4	5	6
2. Erityispäivähoito	1	2	3	4	5	6
3. Kotipalvelu	1	2	3	4	5	6
4. Kotipalvelun tukipalvelut (ateria-, siivous- ja turvapalvelut)	1	2	3	4	5	6
5. Vanhainkotihoito	1	2	3	4	5	6
6. Vanhusten palveluasuminen	1	2	3	4	5	6
7. Kehitysvammaisten päivätoiminta	1	2	3	4	5	6
8. Kehitysvammaisten asumispalvelut	1	2	3	4	5	6
9. Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut	1	2	3	4	5	6

10. Kuljetuspalvelut (vanhukset ja vammaiset)	1	2	3	4	5	6
11. Muut valmmispalvelut (mm. asunnon muutostyöt, avustajat)	1	2	3	4	5	6
12. Lastensuojelu	1	2	3	4	5	6
13. Sosiaalityö	1	2	3	4	5	6
14. Lastenvalvojan palvelut (isyyden selvittäminen, sopimukset)	1	2	3	4	5	6
15. Elatustuki	1	2	3	4	5	6
16. Päihdehuolto	1	2	3	4	5	6
17. Toimeentulotuki	1	2	3	4	5	6
18. Omaishoidon tuki	1	2	3	4	5	6
19. Sosiaalitoimen hallinto	1	2	3	4	5	6
20. Toimistopalvelut (mm. laskutukset, maksatukset)	1	2	3	4	5	6
21. Hankinnat	1	2	3	4	5	6

24. Miten paljon koet voivasi kunnallisena päättäjänä vaikuttaa seuraaviin asioihin?

	en lainkaan	1	2	3	4	hyvin paljon	5 en osaa sanoa
1. Kunnan omaan sosiaalipalvelutuotantoon		1	2	3	4		5
2. Kuntayhtymien (Eskoo, terveisyhtymä, sairaanhoitopiiri) palvelutuotantoon		1	2	3	4		5
3. Kunnan henkilöstöpolitiikkaan		1	2	3	4		5
4. Kunnan toiminnan rahoitukseen		1	2	3	4		5
5. Seutukunnan asioiden päätöksentekoon yleisesti		1	2	3	4		5
6. Seutukunnan sosiaalitoimen yhteistyöhön		1	2	3	4		5
7. Kunnan osallistumiseen erilaisiin kehittämishankkeisiin		1	2	3	4		5

Yhteistyön rakenne

25. Miten sosiaalitoimen seudullisen yhteistyön rakenne tulisi muodostaa ?

1. Seutusopimus ja sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, päätökset tehdään kunnissa
2. Yhteinen sosiaali-/perusturvalautakunta, jolla päätöksentekovaltaa
3. Sosiaalitoimen kuntayhtymä
4. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä

Muu, mikä _____

Perustelut:

26. Mitä tulisi ottaa huomioon pelisääntöinä kehitettäessä sosiaalitoimen seudullista yhteistyötä?
Mainitse kolme mielestäsi tärkeintä asiaa.

1. _____

2. _____

3. _____

27. Arvioi kuinka paljon seuraavat henkilöt/tahot käyttävät valtaa sosiaalitoimen seutuyhteistyössä.

	asteikolla 1 (erittäin vähän) – 4 (erittäin paljon) 5 En osaa sanoa				
1. Kuntien valtuustojen jäsenet	1	2	3	4	5
2. Kuntien hallitusten jäsenet	1	2	3	4	5
3. Kuntien ylimmät luottamushenkilöt	1	2	3	4	5
4. Seudullisissa toimielimissä toimivat luottamushenkilöt	1	2	3	4	5
5. Sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenet	1	2	3	4	5
6. Kunnan- ja kaupunginjohtajat	1	2	3	4	5
7. Perusturva- ja sosiaalihoitajat	1	2	3	4	5
8. Seudulliset viranhaltijat	1	2	3	4	5
9. Poliittiset puolueet	1	2	3	4	5
10. Henkilöstöjärjestöt (mm. ay-liike)	1	2	3	4	5
11. Muut, mitkä?	1	2	3	4	5

28. Miten arvioit yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä Kuusiokuntien seutukunnan asioiden hoidossa?

Arvioikaa ilmapiiriä asteikolla 1 (hyvin ristiriitainen) - 4 (hyvin yhteistyöhakuinen) 5 en osaa sanoa

1. Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	1	2	3	4	5
2. Luottamushenkilöiden ja kunnan viranhaltijoiden välillä yleensä	1	2	3	4	5
3. Seudun kuntien välillä	1	2	3	4	5
4. Seudun eri kuntien sosiaalitoimien välillä	1	2	3	4	5
5. Seudun eri kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon välillä	1	2	3	4	5

29. Voitaisiinko luottamushenkilöt ottaa paremmin mukaan sosiaalitoimen seutuyhteistyöhön?

1. Kyllä 2. Ei

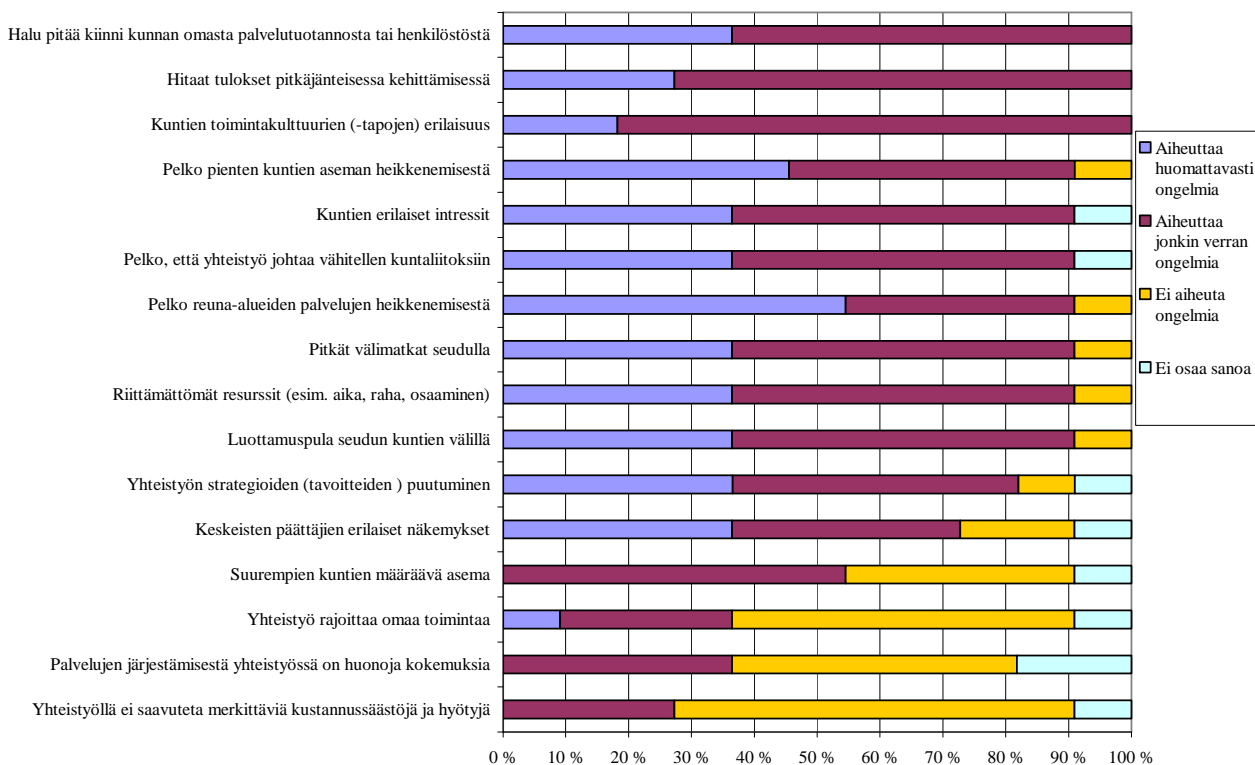
Jos kyllä niin miten?

30. Arvioi sosiaalitoimen seutuyhteistyön vaikutuksia kuntalaisen näkökulmasta.

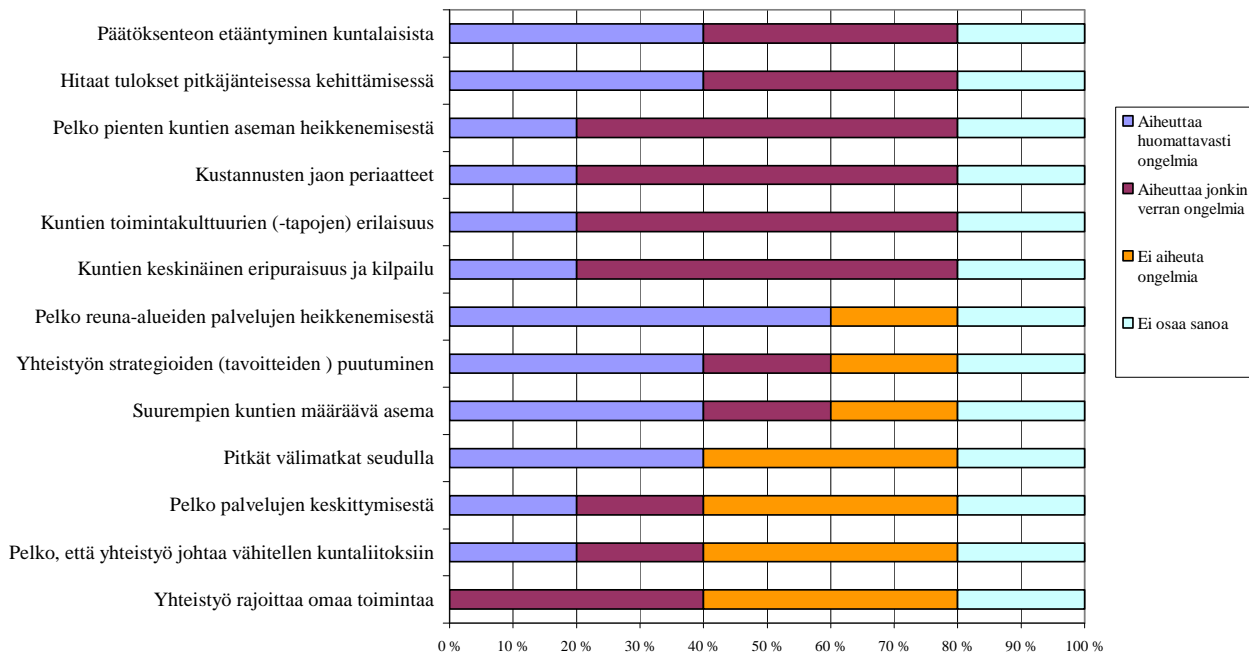
Palautetta kyselystä ja sosiaalitoimen seutuyhteistyöstä yleensä

KIITOKSIA PALJON VASTAUKSESTANNE!

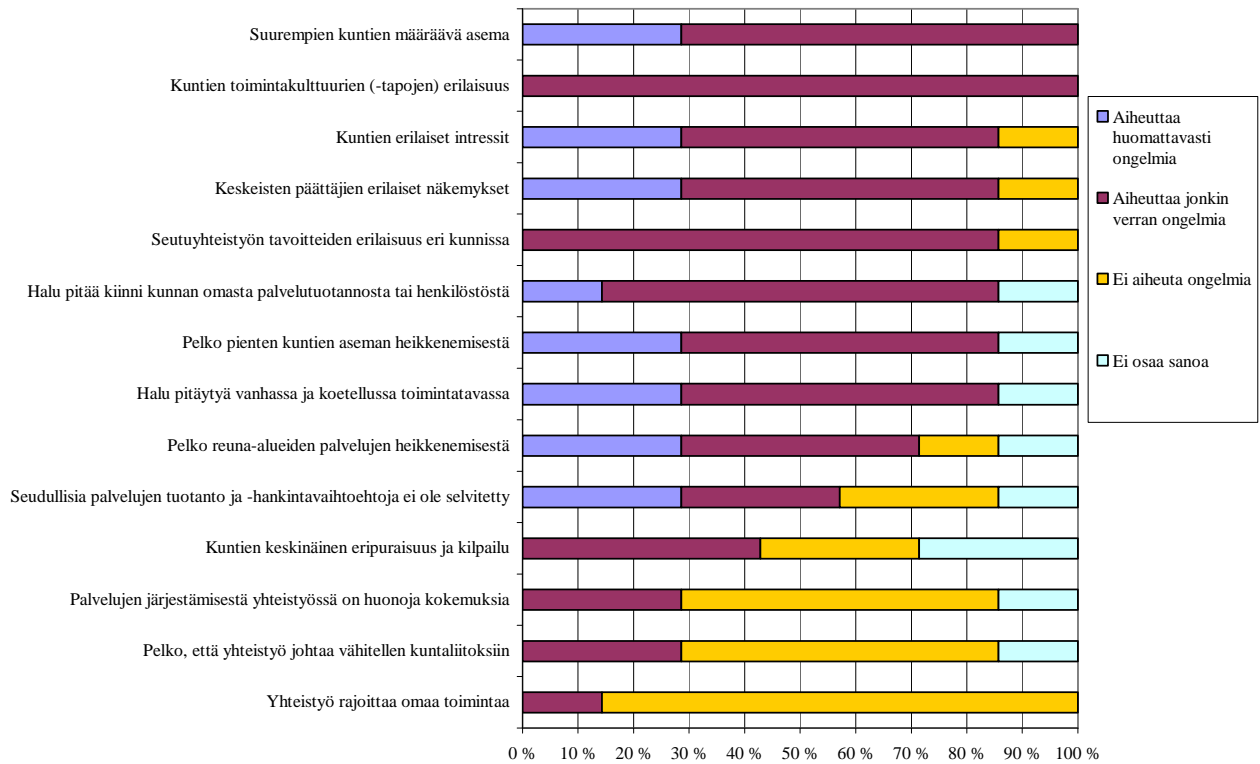
LIITTEET



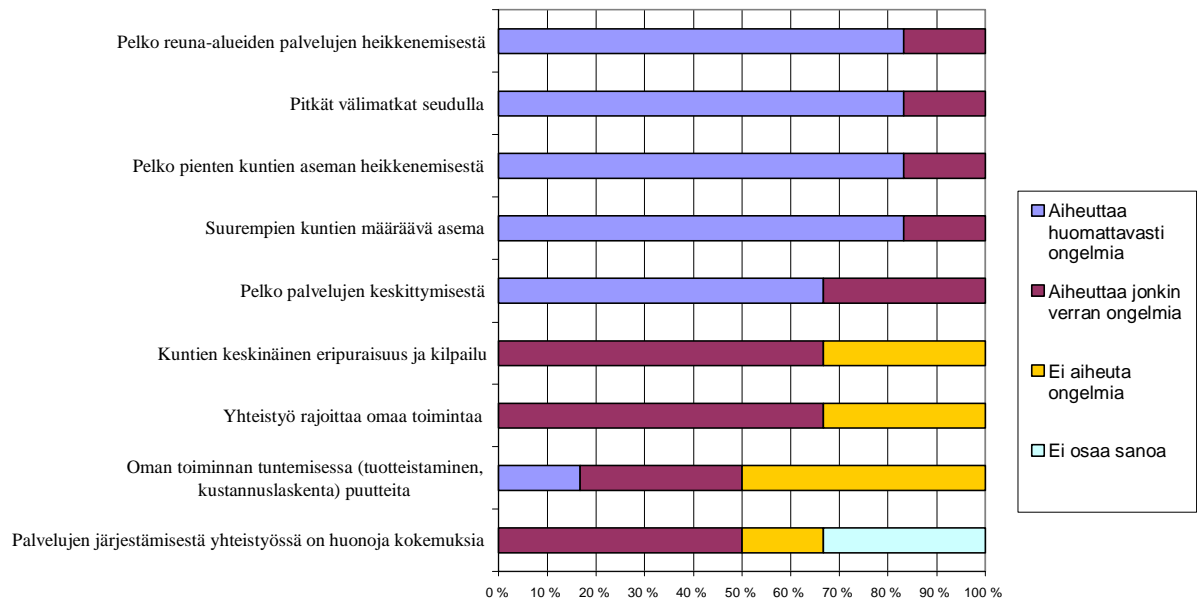
Kuvio 18: Yhteistyön ongelmat Alavus (N= 11)



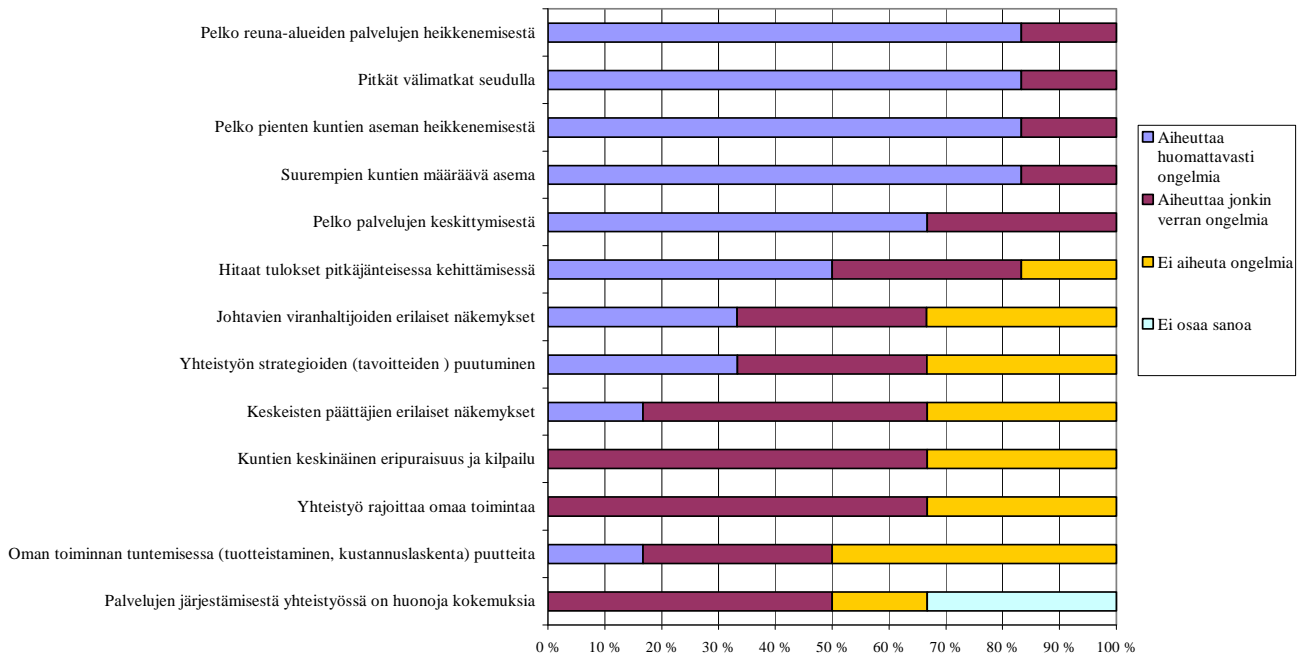
Kuvio 19: Yhteistyön ongelmat Kuortane (N= 5)



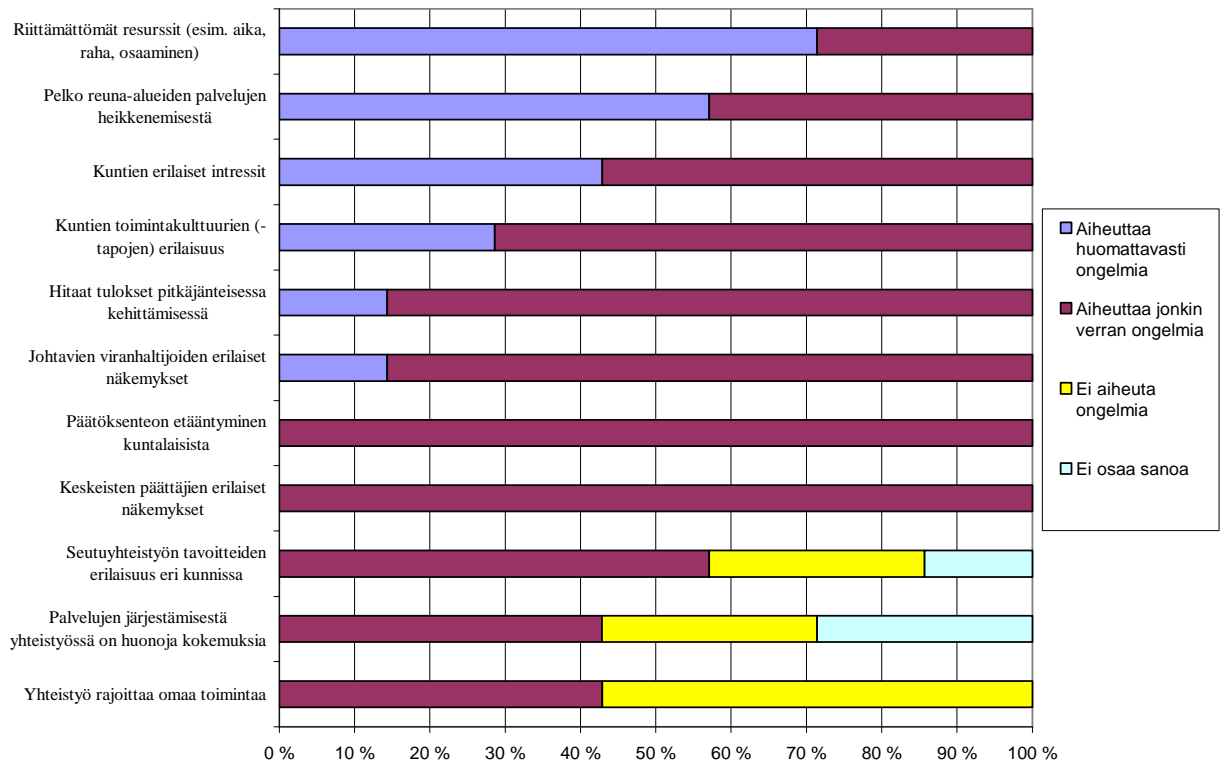
Kuvio 20: Yhteistyön ongelmat Lehtimäki (N= 7)



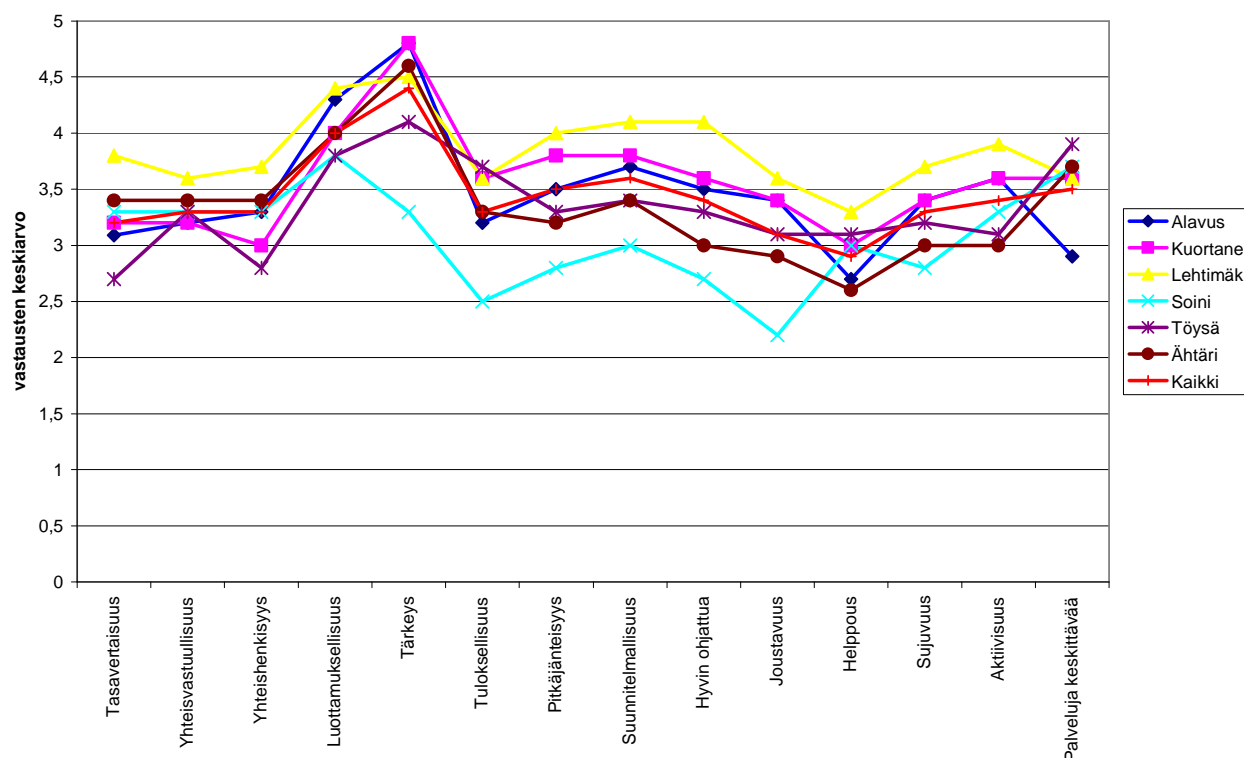
Kuvio 21: Yhteistyön ongelmat Soini (N= 6)



Kuvio 22: Yhteistyön ongelmat Töysä (N= 9)



Kuvio 23: Yhteistyön ongelmat Ähtäri (N= 7)



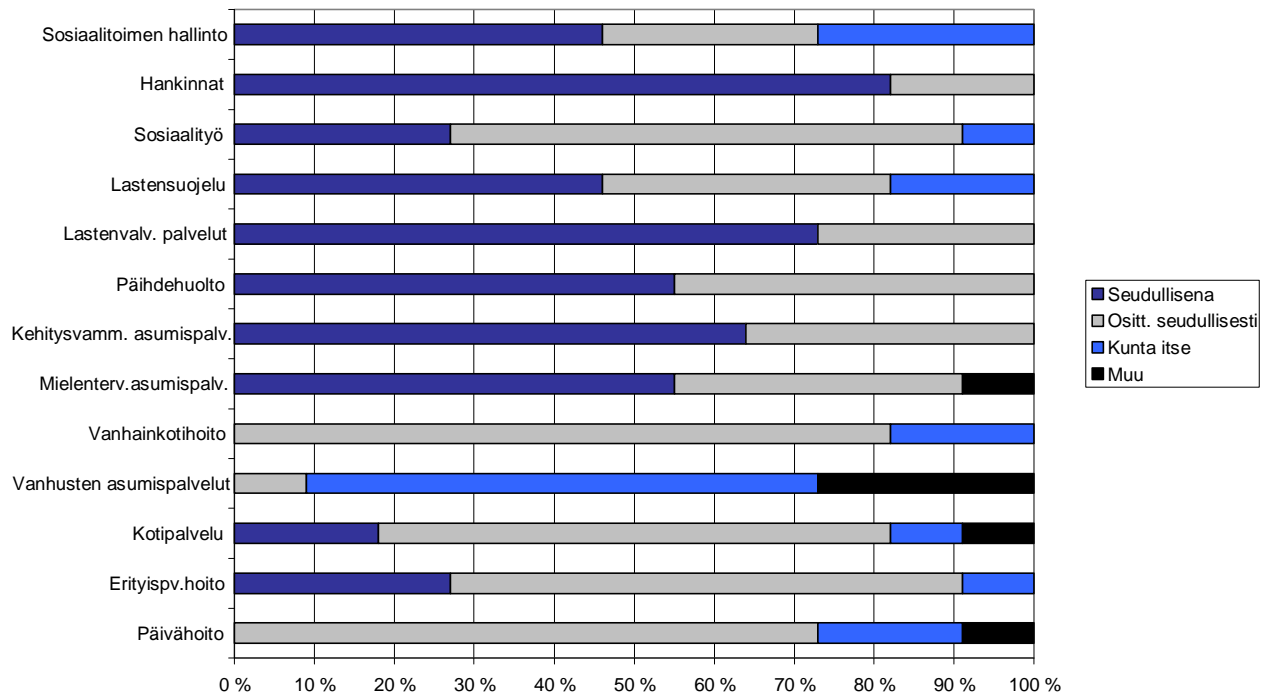
Kuvio 24: Yhteistyön laadun arviointi kunnittain (vastausten keskiarvo)

Taulukko 21: Seutuyhteistyön tärkeimmät tavoitteet kunnittain (%:a N= 45)

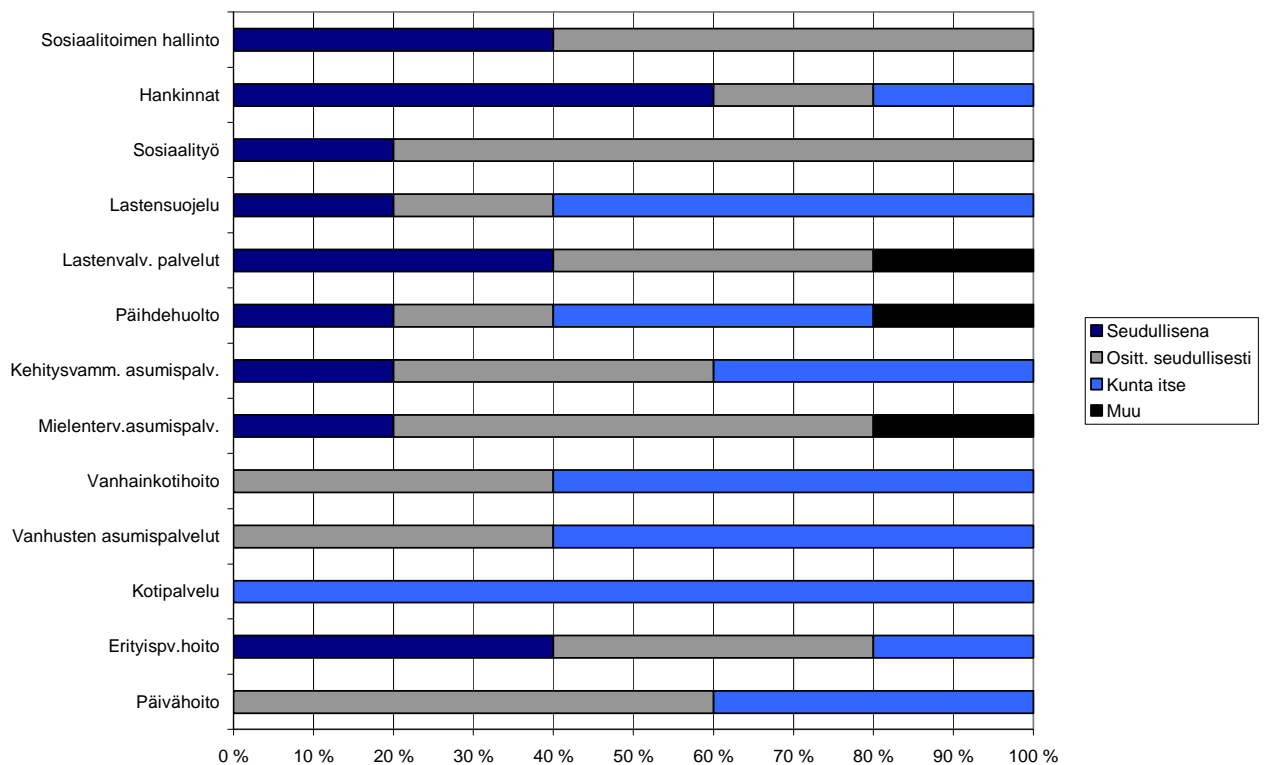
	Kaikki	Alavus	Kuortane	Lehtimäki	Soini	Töysä	Ähtäri
Palvelujen turvaaminen eri osissa seutua asuville	93	73	100	100	100	100	100
Henkilöstön satavuuden turvaaminen seudulla	84	82	80	71	100	78	100
Erityisosaamisen turvaaminen seudulla	82	82	60	86	67	89	100
Kustannussäästöt palvelutuotannossa ja päällekkäisten toimintojen välttäminen	78	82	60	86	67	67	100
Valmistelun ja tiedotuksen avoimuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	73	45	100	71	83	77	86
Palvelujen kehittäminen pitkällä aikavälillä	67	73	40	57	33	78	100
Kuntien näkemysten tasapuolinen huomioon ottaminen	64	36	60	86	83	78	57
Yleisen seudullisen tahtotilan vahvistaminen	62	81	60	57	33	44	85
Asukkaat voivat käyttää sosiaalipalveluja yli kuntarajojen	53	27	60	57	66	56	71
Kehittämisesurssien saaminen (mm.rahallinen tuki)	53	55	60	43	50	56	57
Keskinäisen kilpailun välttäminen	47	45	0	0	67	77	71
Vuosittaisten seudun tavoite- ja hankeohjelmien laatiminen	35	45	60	14	17	22	57

Taulukko 22: Vallankäyttö (erittäin paljon ja paljon yht.) sosiaalitoimen seutuyhteistyössä kunnittain (%:a)

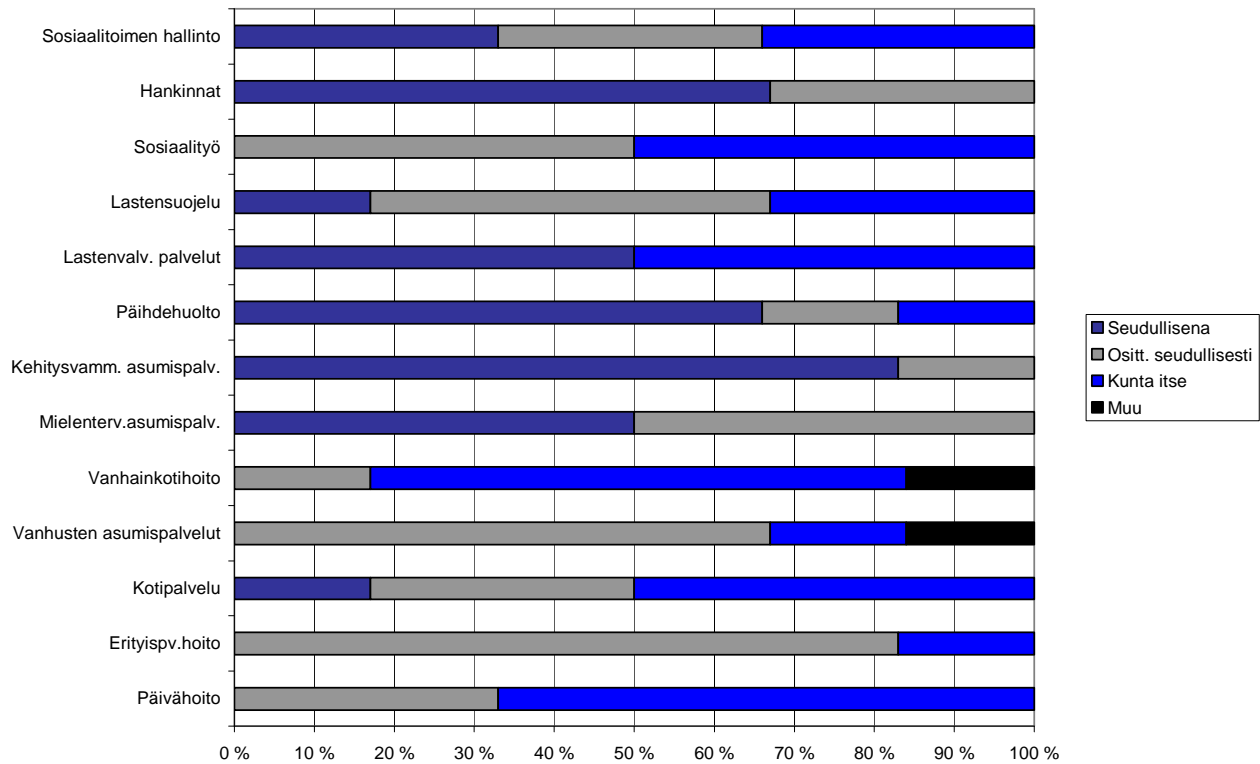
	Kaikki	Alavus	Kuortane	Lehtimäki	Soini	Töysä	Ähtäri
Perusturva- ja sosiaalijohtajat	98	100	100	100	100	89	100
Kunnan- ja kaupunginjohtajat	91	100	100	86	100	89	71
Kuntien ylimmät luottamushenkilöt	82	100	60	84	100	66	71
Sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenet	48	36	80	57	66	44	28
Poliittiset puolueet	28	36	80	0	16	22	28
Kuntien valtuustojen jäsenet	22	36	20	14	17	22	14
Henkilöstöjärjestöt (mm.ay-liike)	19	18	40	14	16	11	28



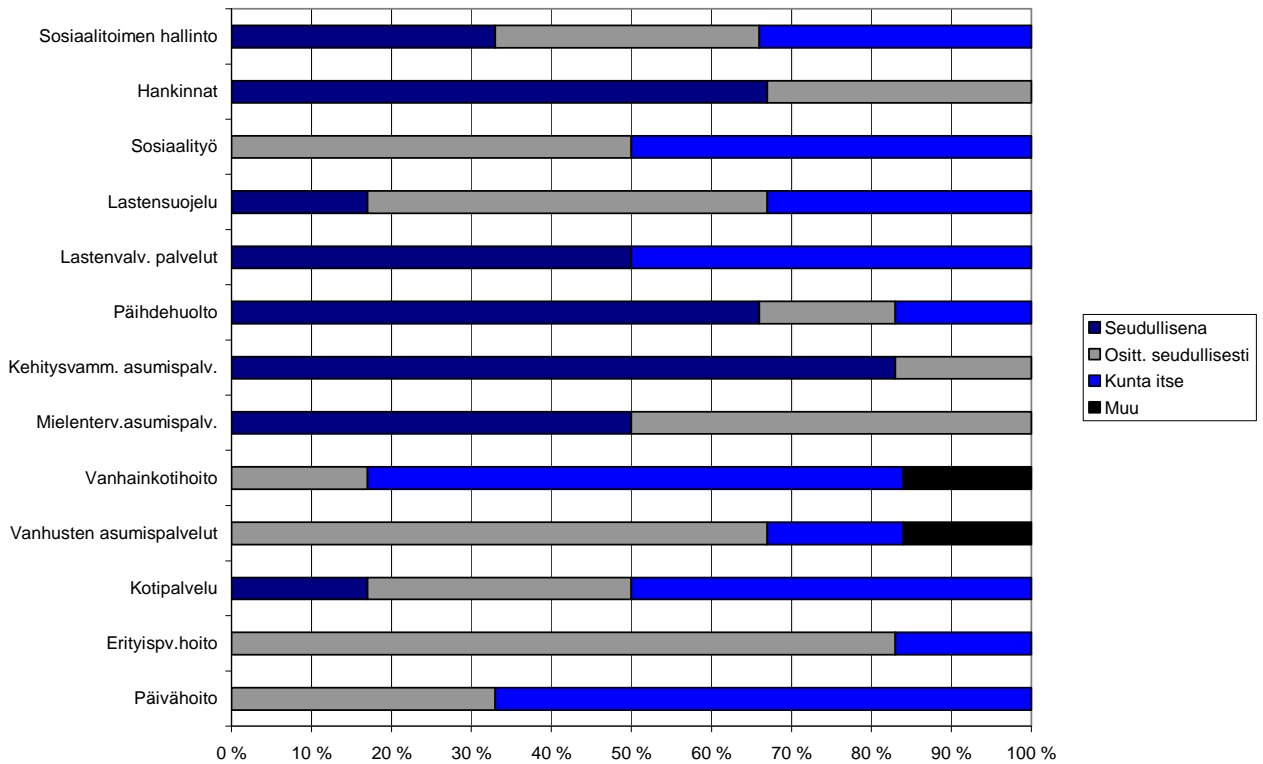
Kuvio 25: Palvelujen järjestäminen Alavus (N=11)



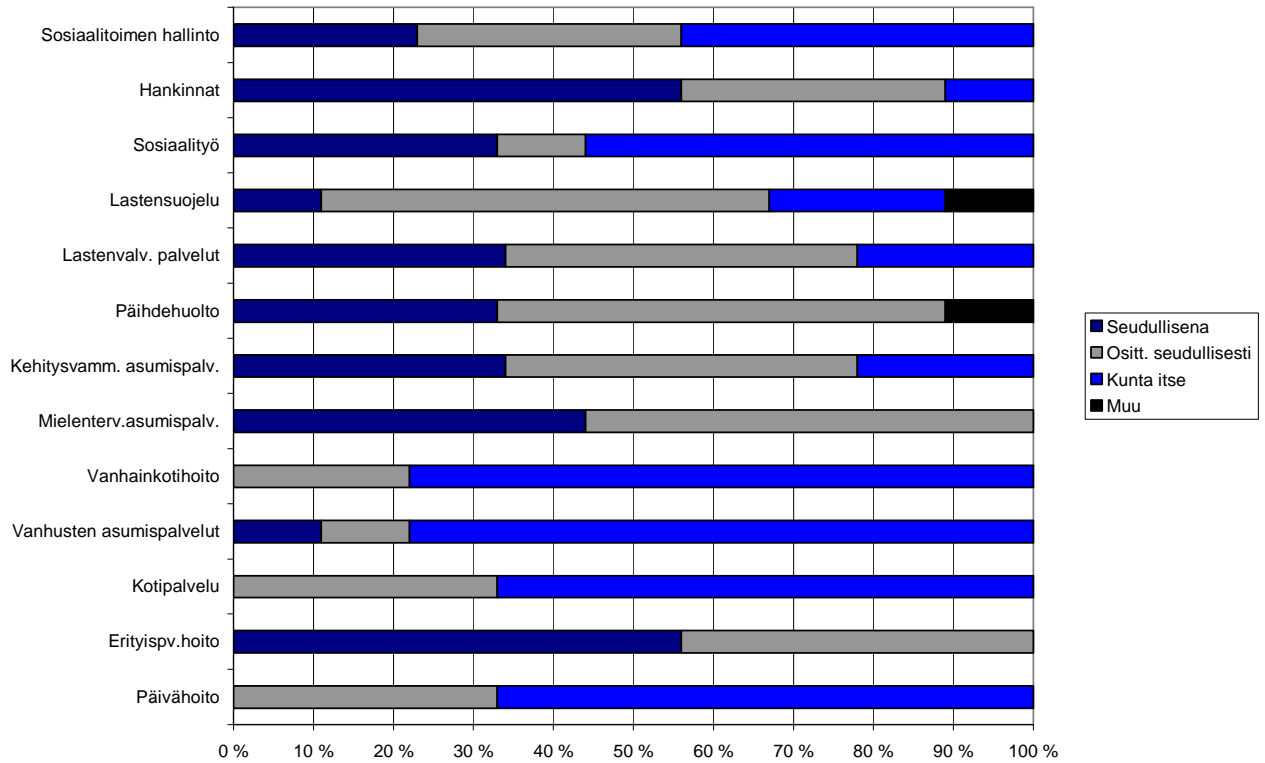
Kuvio 26: Palvelujen järjestäminen Kuortane (N=5)



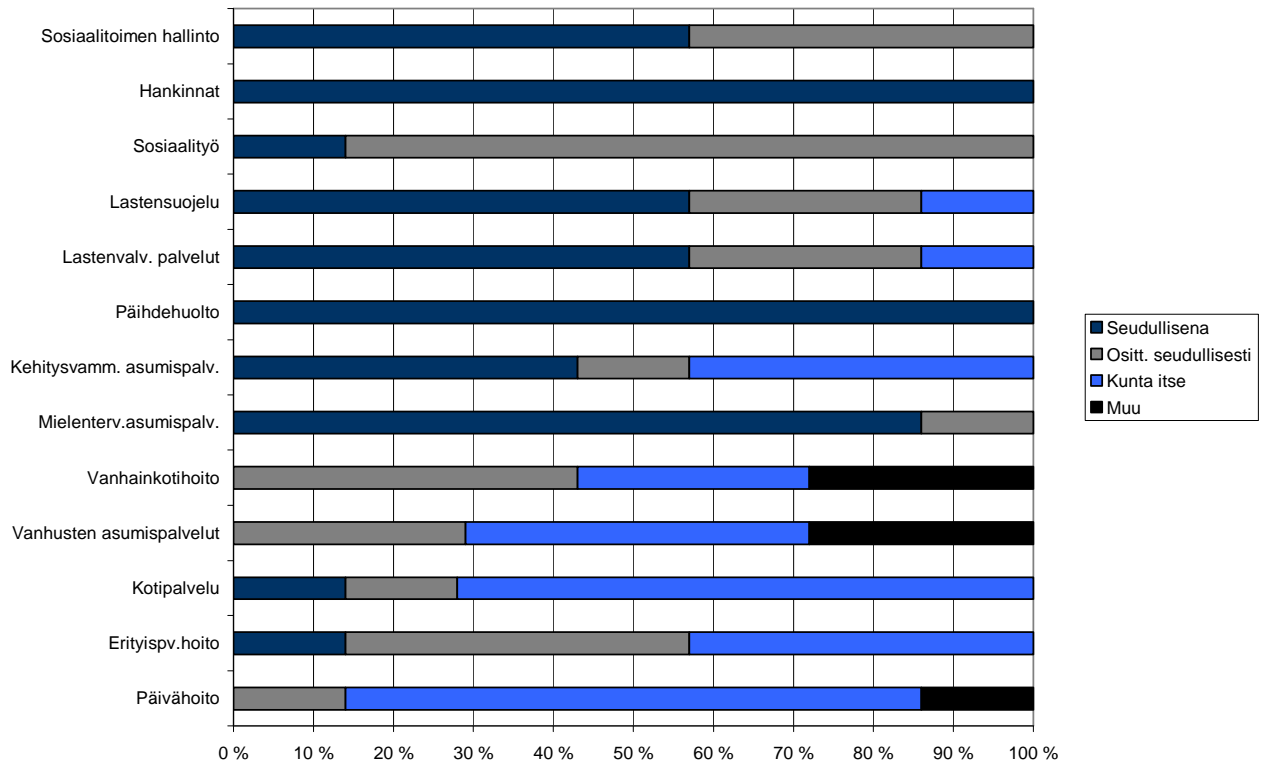
Kuvio 27: Palvelujen järjestäminen Lehtimäki (N=7)



Kuvio 28: Palvelujen järjestäminen Soini (N=6)



Kuvio 29: Palvelujen järjestäminen Töysä (N=9)



Kuvio 30: Palvelujen järjestäminen Ähtäri (N=7)