



V A A S A N Y L I O P I S T O

RAIMO KOIVISTO

Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus  
kunnallisissa strategioissa

ACTA WASAENSIA

No 149

Hallintotiede 10

UNIVERSITAS WASAENSIS 2005

## ESIPUHE

Yhteistyökysymykset palvelutuotannossa ovat seuranneet tutkimustyötäni jo lisensiaattityöstäni alkaen ja jatkuvat nyt käsillä olevassa väitöskirjassa. Kiinnostukseni aiheeseen on peräisin joidenkin vuosien takaa toimiessani silloisessa työssäni näitä yhteistyökysymyksiä sivuavissa tehtävissä. Luonnollisesti aiheen kiinnostavuutta ovat vielä lisänneet ne julkisuudessa olleet kannanotot, joissa asian järjestelmällinen kehittäminen nähdään tärkeänä.

Väitöskirjatyöni valmistumista ovat vauhdittaneet erityisesti ohjaajani, professori Ari Salmisen rakentavat ja kriittiset kannanotot, jotka kohdistuivat tutkimuksen kannalta olennaisimpiin kysymyksiin, mistä hänelle parhaimmat kiitokseni.

Esitän myös työni esitarkastajille, professori Ismo Lumijärvelle Tampereen yliopistosta ja professori Juhani Nikkilälle Oulun yliopistosta, lämpimät kiitokseni perusteellisesta paneutumisesta tutkimukseeni sekä tärkeistä huomioista ja ehdotuksista.

Haluan myös kiittää julkisjohtamisen laitoksen tiedeyhteisöä, erityisesti dosentti Esa Hyyryläistä avusta, neuvoista ja kannustavista keskusteluista tutkimukseni suhteen. Toiminnanjohtaja, pol.lic. Ulla Salonen-Soulié on kommentoinut väitöskirjani käsikirjoitusta ansiokkaasti, mistä myös hänelle parhaat kiitokseni.

Tutkimuksen valmistumiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet myös taloudellista tukea antaneet tahot. Kiitän Vaasan yliopistoa, Suomen Kulttuurirahaston Etelä-Pohjanmaan rahastoa sekä Vaasan ammattikorkeakoulua saamastani taloudellisesta tuesta. Mahdollisuus osallistua Valhal-tutkijakouluun edisti myös merkittävästi tutkimukseni valmistumista.

Kiitän myös osastonsihteerin Ulla Ritolaa avusta aineiston käsittelyssä ja julkaisusihteerin Tarja Saloa tutkimuksen painoasuun saattamisesta.

Lopuksi kiitos teille Lea, Laura ja Anna kärsivällisyydestä ja kannustuksesta joskus aika pitkältäkin tuntuneen tutkimusprosessin monissa vaiheissa.

Mustasaarella 2.10.2005

Raimo Koivisto

**SISÄLLYS**

<b>ESIPUHE</b> .....	3
<b>TAULUKKO - JA KUVIOLUETTELO</b> .....	6
<b>ABSTRACT</b> .....	8
<b>1. TUTKIMUSASETELMA, LÄHESTYMISTAPA JA AINEISTOT</b> .....	9
1.1. Muuttuva sosiaali- ja palvelupolitiikka .....	9
1.2. Tutkimustehtävä .....	13
1.3. Lähestymistapa, metodi ja aineisto .....	17
1.4. Rajaukset ja luotettavuus.....	22
<b>2. YHTEISTOIMINTA</b> .....	26
2.1. Yhteistoiminnan käsite .....	26
2.2. Yhteistoiminnan syyt.....	27
2.3. Yhteistoiminnan organisointi.....	29
2.4. Näkökulmat yhteistoimintaan .....	36
2.5. Yhteistoiminnan organisoituminen.....	40
2.6. Yhteenvedo .....	42
<b>3. STRATEGIA</b> .....	44
3.1. Strategia käsitteenä .....	44
3.2. Strategian suuntaukset .....	47
3.3. Strategian dimensionaalisuus .....	49
3.4. Strategian ulkoiset kontekstit.....	52
3.5. Strategian sisäiset kontekstit .....	57
3.6. Strategiset prosessit.....	63
3.7. Strategian sisältö .....	67
3.8. Yhteenvedo yhteistoiminnan ja strategian suhteesta.....	70
<b>4. PIIRTEITÄ SOSIAALIPALVELUJEN YHTEISTUOTANTO- STRATEGIOISTA SUOMESSA JA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA</b> .....	72
4.1. Yhteistuotantostrategian perusta.....	72
4.2. Katsaus kansainvälisiin yhteistuotantostrategioihin .....	77

4.3.	Yhteistuotannon strategiat Suomessa .....	83
4.4.	Strategisen siirtymän merkkejä.....	94
<b>5.</b>	<b>TULKINTA-ASETELMAN TARKENTAMINEN.....</b>	<b>102</b>
5.1.	Yhteistoiminnan komponentit ja strategiset dimensiot .....	102
5.2.	Empiirinen tarkastelu .....	106
5.3.	Miten strategioiden yhteistoiminnallisuutta pyritään arvioimaan? .....	112
<b>6.</b>	<b>KOHTI YHTEISTOIMINNALLISTA PALVELUTUOTANTOA – ASiantuntijahaasttelujen tulokset .....</b>	<b>114</b>
6.1.	Yhteistoiminnan luonne kunnissa .....	114
6.1.1.	Yhteistoimintalinjausten asettaminen .....	114
6.1.2.	Yhteistoiminnan suuntaaminen.....	122
6.1.3.	Yhteistoiminnan rakenteistuminen.....	135
6.2.	Kunnallisten strategioiden piirteet .....	143
6.2.1.	Ulkoinen konteksti .....	143
6.2.2.	Sisäinen konteksti.....	153
6.2.3.	Prosessi.....	161
6.2.4.	Sisältö.....	168
6.3.	Strategioiden sisältö yhteistoiminnallisuuden kuvaajana.....	182
<b>7.</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>188</b>
	<b>SUMMARY .....</b>	<b>200</b>
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>203</b>
	<b>LIITTEET .....</b>	<b>221</b>

**TAULUKKO - JA KUVIOLUETTELO**

Taulukko 1.	Vuorovaikutuksen muodot organisaatiossa. ....	30
Taulukko 2.	Strategian dimensiot eräiden tutkijoiden mukaan. ....	51
Taulukko 3.	Suunnitteluperspektiivi ja inkrementalistisuus.....	65
Taulukko 4.	Palvelujen tuotanto, rahoitus sekä ostopäätöksen teko Britanniassa.....	81
Taulukko 5.	Henkilöstömäärien kehitys kunnallisissa ja yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa vuosina 1997–2003. ....	90
Taulukko 6.	Palvelupolitiikkojen vertailu. ....	93
Taulukko 7.	Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien sijoittuminen kuntiin. ...	106
Taulukko 8.	Tutkimuskunnat, yksityisten tuottajien ja asukkaiden lukumäärät sekä asukkaiden ja tuottajien määrällinen suhde vuonna 2000. ...	108
Taulukko 9.	Teemoja vastaavat kysymykset.....	111
Taulukko 10.	Arviointikäsitteiden, haastattelukysymysten ja nooidien yhteydet.....	111
Taulukko 11.	Kuntien yhteistoiminnan linjaukset.....	118
Taulukko 12.	Yhteistoimintatavoitteita ja -prosesseja edistävät tekijät. ....	124
Taulukko 13.	Vallan lähteet yhteistoiminnassa. ....	132
Taulukko 14.	Yhteistoiminnan rakenteistumista edistävät ja estävät tekijät. ...	140
Taulukko 15.	Kulttuuriset suuntaukset. ....	157
Taulukko 16.	Strategiatasojen ja yksityisen vaikuttamisen suhde. ....	167
Taulukko 17.	Suhtautuminen yksityiseen palvelutuotantoon. ....	169
Taulukko 18.	Yksityisen tuotannon roolit. ....	173
Taulukko 19.	Strategiakäsitykset tutkimuskunnissa.....	178
Taulukko 20.	Strategioiden yhteistoiminnallisuuden keskeiset tulkinnat. ....	190

Kuvio 1.	Tutkimuksen vaiheet ja tarkasteltavat osa-alueet.....	16
Kuvio 2.	Yhteistoiminnan syyt, organisointi ja näkökulmat.....	27
Kuvio 3.	Strategian yleiset perspektiivit Whittingtonia mukaillen (1993:3). ....	47
Kuvio 4.	Tutkimusasetelman tarkentaminen.....	71
Kuvio 5.	Julkisten ja yksityisten tuottajien osuudet eräissä sosiaalipalveluissa vuonna 2003. ....	89
Kuvio 6.	Yksityisten sosiaalipalveluja tuottavien yksiköiden määrät vuosina 1997–2003.....	97
Kuvio 7.	Kuntien yksityisiin sosiaalipalveluihin käyttämien varojen suhteellinen osuus sosiaalitoimen käyttökustannuksista vuosina 1993–2003.....	98
Kuvio 8.	Yhteistoiminnan tila. ....	136

**ABSTRACT**

Koivisto, Raimo (2005). Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa (Collaboration for providing social services in municipal strategies). *Acta Wasaensia* 149, 231 p.

The background to this study is the changes in administrative culture, economy and service policy that began in Finland in the 1980s, influenced primarily by Anglo-Saxon policies of reform. The changes have been reflected at the practical level as an atmosphere conducive to changes and as efforts to increase the efficiency of public administration. Demands for increased efficiency have focused on the development of municipal service-provision and the economy; in this context, private-sector service-provision practices and their utilization in the public sector have risen to the fore. This study concentrates on municipal views of collaboration with the private sector as a response to these aspirations for change and increased efficiency. The roles and tasks accumulated for the participants to carry out during adaptation situations thus arose as the central study question. The main object of study, however, was to examine strategies as means of adapting collaboration. The third purpose was to explore the possibilities for development of collaboration.

The concept of strategy applied for this study refers to strategic change, and the concept of collaboration in turn is based on systemic collaboration as the final outcome of a process. Empirical data were collected from 22 medium-sized municipalities, most of which were sub-region centres. The research approach was qualitative. The analysis, based on interviews of the heads of expert municipal bodies (N=33) and documents on strategy (N=68), was conducted by means of computer-aided (NVivo) inductive content analysis. The themes were examined through the development of systemic collaboration, with the dimensional strategy concept representing the concept of strategy.

According to the systemic concept, ideal collaboration of municipal and private service-providers requires a system-level structure, which in light of the material does not appear to be the case. Collaboration relies on strong and relatively static municipal authority; local structures, conditions and practices therefore become the central prerequisites for collaboration. Support for collaboration varies widely from one municipality to the next, but they all share striving to maintain the functional capacity of joint service-provision while at the same time emphasising persistence of the operational guidelines chosen by the municipality. The task of private service-provision is, correspondingly, to provide input for reaching municipal goals. Securing the ideal of the traditional welfare state rose as a main strategic objective in adapting public and private service-provision. The means applied for accomplishing this was to create a comprehensive and economically viable collaboration system.

In order to develop joint service-provision, practically oriented activities would have to acquire a strategic dimension. Such a strategy should be created by municipalities and private service-providers cooperatively, by concentrating on creation of the service system and its economy. At the same time the private service-provision input should shift from implementation toward planning and decision-making. Development of a multi-centred service-provision system into a permanent structure in municipalities also requires development of personnel skills so that they meet the new demands. Private service-providers, for their part, should be able to handle both service-provision and the associated business.

*Raimo Koivisto, Vaasa Polytechnic Health Care and Social Services, Wolffintie 30, FI-65200 Vaasa, Finland*

**Key words:** Collaboration, strategy, public sector, social services

## 1. TUTKIMUSASETELMA, LÄHESTYMISTAPA JA AINEISTOT

### 1.1. Muuttuva sosiaali- ja palvelupolitiikka

Tutkimuksen taustarakenteena ovat kansainväliset reformit, joiden vaikutukset Suomen julkiseen hallintoon ovat tulleet sekä kansainvälisen yhteistyön, että Euroopan integraatiokehityksen myötä. 1980-luvun lopun reformimyrönteisyys sekä laaja poliittinen yksimielisyys uudistuksista vaikuttivat siihen, että keskeisiksi julkisen hallinnon reformialueiksi muodostuivat yksityistäminen, hajautus ja johtaminen. (Salminen 2001: 142–144.) Julkunen puhuu New Public Management -henkisestä poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudelleen muotoilusta (2001: 96–97). Kansainvälinen reformikehitys tulee heijastumaan myös tämän sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuutta kunnallisissa strategioissa tarkastelevan tutkimuksen taustalla.

Palvelupoliittinen keskustelu on pohjautunut keskeisesti julkisen sektorin ympärillä käytyyn yleisempään keskusteluun, joka puolestaan nojautui julkisen sektorin voimakkaaseen laajenemiskehitykseen 1960- ja 1980-lukujen välisenä aikana. Tällöin julkisen sektorin tehtävien määrä kasvoi voimakkaasti ja myös nopeammin kuin yksityisellä sektorilla. Hallinnon voimakas laajeneminen sai aikaan keskustelua julkisen talouden kasvusta ja toisaalta julkisen vallan ja kansalaisten yksilönvapauksien suhteista. Palvelutuotannon osalta julkisen sektorin toimintaa epäiltiin tehottomaksi ja asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksia palveluihin vähäisiksi. (Salminen 1985: 95–97) Toinen keskeinen vaikuttaja palvelupoliittisessa keskustelussa oli 1990-luvun alun lama, joka lisäsi hyvinvointivaltion arvostelua jopa siinä määrin, että pohjoismaista hyvinvointivaltiota alettiin pitää laman syynä. (Julkunen 2001: 78–79). Talouden kohotessa jonkinlaiseksi politiikkavalintojen yleisperusteluksi, näkyi se myös talouden keskeisenä asemana palvelupolitiikan säätelyssä. Valtionosuuksien väheneminen ja kunnallisen rahoituksen painottuminen kuntakohtaisiin verotuloihin näkyi kunnallistalouden korostumisena myös hyvinvointipalvelujen rahoituksessa. Muutos johti taloudellisten paineiden sekä lisääntyneen kunnallisen päätösvallan myötä julkisten palvelujen supistamiseen ja markkinahenkisten palvelujärjestelmien kokeiluihin. Leikkauksia tehtiin sekä



kriisikunnissa, että muissakin ja ne liittyivät kuntien omaan toimintapolitiikkaan (Julkunen 2001: 239) Toisaalta, vaikka markkinasuuntautumista käytettiin Suomen kunnissa Ruotsia enemmän sopeutumiskeinona taloudellisiin vaikeuksiin (Ståhlberg 1998: 291), ei palvelujärjestelmä kuitenkaan muuttunut radikaalisti (Julkunen 2001: 241).

Suomen yhteiskunnallinen kehitys on yhtäläistä muiden vastaavien maiden kehityksen kanssa ja seuraa eriaikaisesti sekä kansainvälistä kehitystä, että omaa perinnettään. Tämän seurauksena Suomen asema trendien suhteen on otettava huomioon omaksujana eikä niinkään vaikuttajana. Suomessa yhteiskunnallinen kehitys ei välttämättä ole samassa vaiheessa kuin esim. Britanniassa ja yhteiskunnallisten muutosten trendit tulevat tänne viiveellä ja myös usein eri muodossa kuin alkuperämaissa. (Rahkonen 1995: 8–9.)

Kuten Britanniassa, palvelujen tuotantoympäristöissä voidaan sopimuskäytännöistä löytää hyvinkin hierarkkisia piirteitä; byrokraatioista löytyy markkinamaisuutta, verkostoissa näkyy statushierarkioiden tärkeyttä ja organisaatioiden yhteistoiminta voi olla sangen riippuvaista henkilöstöverkostojen toimivuudesta (Lowndes & Skelcher 1998: 319). Kaikki hallintamallit toimivat yhteiskunnassa samanaikaisesti ja todellisuuden monimuotoisuutta lisäävät paikalliset kehityspiirteet.

Uusi julkisjohtaminen on doktriinina paikallistettavissa Euroopassa Britanniaan ja ajoitettavissa viimeistään 1980-luvulla alkaneisiin OECD-maiden hallintoreformeihin (Salminen 2004: 77). Tarkasteltaessa palvelupolitiikan muutosta kohti uutta julkisjohtamista ja myös markkinoistumista, kehitys Britanniassa on ollut ehkä radikaalein esimerkki tämän suuntaisesta keskushallinnon alullepanemasta muutoksesta (Deakin, Davis & Thomas 1995: 23). Giddens tähdentää Britannian merkittävää asemaa sosiaalipoliittisten reformien tyyssijana viitatessaan haastattelussa neoliberalismin lisäksi myös toisen maailmansodan jälkeiseen hyvinvointivaltioajattelun käynnistymiseen Britanniasta (Hannula 1997; Rahkonen 2000: 71). Uuden julkisjohtamisen johtamistyyppien liikkeelle lähtö sijoitetaan anglosaksiin maihin, kun taas Saksassa, Itävallassa ja Ranskassa sen vaikutus on jäänyt toistaiseksi melko vähäiseksi. Vaikka hallintoreformien soveltamisessa on suuria eroja maiden

välillä, pidetään hallintoreformeja etenkin strategiatasolla samansuuntaisina (Haveri 2002: 5).

Britanniassa 1970-luvun lopun poliittisesta tilanteesta lähteneessä ideologispainotteisessa keskustelussa palvelujen yksityistäminen nähtiin mahdollisuutena muuttaa olemassa olevaa palvelustrategiaa ja toteuttaa se hallintoa ja palvelutuotantoa laajasti uudelleen organisoimalla. Hallinnon rakenteellisen sopeuttamisen ohella korostettiin sääntelyn purkamista ja kilpailupolitiikkaa. Käytännössä nämä pyrkimykset johtivat hallintohenkilöstön vähentämiseen ja yksityistämiseen tähtäävien lakien säätämiseen, joiden tarkoituksena oli markkinamekanismien vaikutuksen lisääminen palvelutuotannossa. (Salminen 1985: 95–99.)

Suomessa voidaan toki nähdä 1980- ja 1990-luvuilla kuntien autonomian kasvaneen mm. vapaakuntakokeilusta, valtiosuussäädösten muutoksista ja kuntalain uudistamisesta johtuen. Julkunen viittaa valtion 1990-luvun uudenaikaiseen vetäytyvään rooliin yhteiskunnallisessa hallinnassa, sääntöjen purkamiseen sekä asioiden delegoimiseen ja desentralisoimiseen alaspäin muille julkisille elimille, kuten kunnille ja paikallishallinnolle. Tämä on tulkittavissa luottamukseksi osasysteemien kuten mm. markkinoiden, perheiden, kolmannen sektorin ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän osasysteemien itseorganisoitumiseen ja kykyyn ratkoa eteen tulevia tilanteita. Käytännössä tämä edellyttää eri toimijoiden välisten rajojen rikkoutumista ja tietoista vuorovaikutusta, yhteistyötä ja verkottumista. (Julkunen 2001: 95–96). Kuitenkin talouden epäsuotuisa kehitys on toisaalta karsinut mahdollisuuksia toteuttaa kuntien uusia vapauksia jopa siinä määrin, että monien kuntien tosiasiallinen liikkumavara ja itsemääräämisoikeus ovat jääneet pienemmäksi kuin ennen uudistuksia (Haveri 2002: 16).

Kuntasektorin vahva asema palvelutuotannossa on edelleen säilynyt. Samalla kuitenkin yksityisen tuotannon määrä on kasvussa. Kehitystä osoittavat Stakesin seuranta-tilastot, joiden perusteella kasvua esiintyy koko seuranta-ajan, vaikka laajoja edistämistoimenpiteitä ei ole valtakunnallisesti tehtykään (Stakes tiedote 1998, Stakes tiedote 1999, StakesTieto 2000, StakesTieto 2001, StakesTieto 2002, Stakes tilastotiedote 2004). Suurimmat yksityistä toimintaa koskeneet muutokset ovat olleet kuntien ostamien yksityisten palveluiden valtiosuussääntelyn väl-

jentäminen 1990-luvun alussa ja yksityistä tuotantoa koskevan sääntelyn uudelleenorganisointi vuosikymmenen lopulla.

Muutokset yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä ja koordinoinnissa sekä lisäykset palvelutarpeissa ovat aiheuttaneet erityisesti kunnille tarpeita muokata strategioita, joilla voidaan hallita ja ohjata pitkäjänteistä toimintaa. Palvelujärjestelmiin kohdistuvat muutospaineet näkyvät kunnissa paitsi toiminnan tehokkuuden lisäämispyrkimyksinä, myös laajempina aluekehitys- ja kuntajaotuskysymyksinä. Tämän lisäksi kunnissa on arvioitu olevan pyrkimyksiä edistää NPM-ajattelua markkinaohjautuvuuden, liiketoiminnallisuuden, liikelaitostamisen sekä tilaaja-tuottaja-mallin soveltamisen muodossa. (Lähdesmäki 2003: 225–227.)

Suomalaisen julkis- ja kunnallishallinnon kehitystä tarkasteltaessa uudistustoimia voidaan todeta tehdyn uuden julkisjohtamisen oppien hengessä. Näistä tulosvastuuajattelua, päätösvallan delegointia ja tehokkuuden tavoittelua voidaan pitää eräinä tärkeimmistä reformeista (Lähdesmäki 2003: 214–221). Uudistukset ovat rohkaisseet kuntia uusiin palvelujen tuotantomalleihin vaikuttamalla hallintokulttuuriin, talouteen ja julkisen sektorin roolin määrittelyyn.

Salminen puhuu julkisen hallinnon reformien vaikutuksista (mm. kustannusleikkaukset, kilpailuttaminen) hyvinvointivaltion perustekijöiden asemaan ja painopisteen siirtymisestä hyvinvointimallista kilpailumalliin, muutoksen tosin ollessa vielä kesken (2001: 150). Näitä byrokratia- ja talouskritiikkiin perustuvia arvomuutoksia on ollut havaittavissa, ja niissä pääsisältönä on ollut valtion roolin mieltäminen aiempaa keveämmäksi. Kansallisten kysymysten näkeminen kansainvälisessä valossa lisääntyneiden kansainvälisten yhteyksien ansiosta muuttuneiden toimintatapojen (mm. EU) vuoksi on myös vaikuttanut suomalaiseen kehitykseen. Vaikutukset näkyvät esimerkkeinä, malleina ja ideoina, joita on pyritty soveltamaan Suomen oloihin.

Laman vaikutuksia voidaan niiden nopeuden ja syvyyden takia pitää merkittävinä muutoksia liikkeelle panevina tekijöinä, joka ovat vaikuttaneet suomalaisen palvelupolitiikan tämänhetkiseen muotoon. Palvelu-uudistusten toteuttamisessa kunnat olivat Suomessa keskeisessä asemassa, ja kunnallisen autonomian korosta-

minen muodostui olennaiseksi tekijäksi uudistusten toteuttamisessa. Autonomian korostamista voidaan pitää selkeästi kansallisena piirteenä ja myös selkeänä erona esim. brittiläiseen uudistuspolitiikkaan verrattuna. (Haveri 2002 15–17; myös Virtanen 2003: 306.)

## 1.2. Tutkimustehtävä

Organisaatioiden välistä vuorovaikutusta on totuttu kutsumaan yhteistoiminnaksi, mikäli toiminnalla on organisaatioille yhteinen tavoite. Yhteistyön tutkimukseen on löydettävissä aineksia organisaatioita ja yhteistyötä koskevien teorioiden lisäksi systeemi- ja verkostomalleista sekä käsityksistä organisaatioiden välisistä suhteista ja suhteesta ympäristöön. Organisaatioiden yhteistoiminnan tutkimuskohteet liittyvät usein yhteistoiminnan sisältöön, rakenteeseen tai prosessiin, mutta myös organisaatioiden kulttuureihin tai työntekijöihin. Tutkimuksen kohteena voivat olla laajat yhteiskunnalliset toimintakokonaisuudet, mutta myös yksilöiden välinen interaktiivinen toiminta. Usein organisaatiotason yhteistoiminnan tutkimus kohdistetaan erillisten järjestelmien yhteensovittamiseen hallinnollisena tai toimintapoliittisena koordinoituna. Yhteensovittamisen tutkimus soveltuu nykyisen ongelmakeskeisen palvelujärjestelmän toiminnan tutkimiseen, jossa työnjako on rakennettu hallinnollisesti eriytettyjen ongelmien mukaisesti. (Vornanen 1995: 96–100, 172.)

Strategiatutkimus on historiansa aikana pitkään nojannut eräiden kriitikkojen mukaan (esim. Shirivastava, Mintzberg, Pettigrew) sekä pragmaattisiin että ideologisiin piirteisiin. Näiden piirteiden mukaista tutkimusta ei pidetty kriittisenä tai pohdiskelevana, vaan siinä strategiatutkimus nähtiin pelkästään dikotomioihin (rakenne-sisältö, suunnittelu-toteutus) perustuvana deterministisenä kulkuna ulkoisten olosuhteiden, strategian suunnittelun ja toimeenpanon välillä. Viime aikoina lähestymistapa strategiatutkimukseen on kehittynyt dynaamisempaan suuntaan, jossa huomiota kiinnitetään enemmän muutosprosessin johtamiseen. Strategian luonne ymmärretään prosessimaisempaan rekonstruktiona tapahtumasta, jossa strategiat saattavat olla myös emergenttejä (esiin nouseva, syntyvä, kehittyvä) ja toteutumattomia. (Pettigrew, Thomas & Whittington 2002: 11–15, Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 50–52)

Tutkimuksen varsinainen tehtävä on tarkastella yhteistoiminnallisuutta kunnallisissa strategioissa. Strategian ja yhteistoiminnan liittäminen yhteen on näin ollen tämän tutkimuksen kannalta keskeinen asia. Yhteistoiminnan tarkoituksena palvelutuotannossa on sovittaa yhteen samassa ympäristössä toimiva julkinen ja yksityinen tuotanto yhteisiä tavoitteita ajatellen. Strategiat puolestaan ovat valittuja tapoja suunnitella, toteuttaa ja seurata edellä mainittua yhteensovitusta varauduttaessa pitkällä aikavälillä odotettavissa oleviin haasteisiin. Strategiset valmiudet antavat kuvan yhteistoiminnan rakenteistumisesta.

Tarkoituksena on analysoida valittujen näkökulmien kautta kunnallisten organisaatioiden toimintoja ohjaavia strategioita sekä sitä monenkeskistä yhteistoimintaa, jossa palvelujen tuotantoon osallistuu myös yksityisellä pohjalla toimivia tahoja. Kansainvälisen ja kansallisen reformikeskustelun kautta taustoitetaan yksityistä palvelutuotantoa hyödyntämään pyrkivää Suomen julkisen sektorin palvelupolitiikkaa. Strateginen suuntautuminen kuvaa paitsi julkisen sektorin palvelujärjestelmää ja -politiikkaa, myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnan organisoitumista. Yksityisen palvelutuotannon kannalta yhteistoiminnan merkitys on keskeinen, koska tuotannon pääosa saavuttaa markkinat kuntien välityksellä.

Hyvinvointivaltion reformit 1980-luvulta alkaen ovat eri tavoin painottaneet julkisten voimavarojen tehokasta käyttöä ja kohdentamista. Tämän suuntainen kehitys on edennyt anglosaksisissa maissa nopeimmin ja Euroopan federalistisissa maissa hitaimmin. Pohjoismaissa kehitys on edennyt pienin askelin julkisen sektorin sisäisten hallintouudistusten, tehostamisen ja desentralisoinnin kautta. (Julkunen 2001: 96)

Suomessa hallinnon kehittämisen toimenpiteet ovat tähänneet ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin rinnakkaiseen toimintaan, mikä on edellyttänyt foorumia organisoida ja toteuttaa yhteistoimintaa. Yhteistoimintaympäristön käsite kuvaa tällaista foorumia, jossa järjestösektorin altruismi, kaupallisen sektorin markkinat ja julkisen sektorin hierarkia kohtaavat vuorovaikutuksessa.

Kunnilla on erityisasema yhteistoimintasuhdeiden rakentamisessa sosiaalipalvelutuotannossa. Suomi on muiden Pohjoismaiden tavoin rakentanut hyvinvointivaltiotaan paljolti nimenomaan kuntien avulla, joiden tehtäväksi on uskottu keskeisten palvelujärjestelmien käytännön toteutus (Kröger 1997: 31). Julkisen sektorin legitiimi asema ja suhde muihin toimijoihin ovat ratkaisevassa roolissa siinä, millaiseksi palvelukokonaisuus muodostuu. Yhteistoiminnan monenkeskiisyys voidaan ymmärtää laajasti ja sisältävän samanaikaisesti kilpailua, kumppanuutta ja hierarkkisia toimia, erilaisia asetelmia ja riippuvuuksia. Näiden seikkojen perusteella sitä voidaan pitää spesifinä toimintaympäristönä.

Itse käsitteenä sosiaalipalvelut merkitsevät aineettomia hyödykkeitä, joita tuotetaan organisoidun toiminnan avulla kansalaisten sosiaaliturvan piiriin kuuluvien tarpeiden tyydyttämiseksi. Kautto, Heikkilä, Lehto & Munday (1997: 19–20) ja Sipilä (1997: 75–76) määrittelevät sosiaalipalvelut vapaaehtoisesti haettaviksi, ei pääosin kaupallisesti tuotetuiksi eikä vapaaehtoissektorin tuottamiksi palveluiksi. Tämä määrittely sopii myös tämän tutkimuksen tarpeisiin ja sitä voidaan konkretisoida lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoidon, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten, päihdehuollon tai muilla vastaavilla palveluilla, joita voidaan tuottaa myös yksityisesti. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin tarkoitus tarkastella sosiaalipalveluja järjestelmätasoisena käsitteenä, ellei asiayhteydestä muuta johdu.

Strategisten suuntausten tarkastelu perustuu niiden keskeiseen asemaan toiminnan suuntaamis- ja organisointivälineinä. Strategioiden tarkastelua tarvitaan analysoitaessa julkisten organisaatioiden käsityksiä tulevaisuuden koordinoidusta ja hallitusta palvelujen yhteistuotannosta. Yhteistoiminnan tarkastelu strategian kautta nouseekin keskeiseksi tutkimuksessa. Päätehtävä on arvioida yhteistoiminnallisuutta sosiaalipalvelujen kunnallisissa strategioissa.

Tutkimustehtäväksi muodostuu siten vastaaminen seuraaviin kysymyksiin:

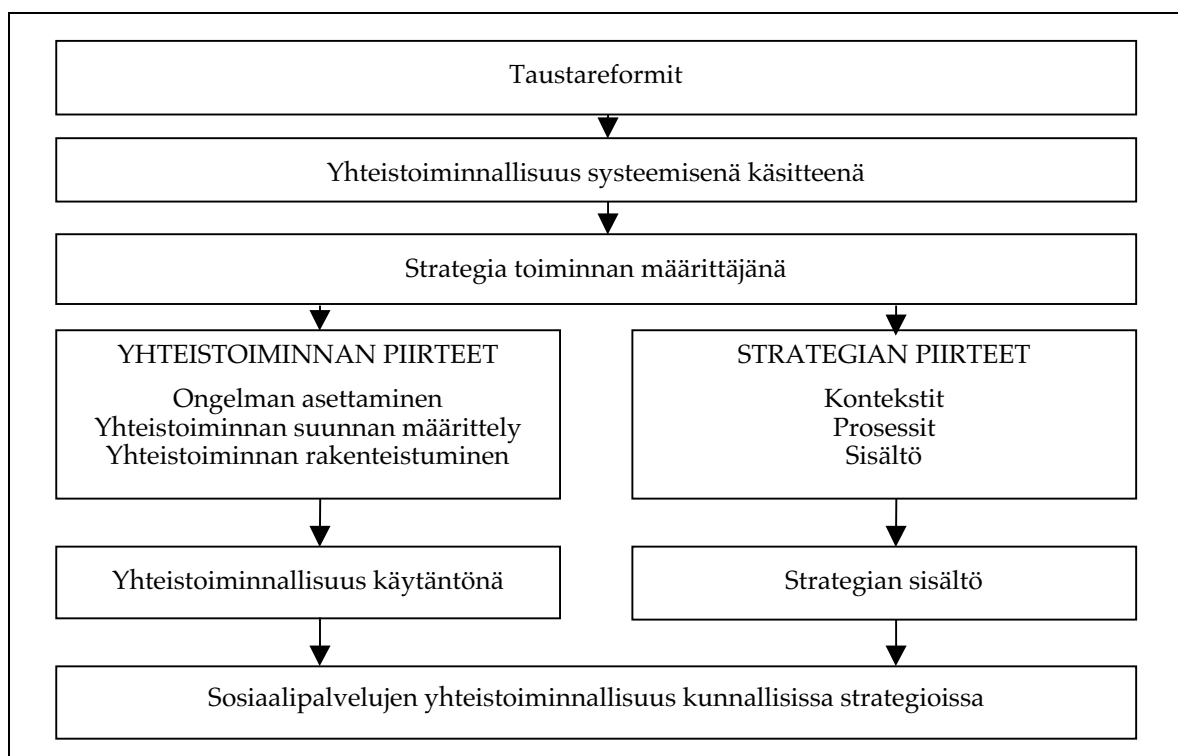
1. Millaista kuntien ja yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien organisaatioiden välinen yhteistoiminta on luonteeltaan?
2. Millaisia strategioita kunnallisen tason sosiaalipalvelutuotannossa esiintyy ja missä määrin niissä on yhteistoiminnan piirteitä?

### 3. Miten kuntien ja yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien organisaatioiden välistä yhteistoimintaa on mahdollista kehittää?

Ensimmäisessä kysymyksessä tarkastellaan kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon yhteensovittamista ja niitä rooleja ja tehtäviä joita sovittamisesta nousee. Tarkastelu perustuu yhteistoimintakäsitteen teoreettiseen tarkasteluun, valitun yhteistoimintakäsitteen soveltamiseen, sekä empiiriseen aineistoon.

Toisessa kysymyksessä luonnehditaan strategiaa tapana sovittaa yhteen kunnallinen ja yksityinen palvelutuotanto sekä tarkastellaan yhteistoimintapiirteiden esiintymistä strategioissa. Tarkastelu perustuu teoreettisen tarkastelun perusteella valitun strategiakäsitteen hyödyntämiseen ja empiiriseen aineistoon.

Kolmannessa kysymyksessä etsitään yhteisen tuotantojärjestelmän ja sen käytöjen kehittämismahdollisuuksia. Tarkastelu on teoriaohjautuva, aineistolähtöinen ja empiirinen. Tutkimuksen vaiheet ja tarkasteltavat osa-alueet on alustavasti kuvattu seuraavassa kuviossa (kuvio 1).



**Kuvio 1.** Tutkimuksen vaiheet ja tarkasteltavat osa-alueet.

Tämä työ rakentuu siten, että luvussa 1 taustoitetaan ja hahmotellaan tutkimustehtävä. Luvuissa 2 ja 3 tarkastellaan yhteistoiminnan ja strategian käsitteitä sekä näiden suhdetta. Luvussa 4 tarkastellaan yleistä reformikehystä, jossa tuodaan esille niitä kansainvälisiä linjoja, joiden vaikutusta ei voida sivuuttaa pyrittäessä ymmärtämään suomalaisen palvelupoliittisen toimintastrategian saamia muotoja. Luvussa 5 muodostetaan edellisten lukujen perusteella tulkinta-asetelma yhteistoiminnasta palvelustrategioissa. Malli toimii pohjana luvun 6 empiiriselle analyysille. Johtopäätöksissä luvussa 7 tarkastellaan yhteistoimintaa edistävien käytäntöjen ja piirteiden esiintymistä strategioissa ja tehdään kehittämisehdotuksia.

### 1.3. Lähestymistapa, metodi ja aineisto

#### *Ymmärtäminen ja laadullisuus tutkimuksessa*

Ymmärtämiseen pyrkivä tutkimusote pyrkii analysoimaan tutkittavaa ilmiötä sen laadun kannalta ja tulkitsemaan sitä. Usein laadullisen tutkimuksen yhteydessä viitataan hermeneutiikkaan (Eskola & Suoranta 1999: 13–15). Hermeneutiikka merkitsee tällöin tieteenfilosofista suuntausta, jossa käsitellään tulkinnan perusteita. Helenius (1990: 69–77) painottaa tulkinnan olevan ymmärryksen ehto ja seuraus. Ymmärryksen merkitys on ratkaiseva, mutta tulkinta parantaa käsillä olevan asian ymmärtämistä, jalostaa prosessia.

Ymmärtämisprosessi muodostuu hermeneuttisen ajattelun mukaan ymmärtämisen ja tulkinnan vuorottelusta<sup>1</sup>, jossa kokonaisuutta ei voida ymmärtää ilman osien ja kokonaisuuden suhteutusta toisiinsa. Ajattelussa muodostuva ns. hermeneuttinen kehä rikastaa ymmärrystä tulkinnan avulla ja nostaa sen uudelle ymmärryksen tasolle odottamaan uutta tulkintaa. Laadulliseen, hermeneuttiseen tutkimukseen yhdistetään lisäksi luonnehdinta tutkittavan ilmiön tarkoitus- ja päämäärähakuisuudesta sekä intentionaalisuudesta, mikä on paikallaan mm. yhteisöjen käyttäytymisen ymmärtämisessä. (Eskola & Suoranta 1999: 14, von Wright 1982: 158)

---

<sup>1</sup> Juntusen (1982: 149) mukaan ymmärtämisprosessi muodostuu teoreettisen ymmärtämisen ja sen ei-teoreettisten edellytysten, esiymmärryksen, vuorottelusta.



Etsittäessä tämän tutkimuksen asetelmasta laadullisen tutkimuksen piirteitä, voidaan laadullisuutta perustella tehtävien valintojen avulla. Aineiston keruussa käytetään teemahaastattelua, joka edustaa väljää ja haastateltavien ehdoilla tapahtuvaa tietojen keräämistä. Näin pyritään saavuttamaan mahdollisimman pitkälle tutkittavien näkökulma haastattelijan siihen vaikuttamatta.

Aineistolähtöisellä analyysillä pyritään ilmiön ymmärtämiseen, eikä tutkimusote edellytä ennakkohypoteeseja. Esiymmärryksen pohjalta voidaan tosin olettaa kunnallisissa strategioissa käsiteltävän ainakin jossain määrin myös yhteistoimintakysymyksiä. Näiden valintojen pohjalta voidaan perustella sitä, että tutkimus on ilmiön ymmärtämiseen pyrkivä ja pääsääntöisesti laadullisesti suuntautunut. (Ks. Eskola & Suoranta 1999: 15–24).

#### *Haastattelu aineiston hankinnassa*

Tutkimuksessa omaksuttu realistinen näkemys tiedon luonteesta edellyttää empiirisen tutkimuksen suorittamista. Tässä tutkimuksessa haastatteleamalla kerätyt valittujen asiantuntijoiden kannanotot, käytettävissä olevat dokumentit ja niiden tulkinnat muodostavat empiirisen tiedon perustan.

Haastattelun mahdollisuutena voidaan tässä tutkimuksessa pitää sitä, että näin voidaan hallita monitahoisia ja moniin suuntiin viittaavia vastauksia, joista on mahdollista löytää eri ilmiöiden välisiä uusia yhteyksiä, joita vielä ehkä esimerkit valottivat. Tällaiset kytkennät ja niiden perustelut ovat hedelmällisiä tutkimustulosten kannalta. Toisaalta haastattelun rajoitteina voidaan nähdä se epärelevantti materiaali, jota kerronnassa kertyy pyrittäessä haastattelukysymysten vähäiseen strukturointiin. Saatuja haastattelutietoja on mahdollista täydentää kuntien strategioita koskevalla dokumenttiaineistolla, joka tuo lisänäkökohtia ja antaa varmuutta tulosten käsittelyyn. (Hirsijärvi & Hurme 2001: 31–40.)

Pyrittäessä vastaamaan siihen, miten yhteistoiminta strategioissa ilmenee, on tarkoituksenmukaista tarkastella tutkittavien ominaisuuksien perusteella suhteellisen samankaltaisten kuntien tilanteissa ilmeneviä eroja. Myös Salminen viittaa

erilaisuuden tarkasteluun relevanttina näkökulmana laajoja systeemien sisäisiä ominaisuuksia tarkasteltaessa (1999: 33–34).

Valittaessa kohdekuntia pyritään kuntien samankaltaisuus varmistamaan palvelujen yhteistuotantoa koskevan minimitason avulla. Asetettaessa tietty raja kunnan yksityisten tuottajien sekä asukkaiden määrille, pyritään varmistamaan kuntien kokemustaso yhteistoiminnasta sekä tietty taso palvelutuotannon verkostoitumisesta. Toisaalta kuntien aseman alueellisina vaikuttajina voidaan olettaa tuovan lisää yhtenäistäviä tekijöitä suurimpaan osaan kuntia.

Tutkimustehtävän käsittelyn kannalta on myös olennaista, että haastateltavat tietävät asiasta riittävästi ja että heillä on riittävästi omakohtaisia kokemuksia asiasta. Lisäksi heillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa asemansa puolesta tutkittavaan ilmiöön. Kohdejoukolta odotetaan siis valmiuksia antaa tutkittavalle ilmiölle merkityksiä, jotka ovat kokempohjaisia, kontekstuaalisia ja tästä näkökulmasta myös laaja-alaisia.

Haastateltavat tulkitsevat strategista suuntautumista ja yhteistyötä monenkeskisen toimintaympäristön piirteinä omien käsitystensä, kokemustensa ja tietojensa perusteella. Useimmat haastatelluista henkilöistä ovat mukana sekä yhteistoiminnassa, että strategioiden laadinnassa, mikä luo hyvän pohjan haastatteluille. Lisäksi strategioita koskevaa kuntakohtaista dokumenttimateriaalia käytetään haastattelutietojen täydentämiseen. Erityisesti tarkastellaan kuntien suhtautumista yksityiseen toimintaan ja yksityiselle toiminnalle suunniteltuja tehtäviä palvelutuotannon suhteen.

Edellä mainittu huomioon ottaen empiirinen aineisto koostuu pääosin asiantuntijavirastojen päälliköiden yksilö- ja ryhmähaastatteluista sekä kuntien laatimista strategiadokumenteista. Haastateltavat tuovat tutkimukseen johdon näkemysten. Valitut kunnat puolestaan ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta keskuksia seutukunta-alueillaan, joiden muodostamisen kriteereinä on sisäasiainministeriön mukaan käytetty pääasiassa kuntien välistä yhteistyötä ja työssäkäyntiä (Sisäasiainministeriö). Voidaan olettaa, että keskuskuntien omaksumat käytännöt palvelutuotannossa ovat alueillaan laajemminkin käytössä.

Käytettäessä haastattelua aineiston hankinnassa, etuina voidaan mainita mm. suhteellisen hyvä vastaajien saavutettavuus, tiedonhankinnan suuntaaminen haastattelun aikana, taustamotiivien selvittäminen sekä mahdollisuus selventävän ja syventävän tiedon saamiseen (Hirsijärvi & Hurme 2001: 34–35). Hirsijärvi ja Hurme erottavat haastattelutyypeinä lomake-, teema- ja strukturoimattoman haastattelun, joista teemahaastattelu kuuluu puolistrukturoitujen haastattelujen ryhmään (2001: 43–47). Puolistrukturoiduille haastatteluille on ominaista se, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia, jolloin kysymykset ovat kaikille samat, mutta haastateltava saa vastata omin sanoin (Hirsijärvi & Hurme 2001: 47; Eskola & Suoranta 1999: 87).

Aineiston keruumenetelmä on puolistrukturoidun haastattelun variantti ja perustuu haastateltaville etukäteen lähetettyyn haastattelulomakkeeseen, joka sisältää tutkimusongelmaan liittyviä teemoitettuja kysymyksiä. Kysymykset ovat esimerkiksi avointa vastausta edellyttäviä, oikeimmilta tuntuvien vaihtoehtojen valintaa useiden mahdollisten joukosta tai skaala-arviointeja. Aineiston kannalta keskeistä on perustelun edellyttäminen vastaajalta vastauksen lisäksi. Kysymykset kiinnostavat vastaajan huomion tutkimusongelman kannalta keskeisiin asioihin ja varsinainen haastattelu koostuu perustelujen kerronnasta. Tällöin tiedon hankinta on suunnattavissa, mutta vastaajilla säilyy kuitenkin mahdollisuus tuottaa persoonallisia vastauksia. Menetelmä sallii myös vastausten selventämisen ja syventämisen lisäkysymysten avulla, samoin esimerkkejä on mahdollista käyttää. Vastaajat saavat kommentoida asioita haastattelussa vapaasti, jolloin saadaan monipuolista asiantuntijatietoa kohteesta.

Tiedonkeruumuotona käytetään yksilöhaastattelun ohella myös ryhmähaastattelua. Fokusryhmätyyppisen ryhmätilanteen käyttö on perusteltua yleisesti tilanteissa, joissa halutaan ymmärtää, miksi toimitaan niin kuin toimitaan, mutta myös pohdittaessa tutkittavan asian taustoja tai käsityksiä siitä. Fokusryhmien vahvuutena voidaan pitää runsasta laadullista ainesta, joka on kerättävissä lyhyessä ajassa. Haittapuolina voidaan pitää tulosten laadun riippuvuutta ryhmän vetäjän (moderaattori, fasilitaattori) taidoista, heikkoa yleistettävyyttä sekä ryhmädynamiikan arvaamattomia vaikutuksia. Haluttaessa saada tutkittavalle asialle laajem-

paa kattavuutta, on fokusryhmiä perustettava useita, mikä tekee menetelmästä aikaa vievän ja kalliin. (Solatie 2001: 13–14, Robson 2001: 142)

Yleisesti ryhmähaastattelun etuna pidetään tietojen keruun tehokkuutta saataessa monelta henkilöltä tietoja yhtäaikaisesti. Ryhmähaastattelu mahdollistaa myös haastateltavien vaihtelevien kokemusten, näkemysten ja tilanteiden arvioinnin. Fokusryhmähaastattelujen toimivuutta selitetään yleensä ryhmän tuoman anonyymisyyden aiheuttamalla estottomuudella (deindividuation theory), vireyden lisääntymisellä (social facilitation theory), vastuun jakautumisella (diffusion of responsibility) tai vielä edelliset yhdistäen sillä, että ryhmä saa yksilön ilmaisemaan mielipiteensä normaalia avoimemmin (social impact theory). (Fern 1981: 444–447.) Tämän tutkimuksen osalta asiantuntijaryhmien haastattelut perustuvat nopeasti kerättävän laadullisen aineksen hankintaan, mutta myös taustoittamiseen ja monipuolisen käsityksen luomiseen tutkittavasta asiasta.

Haastattelun toteutuksessa käytettiin osin puhelimitse tapahtuneita henkilöhaastatteluja (19 henkilöä) ja osin fokusryhmähaastattelun tyyppistä puolistrukturoitua ryhmähaastattelutilannetta (3 haastattelua, 14 haastateltavaa). Haastattelumenetelmiä käytetään teemahaastattelun tyyppisesti, erona ainoastaan kerrallaan haastateltavien henkilöiden määrä. Ryhmähaastattelujen ajatellaan rikastavan yksilöhaastatteluilla saatavaa kuvaa uusilla ideoilla, koska fokusryhmän luonteesta johtuen esitettyjen kantojen eteenpäin kehittäminen ja tarkentuminen on mahdollista saman istunnon aikana. Ongelmana voidaan nähdä se, että ryhmässä on helpompaa mukautua ryhmän enemmistön kantaan kuin esittää siitä poikkeavia näkemyksiä, esim. ryhmän kannalta kielteisten asioiden ollessa esillä. Myös sosiaalinen tilanne ryhmässä saattaa muuttaa vastaajien kantoja (esim. esimiehen läsnäolo). Puhelinhaastattelun etuna voidaan puolestaan pitää tietojen keruun nopeutta ja taloudellisuutta. (Robson 2001: 141–143)

### *Dokumenttien käyttö*

Dokumentit luetaan valmiisiin materiaaleihin, ja aineistona sekundaariaineistoksi. Näitä tietoja on usein muokattava ja arvioitava kriittisesti ennen käyttöä (Hirsi-

järvi, Remes & Sajavaara 2000: 173). Tässä tutkimuksessa dokumenttiaineiston strategisuus on se tekijä, jonka mukaan aineiston käyttö ratkaistaan. Dokumenttiaineisto koostuu 68:sta kuntien haastattelun jälkeen lähettämästä strategia-dokumentista. Haastateltavia pyydettiin lähettämään mielestään keskeistä dokumenttiaineistoa tutkimuksen käyttöön. Tarkoituksena on käyttää dokumenttiaineistoa haastattelujen tukena vahvistamaan kuvaa siitä, miten yksityiseen sektoriin suhtaudutaan järjestelmän osana ja millaisia tehtäviä asiakirjoissa on yksityiselle sektorille varattu.

#### 1.4. Rajaukset ja luotettavuus

##### *Rajaukset*

Tässä tutkimuksessa rajauduttiin tutkimaan ainoastaan sosiaalipalvelujen tuotantoa. Sosiaalipalvelujen muodollinen tausta on määritelty sosiaalihuoltolaissa (1982/710) ja yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa (1996/603). Tarkoituksena ei ollut kuitenkaan käsitellä kattavasti kaikkia sosiaalipalveluja, vaan ainoastaan niitä, joiden käyttöön kunnat perustivat vastauksensa. Tutkimuksessa ei myöskään pyritty nostamaan esille tiettyjä sosiaalipalveluja, vaan näkökulma oli palvelujen suhteen yleinen ja korosti kunnan ja yksityisten tuottajien suhdetta kokonaisuutena. Lähestymistavaksi valittu instituutiopainotteinen tapa merkitsee myös sitä, että julkisen sektorin sisällä ei erotella julkisten tuottajien tai päätöksentekijöiden kantoja toisistaan.

Yksityisen toiminnan katsottiin kattavan kaupallisen ja yhdistys- sekä järjestötoiminnan kokonaisuuden, jota myös pyrittiin tarkastelemaan kokonaisuutena, kuitenkin tarvittaessa erotellen kaupallinen ja yhdistys- tai järjestötoiminta toisistaan. Tämä tulkinta perustuu vallitsevaan lainsäädäntöön. Samoin luvanvaraista<sup>2</sup> (1996/603: 5§) ja ilmoituksenvaraista<sup>3</sup> toimintaa (1996/603: 6§) pyrittiin tarkastelemaan kokonaisuutena.

---

<sup>2</sup> Luvanvarainen toiminta käsittää ympärivuorokautisen palvelutoiminnan. Ympärivuorokautisuus tarkoittaa palvelua, jossa palvelujen saajat ovat ympärivuorokautisesti läsnä.

<sup>3</sup> Ilmoituksenvarainen toiminta käsittää muun kuin ympärivuorokautisen palvelutoiminnan.

Se, että kaupallisen ja ei-kaupallisen tuotannon toimintatapa ja -ajatus sekä luvan- ja ilmoituksenvaraisen toiminnan (1996/603: 5 §–6 §) toimintaedellytykset ja niihin kohdistuva valvontamenettely poikkeavat olennaisesti toisistaan, saattavat nostaa näiden palvelumuotojen erityispiirteitä esille. On siten mahdollista, että kuntien vastauksissa yritys- ja muu toiminta sekä luvan- ja ilmoituksenvarainen toiminta nousevat esille erottelevina tekijöinä. Tällöin tekijöiden vaikutus kokonaistarkastelua täydentävänä tekijänä otetaan huomioon.

### *Luotettavuus*

Luotettavuus perinteisten reliabiliteetti- ja validiteettikäsitteiden merkityksessä on laadullisessa tutkimuksessa ongelmallinen käsite. Laadullisen tutkimuksen luotettavuudessa on Eskolan ja Suorannan mukaan kyse koko tutkimusprosessin luotettavuudesta erotuksena mittaamisen luotettavuuden korostamisesta määrällisessä tutkimuksessa. Näin siksi, että laadullisen tutkimuksen pääasiallisin luotettavuuden kriteeri on tutkija itse henkilökohtaisten tulkintojen ja ratkaisujen tekijänä, kun taas määrällisessä tutkimuksessa menetelmien luotettavuus on keskeistä. (1999: 211–212.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kuvaaminen määrällisestä tutkimuksesta peräisin olevilla termeillä on herättänyt kritiikkiä siinä määrin, että termien käyttökelpoisuutta on ryhdytty epäilemään tai antamaan niille ainakin teoreettisempaa ja monivaiheisempaa sisältöä (Hirsijärvi & Hurme 2001: 185–188, Anttila 2000: 407–414).

Tuomi ja Sarajärvi (2003: 136–137) ovat vertailleet laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kriteerejä Niirasen, Tynjälän, Eskolan ja Suorannan sekä Parkkilan, Routasalon ja Välimäen käyttämien termien avulla. Näistä kolmen ensin mainitun termit perustuvat Guban ja Lincolnin luotettavuuskriteerien tarkasteluun laadullisen tutkimuksen kilpailevissa paradigmoissa (1994: 114) sekä viimeaikaisten Hollowayn ja Wheelerin käyttämään luokitukseen samansisältöiseen luokitukseen (1996: 162–169). Käytetyt kriteerit ovat uskottavuus, siirrettävyys, riippuvuus ja vahvistettavuus.

Uskottavuus perustuu tutkijan tekemien käsitteellistyksien ja tutkittavien käsitysten vastaavuuteen sekä kerätyn aineiston totuudenmukaisuuteen. Siirrettävyys merkitsee tulosten siirrettävyyttä tutkimuskontekstin ulkopuoliseen vastaavaan kontekstiin. Riippuvuus ulkopuolisesta prosessikontrollista, tieteellisistä periaatteista sekä ennalta arvaamattomista tekijöistä merkitsee huomioituna varmuutta ja luotettavuutta. Vahvistettavuus merkitsee ratkaisujen oikeutusten arviointia ja ulkopuolisen tuen saantia tuloksille. (emt)

Näiden kriteerien perusteella uskottavuuden tavoittelua pyrittiin osoittamaan tässä tutkimuksessa toiminnan kannalta keskeisten asiantuntijoiden kuulemisella ja tutkittavien käsitysten käyttämisellä mahdollisimman suuressa määrin aineistolähtöisesti. Tämä valinta otti huomioon eräiden kaupunkitutkijoiden kannan, jonka mukaan kuntien menestystekijöiden etsinnässä globaalien kehitystrendien seuraamista (esim. liiketaloustieteellinen markkinadiskurssi ja strategian klassinen suunnittelukehys) on priorisoitu paikallisen tiedon ja osaamisen kustannuksella. Tämä on jättänyt paikallisille käytännöille vähän liikkumatilaa ja yhdenmukaistanut käytettäviä strategioita. (Eriksson 1999:302.) Haastateltavien informoinnilla haastattelun sisällöstä ja kulusta etukäteen sekä haastattelutilanteen standardoinnilla mahdollisimman pitkälle pyrittiin teknisesti priorisoimaan paikallista tietoa ja osaamista.

Käytettävien termien määrittelyllä ja yleisyydellä pyrittiin mahdollisuuksien mukaan parantamaan tulosten siirrettävyyttä vastaaviin ulkopuolisiin konteksteihin. Siirrettävyys on sosiaalipalveluja koskevalle poikkileikkaustutkimukselle jossain määrin problemaattinen kontekstien korostuksesta johtuen. Reformikehyksen tarkastelulla pyrittiin ymmärtämään Suomessa tapahtuva kehitys osaksi muissa konteksteissa tapahtuvaa kehitystä tosin omia piirteitään mukaillen.

Tutkimusprosessin ja käytetyn menetelmän tarkka kuvaaminen pyrkivät tuomaan luotettavuutta tulkintojen arviointiin. Nauhoitetun aineiston litterointi sanatarvasti ja kysymysten teemoitus valitun teoreettisen strategiäkäsitteen mukaan sekä muuten aineistolähtöisyyden käyttö koodauksissa edustavat samaa pyrkimystä. Monenkeskistä yhteistyötä koskevien kysymysten teemoittelu tapahtui teoriaan pohjautuen, kun taas koodauksen pohjana toimi vastausten aineistolähtöisyys.

Tutkimustulosten vertailu jo tehtyihin tutkimuksiin ja dokumenttiaineiston käyttö haastatteluaineiston rinnalla vahvistivat tulosten ja tulkintojen pitävyyttä. Johtopäätösvaihetta tuettiin triangulaatiotyypisellä dokumenttiaineiston käytöllä vertailumateriaalina.



## 2. YHTEISTOIMINTA

### 2.1. Yhteistoiminnan käsite

Yhteistoimintaa lienee palvelutuotannossa ollut yhtä kauan kuin palvelujen tuottajiakin. Ryhtymisestä yhteistoimintaan on pyritty hyötymään hankkimalla siihen osallistuville etuja ja vastaavasti välttämällä odotettavissa olevia haittoja. Näin esimerkiksi epävarmuuden hallinnan tai kompleksisen ongelmaratkaisun ohella on vakauden heikkenemistä tai antautumista ongelmien edessä pyritty välttämään.

Yhteistä toimintaa, jossa on kyse erilaisten organisaatioiden välisestä vuorovaikutuksesta, kuvataan alan kirjallisuudessa useilla käsitteillä. Yhteistoiminnan määritelmät korostavat organisaatioiden yhteisiä tavoitteita, ongelmia tai menettelytapoja. Yleisesti yhteistoiminta voidaan määritellä yksilöiden ja organisaatioiden välillä tapahtuvaksi toiminnaksi ja vuorovaikutukseksi, jolla on yhteinen tavoite. Yhteistyön käsite nähdään samansisältöisenä yhteistoiminnan käsitteen kanssa yhteistyön käsitteen vakiintumisen vuoksi, samoin hallinnollinen ja rakenteellinen yhdessä toimiminen ymmärretään yhteistyöksi (Vornanen 1995: 96–97).

Nykyisin julkisten palvelujen tehokkaan toiminnan katsotaan olevan yhä enemmän riippuvaista yhteistoiminnasta yksityisen ja vapaaehtoissektorin kanssa. Yhteistoiminta yksityisen sektorin kanssa asettaa julkiselle sektorille erityisiä vaatimuksia, joista kulttuuristen erojen onnistunut käsittely lienee vaativin. Lisäksi kyky yhteistyöskentelyyn, tietojen jakaminen ja ei-hierarkkisten tiimien käyttö työskentelytapana asettavat omat haasteensa. Julkisen sektorin traditionaalisen byrokratian katsotaan tarvitsevan muutoksia joustavuuden, yhteisten arvojen, hierarkiattomuuden ja avoimen kommunikaation suuntaan pystyäkseen menestykselliseen yhteistoimintaan muiden sektoreiden kanssa. (Hill 2001: 217,230). Seuraavassa kuviossa (kuvio 2) esitetään yhteistoiminnan syyt, organisointi ja näkökulmat.



**Kuvio 2.** Yhteistoiminnan syyt, organisointi ja näkökulmat.

Yhteistoiminnan käsitteen lisäksi yhteistoimintaa tullaan tarkastelemaan tässä luvussa yllä olevan kaavion mukaisesti, jossa keskeisiä ovat yhteistoiminnan syihin, organisointiin ja malleihin liittyvät tekijät.

## 2.2. Yhteistoiminnan syyt

Alterin ja Hagen (1993: 38–40) mukaan voidaan kootusti esittää neljä keskeistä organisaation sisäistä syytä yhteistoimintapyrkimyksille. Näistä ensimmäisellä tekijällä, organisaatiossa ilmenneellä halulla ryhtyä yhteistoimintaan, on ratkaiseva merkitys kuvattaessa organisaation tarpeiden tiedostamista ja ymmärrystä siitä, että yhteistoiminta mahdollistaa kehityksen. Asiantuntemuksen tarve yhteistoiminnan pontimena viittaa haluun oppia, päästä uusille markkinoille, hallita epävarmuutta sekä reagoida nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Rahoituksen varmistaminen ja riskien jakaminen ovat tärkeitä suoraan toimintaan vaikuttavia tekijöitä, mitä kirjoittajat pitävät yhteistoimintahalun ohella tärkeimpinä tekijöinä. Tällöin syntyy julkisten, yksityisten ja vapaaehtoisten organisaatioiden yhteenliittymiä, joissa voidaan liittää yhteen toisiaan täydentäviä palveluja, kehittää innovatiivista toimintaa sekä hankkia uusia resursseja. (Lowndes & Skelcher 1998: 314–315.) Tehokas mukautuminen ympäristöön yhteistoiminnan syynä kuvaa tarvetta hallita asiantuntemusta yhdistelemällä monimutkaisiin järjestelyihin

liittyvää tietoa, mikä puolestaan mahdollistaa erityyppisten ja yhteen sopimattomienkin toimintojen integroinnin. (Alter & Hage 1993: 36–40.)

Mukautuminen ja reagointi ympäristön muutoksiin edellyttävät fragmentoituvien organisaatioympäristöjen ja tuotantorakenteiden hallintapyrkimyksiä, sekä hierarkioiden purkautumisesta johtuvien vaikutusten huomioon ottamista. Fragmentoituvalla organisaatioympäristöllä ja tuotantorakenteella yhteistoiminnan syynä viitataan kehitykseen, josta ovat osoituksena tilaajien, tuottajien ja paikallisten viranomaisten muodostamat liitot aiempien suurten byrokratioiden sijasta. Integroituminen tällaisessa tilanteessa kompleksisiin, yhteistyötä edellyttäviin verkostoihin palvelee sekä yksittäisten organisaatioiden, että koko järjestelmän etua. (Lowndes & Skelcher 1998: 314–315.)

Yrityssektorilla verkostojen syntyä on selitetty hierarkioiden purkautumisen tuloksena, mikä on tapahtunut mm. toimintojen tulosityksiköittämissä, yhtiöittämissä ja ulkoistamisen kautta, jolloin toimintoja, jotka eivät ole välittömästi ydinosaamisalueella, on siirretty muiden tehtäväksi verkostojen varaan. (Vesalainen & Strömmer 1999: 110)

Verkostomaisen yhteistoiminnan on arveltu lisääntyvän myös julkisella sektorilla, minkä on uskottu lisäävän joustavuutta ja mahdollisuuksia saavuttaa synergiaetuja (Alasoini 1993: 388). Hyvinvointipalveluissa lainsäädäntö ei aseta esteitä palvelujen hankkimiselle julkisen sektorin ulkopuolelta. Hankinnan vaikutukset palveluille voivat olla positiivisia, mutta eivät välttämättä aina tai kokonaisuutta ajatellen. Epävarmuus esim. laadullisten, taloudellisten ja henkilöstöpoliittisten tekijöiden kokonaisvaikutuksista saattaa vähentää innokkuutta uudenlaiseen hajautettuun palvelutuotantoon. Kuitenkaan ajatus toimintojen ulkoistamisesta ei ole vieras julkisella sektorillakaan, sillä julkisissa palveluorganisaatioissa on ulkoistettu lähellä substanssiosaamista olevia tai jopa siihen kuuluvia toimintoja (esim. lastensuojelupalveluja ja sairaaloiden leikkaustoimintaa).

Julkisen sektorin ja yksityisten tuottajien suhteen laatu on vaihdellut julkisen sektorin toimintapolitiikan muutosten mukaan. Perustan yhteistoimintasuhteelle on luonut julkisen sektorin velvollisuus valvoa muita tuottajia, eikä tätä seikkaa

esim. sosiaalipalveluissa myöskään ole asetettu kyseenalaiseksi. Säännökset, joiden ohjaamana kaupalliset ja yhdistysmuotoiset palvelut ovat toimineet kunnallisen järjestelmän rinnalla ovat väljentyneet koko 1980- ja 1990-luvun.

Kuntien kaksoisrooli on keskeinen seikka pohdittaessa monitoimijaisen järjestelmän toimintaa. Riippuvuus ulkopuolisesta toiminnasta näyttäytyy erityisesti yksityisten sosiaalipalvelujen hakeutumisena julkisen toiminnan yhteyteen. Yksityisten tuottajien faktinen riippuvuus kuntien kanssa tehdyistä palvelusopimuksesta on luonut voimakkaan siteen näiden toimijoiden välille. Erityisasiantunte-  
musta vaativien ja marginaalisten palvelujen kohdalla riippuvuus on joissain tapauksissa saattanut kääntyä päinvastaiseksi, mutta ei ole heikentänyt itse sidettä. Alterin ja Hagen tavoin voidaan todeta, että organisaatiot eivät ole irrallisia yksiköitä, vaan ovat kiinnittyneitä vuorovaikutusverkostoihin, joissa muiden organisaatioiden toiminta edesauttaa omaa tuotantoa (1993: 45).

### **2.3. Yhteistoiminnan organisointi**

Hallinnan käsite (governance) liittyy palveluorganisaatioiden yhteistoiminnan käsitteeseen. Hallintotieteellisessä määrittelyssä hallintaa pidetään kollektiivisen toiminnan järjestämisen suhdekäsitteenä, jossa keskeistä on yhteiskunnan eri toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen sääntely. Sääntely tapahtuu virallisilla normeilla, mutta myös sopimuksilla, neuvottelutuloksilla, tavoilla ja rutiineilla. Organisaatiotutkimuksessa sosiaalisen toiminnan järjestämistä hahmotetaan usein toimijoiden ja toimintafoorumien kautta sääntöinä. Tällöin sosiaalisen toiminnan alueina pidetään yleisesti markkinoita, hierarkiaa ja verkostoja ja toimijoina vastaavasti yrityksiä, valtiota ja kansalaisyhteiskuntaa, joiden järjestäytyntä yhteistoimintaa hallinnalla ohjataan. (Tiihonen 2001: 5, 10, 12–13.)

Organisaatioiden yhteistoiminnan tasolla vuorovaikutuksen luonne ymmärretään kirjallisuudessa perinteisesti dikotomisen perusjaon kautta kilpailuna tai yhteistoimintana. Resurssiriippuvuusteoria korostaa kilpailun, vallan ja dominoinnin malleja ympäristössä, jota luonnehtii kamppailu niukoista resursseista. Organisaatiot muodostavat liittoutumia reaktioina kilpailijoiden taholta odotettavissa

oleviin uhkiin. Liittoutuminen voi myös olla ratkaisu tarjoutuvien mahdollisuuksien hyödyntämiseen oman toiminnan laajentamista, vaikutusvallan lisäämistä tai uusien resursseja varmistamista ajatellen. (Lowndes & Skelcher 1998: 316–317)

Yhteistoimintateoreettista ajattelutapaa leimaa käsitys organisaatioiden saavuttamista hyödyistä jaettaessa toiminnan resursseja, riskejä ja palkkioita muiden toimintaan osallistuvien organisaatioiden kanssa. Huxham käyttää asiasta yhteistoimintaedun käsitettä (*collaborative advantage*<sup>4</sup>), joka paitsi parantaa organisaatioiden omien etujen saavuttamista, myös joissain tapauksissa johtaa koko yhteiskunnan kannalta merkittävien päämäärien saavuttamiseen. Yhteistoiminnan on katsottu tarjoavan instrumentaalisiin etuihin nähden laaja-alaisempia etuja, joista kaikki eivät ole välttämättä yhteistoimintasuhdetta aloitettaessa ennustettavissa. (emt.; Huxham 1996: 14–16.)

Ahrne ja Johansson myös näkevät organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen kilpailun ja yhteistyön kannalta, mutta lisäävät malliin vielä resurssien kontrollin. Ajatuksesta muodostettu nelikenttä alla olevassa taulukossa (taulukko 1) kertoo vuorovaikutuksen laadusta eri tapauksissa. Tekijät eivät kuitenkaan näe kamppailua ja yhteistyötä toisiansa poissulkevinä käsitteinä, etenkin liiketoiminnallisten organisaatioiden vuorovaikutuksessa, vaan suhteiden voidaan nähdä sisältävän molempia elementtejä. (Ahrne & Johansson 1994: 121–122.)

**Taulukko 1.** Vuorovaikutuksen muodot organisaatiossa.

	Resurssit organisaatioiden kontrolloitavissa	Resurssit eivät organisaatioiden kontrolloitavissa
Vuorovaikutus ilman yhteistoimintaa	Konflikti	Kilpailu
Vuorovaikutus yhteistoimintana	Vaihto	Kollaboraatio

<sup>4</sup> Huxham puhuu yhteistoimintaedun (*collaborative advantage*) saavuttamisesta vastakohtana kilpailuedun (*competitive advantage*) saavuttamiselle. Kilpailuetu rakentuu yhteistoiminnallisen tarkastelun sijasta organisaatiolähtöiseen resurssien tarkasteluun markkinatilanteessa ja pyrkii kestävän markkina-aseman saavuttamiseen (*sustainable competitive advantage*) (Cool, Costa, Dierickx 2002: 55–56). ”Porterilaisesta” kilpailuedun käsitteestä (Porter 1993) on katsottu olevan hyötyä myös julkisen sektorin epätäydellisten markkinoiden arvioinnissa, missä kestävä kilpailuetu on usein yhdistyneenä suuriin tilaaja- tai tuottajakeskittymiin. Yhteistoimintaedun käsitteen katsotaan pohjautuvan kilpailuedun käsitteeseen. (Ferlie 2002: 288.)

Malli kytkee organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen ulkopuolisten resurssien tai tavoitteiden saavuttamiseen, mitkä ovat sosiaalipalvelujen tuotannossa hyvinkin jokapäiväisiä asioita. Organisaatioiden vuorovaikutus ilman yhteistoimintaa voi kehittyä avoimen konfliktin tai kilpailun suuntaan, riippuen siitä, ovatko tavoiteltavat resurssit osapuolten kontrolloitavissa vai eivät. (1994: 122–125.)

Yhteistoiminnallinen vuorovaikutus jakautuu vaihtoon ja kollaboraatioon. Vaihto<sup>5</sup> on informaalinen ja jokapäiväinen yhteistoiminnan muoto. Vaihto edellyttää keskinäistä riippuvuutta ja sillä pyritään erilaisten resurssien yhteensovittamisen kautta saavutettavaan yhteistoimintahyötyyn. Vaihdon lähestymistapa perustuu utilitaristiseen tarkasteluun osallistujien saavuttamasta yhteistoimintahyödystä. Lähestymistapaan liittyy voimavarojen antaminen ja saaminen, mikä voi tarkoittaa myös arvojen ja sitoumusten vaihtoa. (emt. 122–123)

Vaihtoa ei ole sellaisenaan pidetty erityisen soveltuvana julkisten organisaatioiden tutkimiseen, koska lähestymistapa korostaa liiketaloudellista hyötyä ja laskelmoitua omien etujen ajamista (Vornanen 1995). Julkisten organisaatioiden ja hyödyntämisvoimien suhde ei liene nykyisin enää näin selkeä. Esimerkiksi Britanniassa uuden julkisjohtamisen mukainen tulosvastuullinen ajattelu julkisissa organisaatioissa tehokkuustavoitteineen, suoritemittareineen ja arviointijärjestelmineen on muuttanut toimintatapoja kohti hyödyn tavoittelua ja laskelmoitua. (Ferlie 2002: 283.) Samoin Suomessa New Public Management -ajattelun edistäminen ja toimintatapojen muuttaminen etenkin kuntasektorilla tulevat korostumaan. Kuntiin halutaan lisää markkinaohjautuvuutta, liiketoiminnallisuutta, liikelaitostamista ja tilaaja-tuottaja-mallin soveltamista (Lähdesmäki 2003: 226–227).

Kollaboraation tarkoituksena on saavuttaa yleisiä tavoitteita, jotka eivät ole osapuolten hallinnassa. Ahrne ja Johansson toteavat, että näissä tapauksissa organisaatiolla on pyrkimys saavuttaa neuvotteluihin pohjautuva tilanne, jonka tehtävänä on palvella kaikkia mukana olevia organisaatioita. Kollaboraatioissa on myös kyse vallasta, mutta ei niin eksplisiittisesti kuin kamppailun piirissä, vaan

---

<sup>5</sup>Ahrnen ja Johanssonin mukaan kyse on sekä jokapäiväisestä informallisesta yhteistoiminnasta, että formaalisemmin, sopimuksin järjestettävästä yhteistoiminnasta (1994: 121–125). Sagawan ja Segalin kumppanuuden käsite viittaa myös vaihtosuhteeseen (exchange), jossa itsenäiset organisaatiot pyrkivät erityyppisillä vaihtosuhteilla edistämään toistensa päämäärien saavuttamista (2000: 10–12).

organisaatioiden valtasuhteita vertaillaan ja arvioidaan neuvottelun avulla. Neuvottelujen jälkeen voimavaroja ei enää hukata konflikteihin tai kilpailuun. Kollaboraatio kattaa myös taistelun yhteistä vihollista vastaan tai yhteisen edun tavoittelun. (1994: 121–125.)

Alter ja Hage yhtyvät organisaatioiden vuorovaikutuksen tyypittelyssään Lowndesin, Skelcherin sekä Ahrnen ja Johanssonin ajatuksiin ja esittävät vuorovaikutusmallin, jossa osana on dikotominen jako kilpailevaan ja symbioottiseen toimintaan. Malli on edellisiä perusteellisempi ja moniulotteisempi, mutta myös monimutkaisempi. Organisaatioiden välisten yhteistoimintamuotojen typologia perustuu kolmen keskeisen dimension varaan, joista ensimmäinen on juuri kilpailu tai yhteistyö, toinen yhteistyössä mukana olevien organisaatioiden määrä ja kolmas yhteistoiminnan taso. (Alter & Hage 1994: 47.)

Yhteistoiminnassa mukana olevien organisaatioiden määrä vaikuttaa toimintaan siten, että pienimuotoisen, kahden tai kolmen organisaation keskinäisen yhteistoiminnan voidaan olettaa olevan kiinteätä sisältäessään verkoston pienuudesta johtuen tehokkaita, toimintaa kontrolloivia sosiaalisia siteitä. Tätä laajemmassa moniorganisaatioisessa (multiorganizational) yhteistoiminnassa toiminnan luonne muuttuu väistämättä väljemmäksi ja yleisemmäksi, lisääntyen edelleen koalitioiden koon kasvaessa. Yhteistoiminnan taso voi olla rajoitettua, maltillista tai laajaa, jolloin toiminta on luonteeltaan joko ajoittaista, yhtäjaksoista, tai systeemistä. (emt. 44–68)

Symbioottisten organisaatioiden yhteistoiminnan kehittymistä Alter ja Hage kuvaavat verkostomallin kehittymisen avulla. Alkiovaiheessa olevat verkostot ovat toiminnoiltaan vaatimattomia, yhteistyö on tapauskohtaista ja rajoja ylittävää, mutta kohdistuu yksittäisen jäsenen tarpeisiin. Kehittyneemmissä verkostoissa yhteistyö on lohkottunutta eikä vielä yllä ydinkysymyksiin, mutta resurssien yhteiskäyttöä esiintyy ja toiminta on keskittynyt jäsenryhmien ongelmiin. Kehittyneimmässä muodossa, josta kirjoittajat käyttävät järjestelmäverkoston nimeä, yhteistyö keskittyy olennaisiin asioihin ja on pysyvää, siinä noudatetaan työnjakoa ja se kohdistuu tiettyjen yhteiskunnallisten ryhmien ongelmiin. (1993: 74) Luoki-

tuksella voidaan arvioida organisaatioiden muodostaman verkoston yhteistoiminnan tilaa integraation ja vuorovaikutuksen perusteella.

Alterin ja Hagen (1993: 1–2, 45) organisaatioiden välisen yhteistoiminnan järjestämisessä korostuu yhteistoiminta omana instituutionaan, joka ylittää yksittäisten organisaatioiden rajat. Kyseessä on sisäinen verkosto, joka koostuu itsenäisesti toimivista organisaatiokeskittymistä ja tekee yhteisiä päätöksiä. Jäsenorganisaatioiden alisteisen aseman ja yhteisten päätösten korostaminen vie klustereille rakentuvan yhteistoiminnan lähelle koordinoitua yhteistoimintaa formaalineine sääntöineen ja vertikaalisine kontrolleineen.

Gray on esittänyt organisaatioiden välisen yhteistoiminnan tutkimisen lähtökohdaksi osallisten organisaatioiden muodostamaa systeemiä ja siinä ilmeneviä suhteita. Yhteistyö lähtee yhteisen ongelman määrittelystä ja keskinäisen riippuvuuden tunnistamisesta. Gray näkee yhteistoiminnan kehitysprosessina, jossa ongelman määrittelyn kautta edetään toiminnan suunnan määrittämiseen ja organisaatioiden välisten suhteiden rakentamiseen. Malli korostaa organisaatioiden välistä yhteistyötä sellaisissa ongelmissa, jotka eivät ole yksittäisten organisaatioiden ratkaistavissa. Organisaation ja systeemin suhteen järjestämiseksi Gray esittää kattavia neuvotteluja systeemin ohjauksesta sekä sopimusta vallanjaosta. Näitä seikkoja Gray myös pitää rakenteistuneen systeemin ehtoina. (1985: 916–918, 930.)

Organisaatioiden yhteistoimintojen järjestäminen koordinoituna on Mulfordin ja Rogersin mukaan prosessi, jossa organisaatiot toimivat päätöksentekosääntöjen puitteissa yhteisessä toimintaympäristössä. Määritelmä korostaa kollektiivista prosessia, yhteisten tehtävälueiden tärkeyttä ja yhteisen päämäärän saavuttamista yhteisellä toiminnalla ja päätöksillä. (1982: 12) Laajan tulkinnan mukaan koordinoinnilla tehostetaan ja harmonisoidaan järjestelmän eri osien yhteistyökykyä, ja suppean tulkinnan mukaan järjestelmän eri osat eivät hankaloita tai estä toistensa toimintaa. Koordinoinnilla tavoitellaan kokonaisuutta, joka on enemmän kuin osiensa summa. (Niemi & Salminen 2005: 60.)



Kooperaatio yhteistoimintakäsitteenä eroaa koordinaatiosta vähäisemmän määrämuotoisuuden osalta. Kooperaatiossa korostuvat autonomisten organisaatioiden tarkoituksenmukaiset suhteet ja yksilöllisten päämäärien yhteinen saavuttaminen. Kooperaatio ei sisällä formaaleja sääntöjä, vaan tavoitteet ovat organisaatiokohtaisia ja osapuolten autonomian säilyminen on varmempaa kuin koordinoitaessa. (Mulford, Rogers 1982: 12–15) Interaktioon on myös viitattu lähikäsitteenä, mutta sen sisällön katsotaan muodostuvan henkilötason välittömästä vuorovaikutuksesta (Vornanen 1995: 98–99).

Kooperaatiotyypissä yhteistoiminnassa itsenäisten organisaatioiden keskinäinen yhteistoiminta hahmotetaan ilman uuden instituution syntymistä. Yhteistoiminnassa korostuvat mukana olevien itsenäisten organisaatioiden oma päätöksenteko ja siihen liittyvä itsenäisempi asema myös kontrollin suhteen.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnan organisoinnissa viitataan usein kumppanuuden (partnering) ja sopimuksen (contracting) käsitteisiin. Sopimukset ovat juridisia, osapuolia velvoittavia toimia, joissa hankitaan palveluja toimittajalta vastikkeellisesti. Kumppanuuden käsitettä on käytetty vaihtelevasti riippuen aiheystydestä, mutta useimmiten se on ollut yhteisnimi erityyppisille yhteistoiminnan organisoinneille osapuolten välillä. Kumppanuutena pidetään kahden sopimussuhteessa olevan organisaation vuorovaikutusta, joka perustuu vakaalle luottamukselle ja tiiviille yhteistyölle. Kumppanuus katsotaan implisiittiseksi sopimukseksi, joka lisää normaaliin sopimukseen mahdollisuuden määrittellä molempien osapuolten joustovara sopimukseen asetettujen velvoitteiden suhteen. Kumppanuudessa on kyse yhteisen kommunikaation parantamisesta ja käynnissä olevan yhteistyön rohkaisemisesta. Tiivistetysti esitettynä kumppanuussuhteet ovat pitkäaikaisia, luottamuksellisia ja osapuolia sitovia yhteistyösuhteita, jotka tekevät lyhyen tähtäimen hyötymistarkoitukset vähemmän haluttaviksi ja turvaavat tasapuolisen tiedonkulun sekä korostavat organisaatioiden välisen yhteistyön kehittämisen merkitystä. (Domberger, Farago & Fernandez 1997: 777–787.)

Lowndesilla ja Skelcherillä moniorganisaatiokumppanuus (multi-organizational) heijastaa strategiaa, jolla monimutkaiset ongelmat pyritään voittamaan yhdistelemällä eri tahojen resursseja. Yhteistoimintaa leimaavat kumppanuuden ”elämän-

vaiheet”, joissa osallisten väliset suhteet muuttuvat, samoin hallinnan malli, jolloin käytössä on mm. verkostoja, mutta myös hierarkioita ja markkinoita. (1998: 314–316,330).

Organisaatioiden välinen alue (interorganizational domain) käsittää organisaatioiden yhteenliittymän, systeemin, jonka tarkoituksena on ratkaista niitä yhteisiä ongelmia, jotka eivät ole yksittäiselle organisaatiolle mahdollisia. Yhteistyön ponttimena on usein yhteinen kiinnostus tai tietty ongelma, jota tarkastellaan systeemitasoisena. Yhteistoiminnalla kollaboraatiossa tarkoitetaan prosessimaista yhteistoiminnan kehittymistä keskinäisen riippuvuuden tunnistamisesta yhteisen suunnan määrittelyyn ja edelleen organisaatioiden välisten suhteiden rakentamiseen. (Gray 1985)

Yhteistoiminnan käsitteitä tarkasteltaessa organisaation ja verkoston käsitteiden suhde muodostuu jossain määrin problemaattiseksi. Syynä on verkoston käsitteen tulkinnallisuus. Verkostoja voidaan pitää mm. uutena organisaatiomuotona, kehittyneenä implementaatiojärjestelmänä, organisaatioiden löyhänä yhteenliittymänä, ei-hierarkkisenä joukkona tai organisaatioiden välisenä yhteytenä toimintapolitiikan toteuttamisessa. Yhteistä kuitenkin on formaalisten ja ei-formaalisten toimijoiden funktionaalinen riippuvuus. (Niemi-Iilahti 2002: 214–215.)

Ahrnen käsitys organisaatiosta tuo selvyyttä asiaan kuvaamalla organisaatiot formaalisiksi yksiköiksi selvine valtaresursseineen ja kontrollimekanismeineen, kun taas verkosto nähdään yhteistyömuotona. Keskeisin ero organisaatiolla ja verkostolla on juuri organisaation mahdollisuudessa kollektiiviseen päätöksentekoon ja kontrolliin, joihin toimintoihin keskittyy myös auktoriteettia, kun taas verkostoissa valta ja resurssit eivät kasaudu. Kun verkostoilla ei ole menetelmiä kollektiivisten päätösten tekemiseen, keskittyvät niiden tehtävät hyödyn, avun ja informaation vaihtamiseen organisaatioiden välillä, jolloin niiden funktio muodostuu organisaatioita täydentäväksi. Tämä erottelu antaa organisaatioille verkostoja painavamman merkityksen. (Ahrne 1994: 76–78) Organisaatioverkostot palvelevat organisaatioiden välisen vaihdon, sopimisen ja tuotannon perusmuotona. Näiden verkostojen luoteeseen kuuluvat henkilökohtaiset suhteet ja yhteiset käsitykset, hierarkiattomuus sekä keskinäinen riippuvuus (Alter & Hage 1993: 77–78).

Edellä olevan perusteella organisaatioiden asema voidaan määrittää valta- ja kontrollimekanismeja omaaviksi vuorovaikutuksen perusyksiköiksi sekä verkostot toimintamalleiksi yhteistyön ja vuorovaikutuksen organisoimiseksi.

Tarkasteltaessa edellä käsiteltyjä yhteistoiminnan organisointia koskevia käsitteitä, voidaan hallinnan katsoa muodostavan kollektiivisen vuorovaikutuksen yläkäsitteen, ja kytkeytyvän tutkimuksen aiheeseen julkisten ja yksityisten toimijoiden välisten suhteiden organisoinnin kautta. Vuorovaikutuksen yhteistoimintaluottavuus on tutkimuksen kannalta olennainen ja tähän liittyviä keskeisiä käsitteitä ovat koordinaatio, kooperaatio, vaihto, kollaboraatio, sopimuksellisuus ja kumppanuus.

Tiivistäen voidaan todeta, että koordinoinnin avulla eri toimijoiden yhteen sovittaminen voidaan toteuttaa formaalisesti sääntöjä ja yhteisiä tavoitteita korostaen, samalla myös osallisten organisaatioiden itsenäisyys vaarantaen. Kooperaation avulla tapahtuva yhteen saattaminen voidaan toteuttaa vähäisemmin säännöin, yhdessä toteutettavia, yksittäisten organisaatioiden tavoitteita korostaen, sekä osallisten autonomiaa uhkaamatta. Kollaboraation mukaan organisoitu yhteistoiminta rakentuu yhteisen ongelma-alueen ympärille ja huomio kiinnitetään ensisijaisesti muodostumassa oleviin yhteistoimintarakenteisiin ja niiden kehittymisedellytyksiin. Systematasoinen ongelmien kohtaaminen sopii laajojen yhteiskuntapoliittisten tehtävien hoitamiseen, mikä ei ole mahdollista yksittäiselle organisaatiolle.

Kumppanuus ja sopimuksellisuus ovat lähikäsitteitä ja yhteistoiminnan organisoinnin kannalta eron muodostaa sopimuksen laillinen sitovuus, joka taas kumppanuudelta puuttuu. Verkosto organisaatioiden välisenä yhteistoiminnan organisointimuotona yhdistää hajallaan olevia asioita välittäen hyötyä, apua ja informaatiota organisaatioiden välillä.

#### **2.4. Näkökulmat yhteistoimintaan**

Kirjallisuudessa esiintyy lukuisia erilaisia malleja ja näkökulmia organisaatioiden välisen yhteistyön tarkastelua varten. Tässä työssä käsitellään näkökulmista viisi

keskeistä mallia: institutionaalinen lähestymistapa, resurssiriippuvuusteoria, valtariippuvuus- lähestymistapa, organisaation ympäristöä koskeva lähestymistapa sekä systeemiteoria, jotka kaikki tarjoavat mahdollisuuden jäsentää yhteistoiminnan käsitettä empiirisessä tarkastelussa.

Institutionaalinen malli tarkastelee instituutioiden merkitystä ja vaikutusta organisaatioiden yhteistoiminnalle. Keskeistä ajattelutavassa on vaikuttavien tekijöiden sijainti organisaatioiden ulkopuolella. Yhteistoiminnan tarkastelua leimaavat hallinnon, lainsäädännön ja asiantuntemuksen taholta tulevat velvoitteet ja paineet. Asetelmaltaan lähestymistavan katsotaan soveltuvan julkisten organisaatioiden tarkasteluun sekä julkisten organisaatioiden ja muiden organisaatioiden välisen yhteistoiminnan tarkasteluun. Yhteistoiminnan tarkastelussa huomio kiinnitetään etenkin yhteistoiminnan edellytyksiin, mikä usein saatetaan kokea myös kontrollointina. Ongelmana lähestymistavan käytössä on kuitenkin institutionaalisten muutosten hitaus, joka haittaa organisaatioiden muutosten tarkastelua. (Vornanen 1995: 50–57) Joissain tapauksissa kohdataan myös organisaatioiden haluttomuutta hallinnollisiin muutoksiin.

Resurssiriippuvuusmallissa perusselityksenä organisaatioiden välisiin suhteisiin pidetään resurssien kontrollointia, mikä sisältää oletuksen kaikkien organisaatioiden tarvitsemista resursseista, joilla voidaan vastata niiden puutteen aiheuttamaan uhkaan. Mallissa resursseja kontrolloivat käyttävät valtaa yhteistoiminnassa ja muiden organisaatioiden selviytyminen riippuu kyvystä suojautua negatiivisilta vaikutuksilta ja luoda jatkuvuutta tarvittavien resurssien saantiin.

Resurssiriippuvuusmallin soveltuvuus julkisten ja yksityisten organisaatioiden yhteistoiminnan tutkimiseen on riippuvainen siitä, miten resurssin käsite määritellään. Pelkkä taloudellisten resurssien korostaminen yksinkertaistaa näkökulmaa, mutta resurssit voidaan muotoilla käsittämään myös esim. informaation, jolloin tilanne monipuolistuu. (Pfeffer & Salancik 1978: 258–262; Benson 1982: 142–143; Van de Ven, Emmet & Koenig Jr. 1975: 21). Resurssiriippuvuuden voimakkuutta on pyritty arvioimaan resurssien tärkeyden ja korvattavuuden pohjalta ja siitä kehitetyn teoreettinen mallin avulla, joka on sovellettavissa niin talouteen kuin informaatioonkin. (Scharpf 1978: 354–355.)

Valtariippuvuus-lähestymistapa muistuttaa resurssiriippuvuusmallia, mutta perustuu epäsymmetriselle yhteistyömotivaatiolle. Toinen osapuoli on halukas yhteistoimintaan toinen mahdollisesti ei, mikä johtaa organisaatioiden asymmetriseen yhteistoimintamotivaatioon. Vuorovaikutus lisääntyy mikäli vähemmän yhteistyöstä hyötyvä organisaatio kokee toiminnan omien päämääriensä suuntaiseksi. Toisaalta yhteistyöstä enemmän hyötyvän organisaation on oltava kyllin vahva saamaan toinen organisaatio mukaan toimintaan. Ongelmien ratkaisun kannalta keskinäisten riippuvuuksien tunnistaminen on olennaista. Valtariippuvuus-lähestymistapaa voidaan soveltaa myös julkisten ja yksityisten organisaatioiden väliseen valtariippuvuuteen. Käsitys vallan välineestä on teoreettisessa tarkastelussa laaja ja sen voidaan ymmärtää kattavan talouden ohella myös esim. tiedon, jolloin resurssien kulku ilmaisee organisaatioiden välisiä suhteita. Tämän tyyppinen tulkinta laajentaa riippuvuustarkastelut soveltuviksi myös normatiivisiin<sup>6</sup> organisaatioihin. Olennaista on, että kommunikaatio nähdään valtasuhteiden välittäjänä, jolloin kommunikaatiovirtoja hallitseva organisaatio on vallan suhteen keskeisessä asemassa muihin yhteistyöorganisaatioihin nähden. (Vornanen 1995: 151–153, Mattila 1993: 38, Pfeffer & Salancik 1978: 233–234.)

Organisaation ympäristö- malli perustuu avoimelle järjestelmälle, jossa organisaatioita tarkastellaan populaatioina ja yksittäiset organisaatiot voivat olla populaatioissa kilpailu- tai yhteistyösuhteessa toisiinsa. Organisaatiot poikkeavat rakenteeltaan ja toiminnaltaan toisistaan ja niiden keskinäisiä suhteita tutkitaan koko populaation prosessien taustaa vasten. Erityisesti mielenkiinnon kohteena ovat konfliktit organisaatioiden välillä ja yleisesti ympäristön vaikutus organisaatioon. (Aldrich 1975: 49–52, Vornanen 1995: 46–49)

Systemimallissa on piirteitä, joka tekevät siitä soveliaan tämän tutkimuksen tarkoituksiin. Vaikka mallissa ovat keskeisinä elementteinä muiden mallien tavoin valta ja riippuvuus, ei näkökulma ole yksittäisen organisaation näkökulma, vaan organisaatioiden muodostaman systeemin (interorganizational domain). Systemillä tarkoitetaan toiminnallista sosiaalista järjestelmää, jonka toimijoita yhdistää yhteinen ongelma tai intressi. (Gray 1985: 912–913.)

---

<sup>6</sup> Normatiivisella organisaatiolla tarkoitetaan ei-hyötyyn perustuvaa organisaatiota (Vornanen 1995: 200).

Näkökulmassa on olennaista yksittäisen organisaation ongelmien ratkaisu yhteisen järjestelmän kautta. Ymmärrys yhteisen ongelman olemassaolosta saa aikaan organisaatioiden välisen yhteistoiminnan, eivät yksittäisen organisaation subjektiiviset tarpeet. (Gray 1985) Malli sopii jonkinasteisesta idealistisuudesta huolimatta mittaamaan virallisen sosiaalipolitiikan<sup>7</sup> edistämisen kuntakeskeisen järjestelmän mahdollisuuksia laajojen yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa. Juuri tämä tehtävän yhteisyys ja sen näkyminen kuntien strategioissa on tämän tutkimuksen keskeinen tema.

Yhteisen järjestelmän ohella mallin kiinnostavuutta lisää se, että se ei niinkään pyri tarkastelemaan valmiita yhteistoimintamalleja, vaan yhteistoiminnan rakentamista organisaatioiden välille. Tarkastelu kohdistuu niihin oloihin, missä sosiaaliset järjestelmät organisoituvat yhteistoimintarakenteiksi.

Kolmas mallia puoltava seikka on se, että se etenee prosessina organisaatioiden muodostamasta yhteisestä ongelmakäsityksestä kohti yhteistä toiminnan suuntaa ja rakenteistumista. Eteneminen vaiheesta toiseen riippuu yhteistoimintaa edistävästä ja haittaavista olosuhteista. Mallin etuna nähdään mahdollisuus tarkastella yhteistoiminnan esteitä ja edellytyksiä sidoksissa laajempiin konteksteihin yksittäisen luetteloinnin asemasta. Näin yhteistoiminnasta saatava kuva muodostuu realistisemmaksi eri asteineen ja tasoineen, toisaalta yhteistoiminnasta välittyvä kuva ei näin ollen myöskään muodostu selkeästi ja yksiselitteisesti mitattavaksi "joko-tai" -ilmiöksi. (Vornanen 1995: 165.)

Neljäs mallia puoltava seikka on sen keskittyminen alueisiin, joilla olevia ongelmia yksittäiset organisaatiot eivät voi yksinään ratkaista, vaan tarvitsevat muiden organisaatioiden resursseja. Tässä yhteydessä puhutaan luontaisesti pahoista (inherently wicked) ongelmista (Rittel & Webber 1973: 160–167). Malli on avoin erityyppisille organisaatioille, koska yhteistoimintaan osallistuvia organisaatioita ei pyritä rajaamaan, vaan osallisuuden perustana pidetään osallisten ja ongelmien kompleksisuuden vastaavuutta. Nämä lähtökohdat soveltuvat myös tutkimuksen

---

<sup>7</sup> Lipposen II hallituksen ja sitä seuranneen Vanhasen hallituksen sosiaali- ja terveystaloudelliset linjaukset eivät poikkea toisistaan suhteessa ei-julkisiin, täydentäviin palveluihin (Valtioneuvosto 1999; Valtioneuvosto 2003). Ks. myös sosiaali- ja terveysministeriö 2004:22–23.

aihealueeseen erinomaisesti, koska aihealue on malliesimerkki edellä kuvattujen tyyppisistä ongelmista.

## 2.5. Yhteistoiminnan organisoituminen

Julkisen ja yksityisen sektorin toimintaa kohtaavat ongelmat ovat muuttuneet ja monet niistä ylittävät nykyään yksittäisen organisaation ratkaisumahdollisuudet. Ongelmien laatu koetaan organisaatioissa lisääntyneenä ulkoisena paineena, joka pakottaa kannanottoihin ja päätöksentekoon. Julkisia organisaatioita on syytetty erityisesti kykenemättömyydestä sopeutua epävarmuuteen ja suunnitella tulevaisuuttaan. Yksittäisten organisaatioiden koordinoimatonta toimintaa on pidetty ongelmallisena, koska ne näin toimiessaan voivat tietämättään jopa vaikeuttaa toistensa toimintaa. Tämän katsotaan johtuvan siitä, että yksittäisillä organisaatioilla on vaikeuksia käsitteellistä ongelmia ja organisoida niiden järjestelmätasoisia ratkaisuja. (Gray 1985: 913–916.)

Grayn teorian mukaan tietyt seikat tukevat yhteistoimintaprosessia ja auttavat sitä pääsemään kehityksessään seuraavaan vaiheeseen ja näiden puuttuminen vastaavasti vaikeuttaa yhteistoimintaprosessin etenemistä. Nämä väittämät (propositiot) on luokiteltu yhteistyön eri vaiheiden mukaan yhteistoimintaongelman asettamiseen, yhteistoiminnan suuntaamiseen ja rakenteistumiseen.

Asettamisvaiheessa yhteistoiminnan kannalta on keskeistä, että osallisten ryhmä vastaa ongelman kompleksisuutta ja että uusien osallisten rekrytointiprosessi on joustava. Positiiviset odotukset ja riippuvuuden tunne yhteistoiminnasta edistävät yhteistoiminnan aloittamista, kuten myös auktoriteettia omaavat koollekutsijat. Yhteistoiminnan aloittaminen edellyttää myös yhteistä käsitystä legitimitetistä. (Gray 1985: 918–931)

Suuntaamisvaiheessa osallisten arvojen yhteensopivuus edesauttaa yhteistoiminnan suunnan määrittelyä. Myös tietty määrä vallan desentralisaatiota lisää yhteistoimintaa. (emt.)

Rakentumisvaihetta edistää sen toteaminen, että osalliset ovat pitkäkestoisesti riippuvaisia yhteistoiminnasta. Riippuvuuden ohella sopimus vallan jaosta systeemin ohjaamiseksi on rakenteistumisen kannalta keskeistä. Yhteistoimintasopimusten onnistuminen perustuu osallisten kollektiiviseen kykyyn käsitellä relevantilla tavalla muutoksia omassa ympäristössään. (emt)

Edellä esitetyn mukaisesti yhteistoiminnan tarkastelussa keskitytään yhteistoiminnan vaihteellisuuteen. Prosessin aluksi yhteinen ongelma on pyritään kuvaamaan tarkasti ja antamaan sille selkeä muoto. Osalliset ja heidän legitimi asemansa ongelman ratkaisussa on tunnistettava. Keskinäisen riippuvuuden hyväksyminen on kuitenkin edellytys yhteistoiminnan aloittamiselle. Arvojen yhteneväisyys edistää suunnan määrittelyä, samoin vallan jakautuminen siten, että kaikilla osapuolilla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin. Rakenteistuminen ilmaisee yhteistoimintasuhteen vakinaistumista, jolloin organisaatioille syntyy rooleja ja vastuita, ja samalla luodaan toimintasuunnitelmia tavoitteisiin pääsemiseksi. Rakenteistumisen tarkoituksena on toimintaa koskevista säännöistä sopiminen, jolloin luodaan järjestelmä, jossa yhteiset tavoitteet ja tehtävät asetetaan, sekä osallisille osoitetaan omat roolit. Rakenteistuminen nähdään mallissa dynaamisena kehitysvaiheena ja institutionalisaatioprosessina, joka vahvistaa aiemmin sovitun yhteisymmärryksen. (Gray 1985: 916–918)

Ajateltaessa Grayn yhteistoimintaprosessin perusluonnetta kooperaatio-koordinaatiojoittelun<sup>8</sup> avulla, näyttää se painottuvan koordinaatioon formaalisuuden korostamisen vuoksi. Tämä tulee esille mm. osallisten legitimitietin ja systeemin arvojen yhtäläisyyden korostamisena tai yhteistoiminnan alullepanijan auktoriteettivaatimuksina. Selvimmin perusluonne tulee kuitenkin näkyviin yhteistoiminnan järjestelmämuotoisuuden korostamisena ja yhteisesti hyväksytyjen systematisoitujen toimintasuuntien painottamisena. Tähän tutkimukseen siirrettyinä koordinaatioastelma sopii ajateltaessa kuntien ja yksityisten palveluntuottajien muodostaman yhteistoiminnan rakentumista keskeisesti kuntien autonomiaan pohjautuvien formaalien säännösten pohjalle.

---

<sup>8</sup>Ks. Mulford & Rodgers 1982: 11–17.



## 2.6. Yhteenveto

Tässä luvussa on tarkasteltu julkisten ja yksityisten organisaatioiden yhteistoimintaa monenkeskisessä ympäristössä. Osoittautui, että kompleksista yhteistoimintakenttää ja siinä esiintyviä vuorovaikutussuhteita kuvataan monin tavoin sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden kannalta. Näiden käsitysten perusteella monenkeskisen toimintaympäristön edellytyksinä voidaan pitää itsenäisten ja vuorovaikutteisten organisaatioiden joukkoa, jolla on keskinäisiä sidoksia.

Toimijoiden luonne monenkeskisessä palveluntuotantoympäristössä eroaa keskeisimmin rahoituksen, palvelutuotannon organisoinnin ja sääntelyn kautta, mutta myös toimintojen tavoitteet ja organisaatioiden intressit eroavat toisistaan. Julkisten organisaatioiden kaksoisrooli sekä toimijana, että valvojana poikkeaa muiden organisaatiotyyppien rooleista.

Keskeiset yhteistoiminnan syyt viittaavat aktiivisen organisaatio-osapuolen intresseihin parantaa asemaansa pyrkimällä tilanteen hallintaan tai siihen sopeutumiseen. Toisaalta intressinä on myös ulkoisten toimintaedellytysten edistäminen ja organisaationa kehittyminen. Yhteistoiminnan katsotaan vaikuttavan myös järjestelmätasoisesti, uusien yhteistoimintarakenteiden korvatesa vanhoja ja poistuvia tuotantorakenteita.

Julkisten ja muiden toimijoiden välinen vuorovaikutus on joko yhteistyöpainotteista tai kilpailuun liittyvää. Kilpailu on keskeistä resurssien niukkuuteen ja valtaan painottuvissa näkökulmissa, kun taas yhteistyö korostuu kollektiivista hyötyä painottavissa näkökulmissa.

Yhteistoiminnan mallit pohjautuvat organisaatioiden yhteistoiminnan edellytyksiin, resursseihin, valtaan, organisaatiopopulaatioiden toimintaan sekä organisaatioiden yhteisten ongelmien ratkaisemiseen.

Grayn mallia ja osittain organisaation ympäristöä koskevaa mallia lukuun ottamatta mallit hahmottuvat yksittäisten organisaatioiden tarpeiden ja intressien

kautta. Grayn mallissa yhteistoimintaa syntyy organisaatioiden yhteisen, tiedostetun tehtävän hoitamiseksi. Malli toimii organisaatioiden muodostaman systeemin tasolla ja on tyypiltään prosessuaalinen. Asetelma sallii useita organisaatioita koskevien laajojen yhteistyökysymysten ("jakamattomat ongelmat") tarkastelun. Keskeiseksi nousevat yhteistyötä edistävien ja estävien tekijöiden tarkastelu.

Asetelma on rakennettu julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan varaan, mikä vastaa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon käytännön toimintaa. Tämä merkitsee tarkastelun keskittymistä julkissektoripainotteiseen yhteistoiminnan määrittämiseen. Näkökulma korostaa perimmältään julkista etua ja sen näkymistä yhteisessä palvelutuotannossa.

Valinta korostaa näkökulmaa, jossa julkisen sektorin perustehtävänä nähdään hyvinvointiyhteiskunnan muutoksen ohjaaminen julkisen edun ja kollektiivisen hyödyn suuntaan. Tämä yhteistoimintaa koskeva perusoletus tukee tutkimusasetelmaa, jossa pelkän julkisen palvelujärjestelmän kykyä vastata kokonaisvaltaisiin sosiaalipoliittisiin ongelmiin ainakin implisiittisesti epäillä ja suunnitelmallisen yhteistoiminnan tarve vaikuttaa ilmeiseltä. Perusnäkökulma tutkimuksessa on julkisen sektorin hyvinvointipoliittinen tehtävä, joka voidaan toteuttaa Grayn systeemisen yhteistoiminnan rakenteistumisen tavoin yhteistyössä yksityisten palvelujen tuottajien kanssa.

### 3. STRATEGIA

#### 3.1. Strategia käsitteenä

Julkisten organisaatioiden ympäristöjen monimutkaistuessa on toiminnan hallintakeinoja pyritty löytämään yhteistyön ja strategioiden piiristä. Kunnallisen itsehallinnon lisäys, palveluihin kohdistuneet vaateet, sekä kansainvälinen palvelupoliittinen kehitys ovat aiheuttaneet tarpeita hallita toimintaympäristöjä johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti. Keskustelu liiketoiminnallisen strategia-ajattelun soveltamisesta sellaisenaan julkishallinnon toimintaan on saanut osakseen kritiikkiä, mutta New Public Management-ajattelun myötä myös julkinen strateginen johtaminen on lähentynyt yleistä strategista johtamismallia.

Strategian käsite on kirjallisuudessa muotoiltu yleisimmin tarkoittamaan joko strategian prosessia tai sen sisältöä. Tässä tutkimuksessa pyritään osoittamaan, että kunnallisen strategiakäsitteen monipuolisella ymmärtämisellä ja kytkennällä yhteistoimintaan voidaan kunnan toimintaympäristön muutoksia lähestyä uudella tavalla.

Strategioilla on pyritty julkisessa hallinnossa 1980-luvulta alkaen ja yritysmaailmassa jonkin verran aiemmin hallitsemaan epävarmuutta (Sotarauta 1996: 10). Julkisen hallinnon keskitettyjä suunnittelujärjestelmiä kohtaan tunnettu kritiikki kasvatti strategisen ajattelun suosiota, kuten myös suunnittelu- ja valtiosuuslainsäädännön muutoksilla ja ohjausjärjestelmien kevennyksillä aikaansaatu kunnallisen itsehallinnon lisääntyminen. 1990-luvun alun lama, asiakasnäkökulman ja palvelujen tehokkuuden korostaminen sekä kansainvälinen kehitys edesauttoivat myös samansuuntaista kehitystä. Perusongelmana on muutosten pitkäjänteinen ja johdonmukainen hallinta kohdistamalla resurssit mahdollisimman oikein. (Sotarauta 1996: 12)

Strategioiden käyttökelpoisuutta ja tarvetta on julkisella sektorilla lisännyt myös yhteiskuntateoreettisen keskustelun taustalla oleva ajatus fragmentoituvan yhteiskunnan vaikeuksista käsitellä ja ratkaista yhä monimuotoisempia sosiaalisia ongelmia (Riihinen 1993: 618–619). Fragmentoitumisen mukanaan tuoma omaehtoisten perifeeristen ratkaisujen kirjo tuo toivottua monimuotoisuutta esimerkiksi julkisiin palveluihin, mutta myös ongelmia erilaisten toiminta-ajatusten ja intressien yhteensovittamiseen.

Julkisen ja muun palvelutuotannon koordinointi toimivaksi kokonaisuudeksi menettämättä kuitenkaan pluralistisen palvelun hyviä puolia on problemaattinen tehtävä. Asioiden strategisella johtamisella voidaan parantaa reagointia nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön, samoin johdonmukaisuutta resurssien kohdentamisessa, korostaa keskeisiä asioita ja parantaa toiminnan pitkäjänteisyyttä. Eriytyisiä haasteita julkisille palvelustrategioille aiheuttavat julkisen, kaupallisen ja yhdistys- sekä järjestösektorin tuotannon toimiminen monenkeskisillä markkinoilla. Hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen toiminta eri periaatteiden mukaan edellyttää yhteensovittamista sekä monialaista ja kokonaisvaltaista tarkastelua, jota strategiat edustavat.

Strategia on alkuaan tuttu käsite sodankäynnin yhteydestä ja sittemmin liike-elämän puitteista (Karlöf 1995: 204; Whittington 1993: 14). Krogars tiivistää strategian käsitteellä sotatieteessä ymmärrettävän kattavaa toimintaideaa, jonka puitteissa sotaa tullaan käymään. Tämä määrittely korostaa taustatekijöiden merkitystä ja kokonaisuuden hahmottamista. Suomalaisessa tutkimuksessa strategia on käsitetty, Visurin sanoin, opiksi päämäärään optimaalisesti johtavan toimintalinjan valinnasta ja kokonaistoiminnan johtamisesta. (Krogars 1998: 32–35; Visuri 1997: 8–11)<sup>9</sup>

Nokkala tuo esiin strategia-käsitteen laajentamisen talouden, liiketoiminnan, politiikan ja hallinnon yhteyksiin. Strategian laajeneminen on tapahtunut toisaalta yleiskäsitteeksi tulevaisuuteen ulottuvan linjan muotoilusta ja toisaalta kestäviin ja yhteisiin kansallisiin toimintalinjauksiin. (Nokkala 2001: 72–81.)

Liike-elämän runsasta teoriakehitystä on pyritty soveltamaan julkisen sektorin toimintaan. Tältä osin keskustelu on kuitenkin ollut kriittistä ja yleisten strategisen johtamisen mallien soveltaminen julkiselle sektorille on asetettu kyseenalaiseksi mm. julkisen hallinnon pluralistisen ja demokraattisen luonteen vuoksi. (Ferlie 2002: 279, 285; Sotarauta 1996: 12.)

---

<sup>9</sup>Visurin päämäärään optimaalisesti johtavan toimintalinjan valinta ei ole sopusoinnussa rajoitetun rationaalisuuden käsitteen kanssa, vaan edellyttää pohjaksi käsitystä rationaalisesta päätöksenteosta tai optimaalisen ja tyydyttävän käsitteiden selkeää määrittelyä (ks. Chakrawarthy & White 2002: 187).

Public Administration -näkökulman kannalta on julkisen ja yksityisen sektorin erojen tunnustamista pidetty tärkeänä ja kantaa on perusteltu julkisen sektorin erityisellä organisatorisella luonteella, jota luonnehtivat legitimiin vallan monopoli, lain ja hyvän hallinnon velvoitteet sekä julkisten varojen käyttö. Palvelupolitiikan osalta julkista sektoria luonnehtivat asianmukaiset prosessit, tasapuolisuus sekä julkinen legitimizeetti. Eroja halutaan korostaa muistuttamalla julkisten palvelujen riippumattomuudesta liiketaloudesta ja voiton maksimoinnista sekä poliittisten päättäjien vastuusta valitsijoilleen. (Ferlie 2002: 285–286.)

Yleinen hallinnon (general management) näkökulma sen sijaan pitää julkisen ja yksityisen sektorin keskeisiä toimintoja samankaltaisina johtajuuden, tiimien muodostamisen, taloudellisen toiminnan, inhimillisten resurssien, asiakastyytyvyyden ja pitkän tähtäimen toiminnan muotoilun osalta. Perusteena on se, että suurissa organisaatioissa keskeiset toiminnot ovat sektorista riippumatta samankaltaisia. (emt.)

Public Management -suuntauksen nousu on muuttanut julkista johtamista yleisen hallinnon suuntaan, missä palveluorganisaatioihin kohdistettu perusodotus pelkistyy kyvyksi tuottaa laadukkaita palveluja kustannuksiltaan tehokkaasti. Eräs peruste mallien lähenemiselle on ylimpien hierarkiatasojen toiminnan samankaltaisuus, joka näkyy julkisen ja yksityisen sektorin strategisen johtamisen voimakkaampana samankaltaisuutena verrattuna esim. operatiiviseen johtamiseen. (emt.)

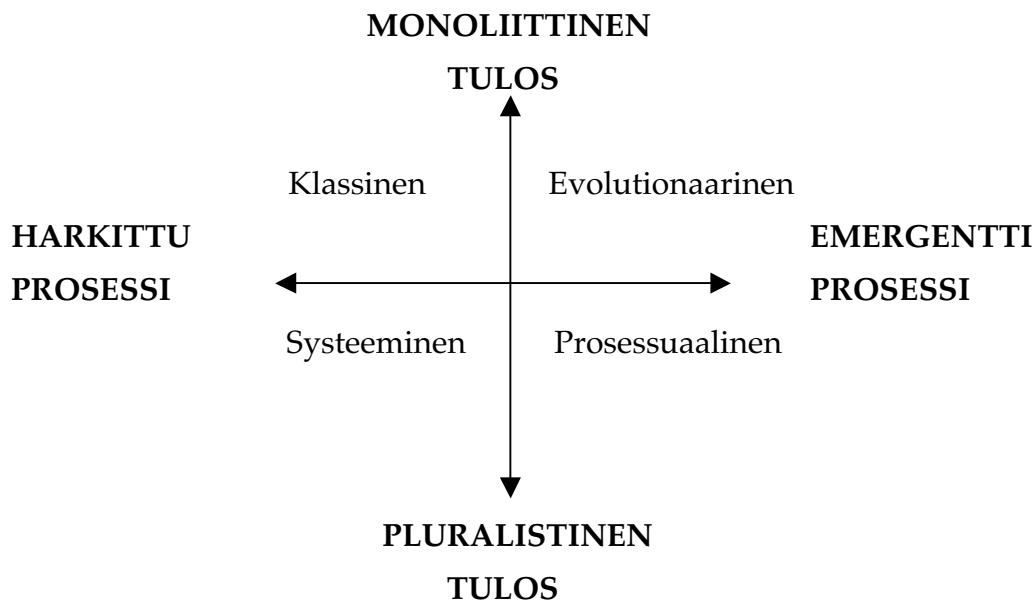
Suomalaisen strategisen yritysjohtamisen kehitysprosessin päävaiheet PTS-suunnittelun, strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen muodossa noudattelevat viiveellä kansainvälistä kehitystä. 1990-luvulla suomalaisen strategisen ajattelun ja käyttäytymisen painopisteenä pidettiin ympäristön ja osaamisen yhteensovittamista. Nykyiselle kehitysvaiheelle on puolestaan ominaista monimutkaisten vuorovaikutusten hallinta ja nopea toteutus. (Kamensky 2004: 35–36.)

Julkisen sektorin kehitys on seurannut liiketoiminnallisten organisaatioiden kehitystä. Kuntien strateginen suunnittelu alkoi elinkeinopolitiikan hahmottelulla 1980-luvulla edustaen klassista suunnittelua ja hakien vaikutteensa malliajattelun

koulukunnan lähestymistavasta<sup>10</sup>. Strateginen suunnittelu vakiintui 1990-luvulla vallan desentralisaation ja suunnittelun keventämisen myötä saavuttaen asemansa muillakin sektoreilla esimerkiksi hyvinvointistrategioiden ja alueellisten kehitys-ohjelmien muodossa. (Sotarauta 1996: 160–170; Kamensky 2004: 37.)

### 3.2. Strategian suuntaukset

Ferlie ym. mainitsevat strategioiden kehittelyn olevan hyvin monitahoista, ulottuen rationaalista lähestymistavasta evolutionaarisen ja emergentin<sup>11</sup> lähestymistavan kautta aina käyttökelpottomiin ratkaisuihin saakka (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, Pettigrew 1996: 147–151). Strategioiden suuntauksista on Whittington (1993: 2–6) esittänyt selkeän ja käyttökelpoisen jaottelun, jossa strategioiden suuntaukset esitetään neljänä ryhmänä. Ryhmät muodostetaan ristiintaulukoimalla strategialla tavoiteltavien tulosten ja käytettyjen prosessien laatu keskenään (kuvio 3).



**Kuvio 3.** Strategian yleiset perspektiivit Whittingtonia mukaillen (1993: 3).

<sup>10</sup> Malliajattelun koulukunnan mukaan tulevaisuutta ei voi tehdä, elleivät erilaiset toimijat puhu samaa kieltä. Yhteisten käsitteiden ja konseptien muodostamiseksi on ajattelutavan piirissä Harvard Business Schoolissa kehitetty mm. SWOT-analyysi (Kaivo-oja 2002: 227–228).

<sup>11</sup> Esiin nouseva, syntyvä, kehittyvä (Webster's Concise College Dictionary 1999: 270).

Klassinen näkökulma on luonteeltaan formaali, rationaalinen ja analyttinen. Perusoletuksena on se, että organisaation vastuuhenkilöt tekevät eksplisiittisiä valintoja strategioiden suunnasta ja täytäntöönpano on erotettu sitä erikseen hoitaville henkilöille. Täytäntöönpano nähdään suhteellisen yksinkertaisena jatkeena top-down -suuntaiselle päätöksenteolle. Tulosakselilla esiintyvä monoliittisuus laajentaa Whittingtonilla esiintynyttä tulosta liiketaloudellisen voiton tavoittelusta ja korostaa yhden selkeän tuloksen tavoittelua vastakohtana strategian pluralistisille tuloksille. Prosessiakselilla kuvataan harkitun ja valmistellun prosessin kautta aikaansaatua strategiaa ja toisessa ääripäässä yhtäkkisesti esiin nousevaa, emergenttiä strategiaa. (Whittington 1993: 11–17.)

Evolutionaarisisessa ajattelussa oletuksena on se, että markkinat ja kilpailuprosessi itsestään syrjäyttävät luonnonvalinnan tavoin tehottomat tuottajat. Klassisen suunnan kannattajien voiton maksimointi nähtiin toisarvoisena tavoitteena ja alisteisena hengissä säilymiselle. Kuitenkin tavoitteena oli voiton saavuttaminen markkinoilla, mutta keskittyen tehokkaaseen operatiiviseen toimintaan. Pitkän tähtäimen strategioita pidettiin hankalina ja kalliina luoda. Markkinoiden katsottiin olevan liian komplisoituja ja dynaamisia hallittavaksi, joten selviytyminen markkinoilla merkitsi kokeilua mahdollisimman monilla pienillä toimenpiteillä, nopeata reagointia menestyksiin ja epäonnistumisiin sekä markkinoiden valinnan hyväksymistä. (emt. 1993: 17–22)

Prosessuaalisessa näkökulmassa markkinoiden vaikutukseen suhtaudutaan edellistä suuntausta skeptisemmin. Strategiaa ei nähdä selkeänä rationaalisena prosessina, vaan luonteeltaan emergenttinä ilmiönä. Perustana on rationaalisuuden kritiikki ja organisaatioiden päätöksiin vaikuttavien intressien korostus. Parhaan tuloksen voi saavuttaa hyväksymällä ja työskentelemällä ympäristön kanssa sellaisena kuin se on. Organisaatioita ei nähdä yhteisenä yrityksenä optimoida yhteisiä hyötyjä, vaan yksilöiden muodostamina koalitioina, joissa kaikilla on omat etunsa ajettavanaan. Tämän vuoksi strategiat muodostuvat neuvottelujen ja poliittisten kompromissien kautta. Muutokset ovat hankalia toteuttaa ja strategia suosii konservatiivista ajattelua. Optimaalisten ratkaisujen sijaan päätökset pyritään ohjaamaan aiemmin rakennettujen mallien mukaisiksi, jolloin strategioista tulee ohjelmoituja. Strategiat tehdään ammatillisesti, ”käsi-

työnä” (crafted) ja toimintoja pyritään hallitsemaan kehittyneillä sisäisillä prosesseilla sekä ydintaitoihin keskittymällä. (emt: 22–27)

Systemisessä näkökulmassa huomio kiinnitetään yksittäisen organisaation sijasta yhteiskunnallisiin ja institutionaalisiin puitteisiin. Päätöksentekijät uppoavat (embed<sup>12</sup>) verkostoihin ja muodostavat kulttuurisesti spesifejä rationaliteetin muotoja (emt., Ferlie ym. 1996: 147–148). Organisaatiot pystyvät suunnittelemaan tulevaisuuttaan ja myös toimimaan tehokkaasti ympäristössään. Strategioiden määräytymisessä ovat keskeisiä tekijöitä paikallisten yhteisöjen kulttuuriset säännöt, sosiaaliset ryhmät, intressit ja resurssit. Päämäärät ja prosessit heijastuvat niistä spesifeistä sosiaalisista järjestelmistä, joissa strategiat ovat syntyneet. Ajattelutavan keskeisiä piirteitä ovat ympäristön arviointi ja yhteisön hyväksymien normien huomiointi. Tavoitteiden pluralistisuus korostuu, samoin prosessin harkittu luonne. (Whittington 1993: 28–41.)

Edellä käsitellyt lähestymistavat taustoittavat, auttavat ryhmittämään ja analysoimaan empiiristen strategiasuuntausten piirteitä. Rationalismi, fatalismi, pragmatismi sekä relativismi yhdistetään em. näkökulmiin selkiyttämään strategiasuuntausten suhdetta tulevaan (Sotarauta 1996: 175–181).

### 3.3. Strategian dimensionaalisuus

Useissa määritelmissä strategia rinnastetaan analyysiin perustuvaan strategiseen johtamiseen tai strategiseen päätöksentekoon, mutta myös toimenpiteitä edellyttävään suunnitteluun.

Strategista ajattelua pidetään perusterminä (de Kluyver 2000: 3), joka kuvaa organisaation johdon suorittamaa visioiden luomisprosessia ja niiden toimintaohjeistusta. Strategisella suunnittelulla kehitetään prosessia tukevia analyysejä, joilla

---

<sup>12</sup> Embeddedness-käsitteellä tarkoitetaan metodologiselle individualismille vaihtoehtoista logiikkaa, jossa markkinoiden lisäksi myös hierarkiat ovat uponneet sosiaalisten suhteiden verkostoihin, ja joilla on vaikutusta paitsi johtamiseen myös organisaatioiden strategioihin (Granovetter 1992: 233; Hamilton ym.1992: 185; Ahrne:1994: 47)



arvioidaan vision toteutumista, viestitään ja pannaan toimeen valittuja strategioita. Organisaatiohierarkiaa ajatellen strateginen ajatteluprosessi on ylhäältä alaspäin kulkeva ja suunnitteluprosessi alhaalta ylöspäin. (de Kluyver 2000: 10–11)

Strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen voidaan myös Druckerin mukaan erottaa toisistaan, jolloin eroja muodostuu toimintojen painopisteistä, jotka strategisessa suunnittelussa kohdistuvat päätöksenteon optimointiin ja strategisessa johtamisessa tuloksiin. Prosessien luonne on myös erilainen, suunnittelussa analyttinen ja johtamisessa organisatorinen, johtamisen näkökannat myös ovat suunnittelua laajemmat. (Ansoff & McDonnell 1990: 293–294).

Visio, joka on organisaation pyrkimyksiä kuvaava ja suunniteltu tila, hyödyntää strategiaa välineenä pitkällä tähtäimellä saavuttaa visioitu tila (strateginen tarkoitus). Strategian toteutukseen kuuluvat olennaisesti yleisen tason päämäärät (goals) ja tarkemmat, mitattavat tavoitteet (objectives). (Johnson & Scholes 2002: 13; de Kluyver 2000: 10–11.)

On perustellusti esitetty, että strategialle ei ole syytä hakeakaan täsmällisesti rajattua, yhtä oikeaa määritelmää, sillä usein kulloisestakin tilanteesta riippuu, millaisena määrittelyä tarvitaan (Sotarauta 1996: 213; Haveri 1995: 16). Lisäksi strategiasta ollaan siinä määrin erimielisiä, että yleistä määrittelyä ei strategiasta voida tehdä (de Witt, & Meyer 1999: 4). Myös de Kluyver kannattaa strategioiden eriyttämistä, koska menestyneet organisaatiot räätälöivät strategiansa, rakenteensa ja prosessinsa ympäristön muutosten mukaan käyttäen vahvuuksiaan edun saavuttamiseksi. (2000: xii, 3)

Jos asiaa ajatellaan pragmaattisesti, voidaan määritelmien sijasta etsiä niitä strategisia panoksia, joilla käytännön strategisia ongelmia pyritään ratkaisemaan. Tällöin joudutaan kiinnittämään huomiota de Kluyverin edellä mainitsemiin kysymyksiin strategian sisällöstä, prosessista ja organisaation ympäristöstä.

Pettigrew on lähestynyt strategian käsitettä kokonaisvaltaisesti, jolloin strategia ymmärretään muutosprosessin johtamisen ja muutoksen kontekstin kannalta. Prosessin johtamisessa kiinnitetään huomio strategiaan muutoksiin vaikuttavien

intressiryhmien toimenpiteisiin, reaktioihin ja vaikutusverkostoihin. Kontekstissa huomio kiinnitetään strategiavalintoihin vaikuttaviin sisäisiin tekijöihin ja toisaalta ulkoisiin tekijöihin, jotka on otettava huomioon ratkaisuja tehtäessä. Strategian sisältö koostuu organisaation dominoivasta ajattelukehyksestä, keskeisestä tarkoituksesta sekä päämäärästä ja kyvystä tarjota välineitä toteutukselle. (1988: 3–7) de Witt ja Meyer (1999: 6–14) jakavat Pettigrewn käsityksen strategian dimensionaalisuudesta ja pitävät strategiaa samoin kolmitasoisena käsitteenä. de Kluyver (2000: 3) puolestaan määrittelee strategian osatekijöiksi sisällön, kontekstin, toimintatavan ja muutoksen (four c's of strategy). Taulukkoon 2 on kerätty strategian dimensioita eräiden tutkijoiden mukaan.

**Taulukko 2.** Strategian dimensiot eräiden tutkijoiden mukaan..

	Whipp, Rosenfeld & Pettigrew (1988)	de Witt & Meyer (1999)	de Kluyver (2000)
Konteksti/ muutos	Kontekstit muodostavat strategian toimintapuitteet ja strategian muutosideat.	Konteksti muodostaa ne olosuhteet, jotka määrittävät strategian prosessia ja sisältöä.	Konteksti on organisaation ulkoinen toimintaympäristö, johon liittyy muutostekijöitä.
Prosessi/ menet- lytapa	Prosessi on malli strategian muodostamiseksi.	Prosessi on tapa, jolla strategiat syntyvät.	Prosessi on organisaatio-tyypin mukaisesti formaalinen tai informaalinen.
Sisältö	Sisältö ilmaisee organisaation ajattelukehyksen, strategian tavoitteen, sen alkuperän ja toteutuskeinot.	Sisältö on prosessin tuote.	Sisältö ilmaisee strategian näkökulman, polttopisteen ja pääulottuvuudet.

Pettigrew ja kumppanit korostavat jaottelussaan muutosprosessin johtamista ja siinä tarvittavaa sisällön, prosessin ja kontekstin välistä jatkuvaa vuorovaikutusta. de Witt ja Meyer pitävät kuvaamiaan dimensioita perusulottuvuuksina, jotka ovat erotettavissa jokaisessa strategisessa ongelmatilanteessa. de Kluyver näkee strategian sekä analyttisenä, että luovana organisaation hakiessa kestävästä kilpailuetua.

de Witt ja Meyer asettavat teoreettisia perusdikotomioita kunkin dimension kuvaukseen, kun taas Pettigrewn ym:n jaottelu on käytännöllisempi ja painottuu monitahoisempaan määrittelyyn. de Kluyver tuo de Wittin ja Meyerin ohella määrittelyyn strategian kytkennät organisaatiotasoihin, jolloin organisaatiotasojen erityispiirteet ja suhde strategioihin tulevat näkyviin. de Kluyverin muutosdimensio viittaa reagointiin taloudellisen, teknisen, poliittisen ja sosiokulttuurisen ympäristön muutoksiin, myös globaalilla tasolla, ja lähestyy Pettigrewn ulkoisen kontekstin käsitettä.

Edellä mainitut jaottelut ovat tämän tutkimuksen kannalta oivallisia huomioi-  
dessaan monipuolisesti tutkimusasetelmalle tärkeitä piirteitä. Strategian luonteen ymmärtäminen eri vaiheiden muodostamana muutosprosessina on analyysin kannalta tärkeitä, samoin myös jokaisen näkökulman tuomat erityispiirteet.

Pettigrewn edustamaa prosessinäkökulmaa on mahdollista hyödyntää myös strategista tilannetta arvioitaessa. de Wittin ja Meyerin (1999) dikotomiat<sup>13</sup> muodostavat selkeän käyttökelpoisen perusjaottelun kullekin dimensiolle. de Kluyver (2000)<sup>14</sup>, sekä de Witt ja Meyer tuovat myös mukanaan strategian sitomisen organisaatiotasoon. Penningsin mukaan on olemassa rajoittuneempiakin teoreettisia traditioita, kuten pelkästään strategian sisältöön kohdistuva tutkimus, joka on yhdistynyt yrityssektorin tutkimustraditioon (business policy), ja toisaalta suuntautuminen strategian päätöksentekoprosesseihin, mikä on yleistä julkiselle sektorille (public policy) (1985: 9). Käsillä oleva tutkimus noudattelee eräänlaista välimuotoa näistä kahdesta tutkimusperinteestä nostaessaan esille sekä prosessit, sisällöt, että kontekstit, jolloin eri osien prosessuaalinen luonne korostuu.

### 3.4. Strategian ulkoiset kontekstit

Nykyistä julkisten organisaatioiden toimintaympäristöä pidetään aiempaa erilaistuneempana, dynaamisempana, arvaamattomampana ja kompleksisempana,

---

<sup>13</sup> Kontrolloitu/kontrolloimaton prosessi ja sisältö, rationaalinen/intuitiivinen prosessi, organisaation sopeutuminen ympäristöön/ympäristön sopeuttaminen organisaatioon.

<sup>14</sup> Organisaatiotaso (corporate), toimialataso (business), toimintotaso (functional).

sekä toiminnan kannalta vaativana. Ympäristön erilaistuminen aiheuttaa vaikeuksia hahmottaa kokonaiskuvaa tärkeistä tekijöistä, dynaamisuus ja arvaamattomuus ilmenevät nopeina ja lisääntyvinä muutoksina ja kompleksisuus nostaa esiin vanhoja tulkintamalleja, jotka eivät enää päde. Organisaatioiden ympäristössä vaikuttavien voimien ja niistä vaikuttavimpien tunnistamisen arvioidaan olevan eräs strategiavaihtoehtojen luomisen perusedellytyksistä. (Kettunen 1991: 67, Johnson & Scholes 2002: 97–98, 102.)

Ympäristö on myös julkisille organisaatiolle toisaalta uhka toisaalta mahdollisuus ja sen huomioon ottaminen organisaation toiminnassa merkitsee varautumista ympäristön muutosvaateisiin. Bannerin ja Gagnén (1995: 76–78) mukaan ajattelutapa rakentuu systeemisen organisaatiokäsityksen varaan, jossa organisaatio on osa järjestelmää, johon kuuluu lisäksi lukuisa joukko ulkopuolisia tekijöitä. Systemisyys korostaa kokonaisuuksien näkemistä, asioiden välisiä suhteita ja muutosmalleja.

Sekä Mintzberg (1988: 294–295), että Johnson ja Scholes (2002: 93–95) korostavat tärkeimpien ympäristötekijöiden määrittelyä ja niihin sopeutumista organisaation ulkoisen kontekstin pohjana.

Liiketoiminnallisten organisaatioiden ympäristötekijöiden tiivistetty jaottelu muodostuu poliittisista, taloudellisista, sosiokulttuurisista, teknologisista, ympäristöllisistä ja laillisista tekijöistä (PESTEL) (Johnson & Scholes 2002: 102). Eppinkin ja de Waalin (2001: 39–46) tarkastelemat julkisen sektorin globaalit tekijät sisältävät kahta viimeksi mainittua lukuun ottamatta samat tekijäryhmät (PEST), ja joita myös Joyce (1999: 28–30) sanoo lainatun strategiaprosesseissa julkiselle sektorille. Nämä luokitukset tiivistävät käsitystä niistä ympäristötekijöistä, joita pidetään organisaatioille tärkeinä arvioitaessa ja rakennettaessa omaa toimintastrategiaa.

Verrattaessa julkishallinnollisten ja liiketoiminnallisten organisaatioiden strategioihin vaikuttavia tekijöitä, huomataan niiden olevan yllättäväkin samanlaisia. Sosiaali- ja terveystieteiden strategista nousevat esille taloudelliset, poliittiset, teknologiset, sosiaaliset sekä laillisuutta koskevat tekijäryhmät, joiden lisäksi myös

kansainväliset tekijät ja teknologian kehitys on huomioitu. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001: 34–44.)

Pääosa julkiseen strategiaan vaikuttavista tekijöistä voidaan sijoittaa Johnsonin ja Scholesin esittämiin ryhmiin yhtäläisten sisältöjen vuoksi, huolimatta siitä, että esimerkkiorganisaatiot ovat sangen erilaisia.

Tämän tutkimuksen ulkoiset kontekstit voidaankin tiivistää taloudellisiin, poliittis-oikeudellisiin ja sosiokulttuurisiin tekijöihin, sillä nämä tekijäryhmät kattavat strategiassa huomioitavat tekijät ja toisaalta antavat mahdollisuuden riittävään sisällölliseen muotoiluun. (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 18–19)

Seuraavissa alaluvuissa em. tekijäryhmiä tarkastellaan lähemmin ja pyritään kirjallisuudesta löytämään niitä strategioihin liittyviä konkreettisia tekijöitä, joiden avulla asiantuntijahaastattelujen tuloksia voidaan jäsentää.

#### *Taloudelliset tekijät*

Tarkastelun perusteella keskeisiksi kuntien strategioihin vaikuttaviksi taloudelliseksi tekijäryhmiksi nousivat valtionosuusjärjestelmä, veropolitiikka, vaikeasti arvioitavat tulot, yleinen suhdannekehitys, kuntien omat poliittis-hallinnolliset ratkaisut palvelutuotannossa sekä ulkopuolisen rahan vaikutukset.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän perustana on tilanne, jossa kuntien palvelutuotannosta aiheutuvia kuluja tasapainotetaan valtion keräämän tuloylijäämän siirrolla kunnille (Oulasvirta 2002: 83). Valtion toimenpiteiden kohdistuessa eri tavoin kuntiin on todettu, että kunnan vahva tai heikko talous saattaa olla enemmänkin seurausta valtion ratkaisuista kuin kunnan omista toimenpiteistä. Heikkojen ja vahvojen kuntien joukko on vaihdellut lähes vuosittain ja muutosta ovat rytmittäneet valtionosuusuudistukset, veropolitiikka sekä valtionosuusleikkaukset. (Helin 2001: 5.)

Rahoitusrakenteissa tapahtuneiden muutosten lisäksi kuntien omassa tulonmuodostuksessa ilmenneet muutokset ovat tuoneet epävarmuutta palvelustrategioi-

den suunnitteluun. Kuntien välisiä menoeroja on selitetty palvelurakenteella, toimintakulttuurilla tai politiikalla (Valtonen 2000: 42). Tätä käsitystä tukevat myös Sjöblomin havainnot tarve-, panos- ja ympäristötekijöiden sekä työn organisointiin liittyvien tekijöiden keskeisestä vaikutuksesta kustannuseroihin (1999: 112–121).

Julkisten palvelujen maksupolitiikan periaatteiden mukaan palvelut rahoitetaan pääosin verovaroin, asiakasmaksut suhteutetaan käyttäjän maksukykyyn, eikä käyttäjien asema saa olla riippuvainen asuinkunnasta. Maksupolitiikan linjauksiin kuuluu myös pyrkimys lisätä kuntien vastuuta ja vapautta maksujen määräämisessä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002: 158–171) Valtion vähennettyä osallistumistaan sosiaalipalvelujen rahoitukseen, yksityisten voimavarojen merkitys palvelujen resursoinnissa on korostunut.

#### *Poliittis-oikeudelliset tekijät*

Tärkeinä strategiaan vaikuttavina poliittis-oikeudellisina tekijöinä voidaan tarkastelun perusteella pitää hallintopolitiikan kehittämistavoitteita, sääntelyn ja ohjauksen kevenemistä, kuntien yhteistoimintavelvoitteita sekä yksityisen toiminnan sääntelyn kehittämistä.

Valtioneuvosto on hallintopolitiikan kehittämisessä asettanut mm. periaatteet julkisten palvelujen kehittämiselle ja korostanut asiakaskeskeisyyttä, valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. Käytännössä näitä linjauksia on toteutettu korostamalla palvelujen tuottajien valtaa palveluprosessissa. Palveluista ja niiden resursoinnista vastaavat yhä enemmän kunnat, joskin kansalaisia kehoitetaan sosiaalisen vastuun ottamiseen. (Kettunen 2000: 401–405.)

Kuntien toimintoja ohjaavan lainsäädännön kehitys on suuntautunut 1980-luvun alun suurehkosta sosiaalilakireformista alkaen kohti väljää puitelainsäädäntöä osana kuntien harkintavallan korostamista. Toimintojen sääntely on asteittain vähentynyt kunnallisen itsehallinnon vahvistuttua, ja myös ohjaus on muuttunut 1990-luvun alkupuolelta lähtien informaatio-ohjaukseksi. Valtion sääntelytoiminnan tarkoituksena on ollut kuntien tulojen vakauttaminen ja talouden ennustetta-

vuuden parantaminen sekä kuntien välisten erojen kasvun hillintä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001: 44)

Valtion sääntelytoiminta on 1980- ja 1990-lukujen aikana muuttunut useita kertoja edeten toimintokohtaisesta sääntelystä järjestelmäsääntelyn kautta velvoitesääntelyyn. Valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelmien luonne muuttui samoin käskyttävästä välineestä informatiiviseksi ja suosittelevaksi tavoite- ja toimintaohjelmaksi. (Koivisto 1997: 153.)

Velvoite huolehtia sosiaalihuoltolaissa mainituista tehtävistä ”sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään” (Ranta 2004: 97), merkitsee kunnille laajaa velvoitetta huolehtia sosiaalipalveluista. Kuntien palvelutuotantoon liittyvän yhteistoiminnan sääntely on lainsäädännössä sijoitettu pääasiassa sosiaalihuoltolakiin (1982/710) ja -asetukseen (1983/607), suunnittelu- ja valtiosuuslakiin (1992/733) ja joiltain osin erityislainsäädäntöön. Säännökset ovat keskeisiä sisältäessään ne tavat, joilla kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. (Ranta 2000: 88, 95, 270.)

Yksityisen sosiaalipalvelutuotannon sääntely tapahtuu erityislain (1996/603) ja -asetuksen (1996/1208) perusteella. Lainsäädäntöpohja rakentuu julkisia tuottajia velvoittaviin säännöksiin. Yksityisten tuottajien osalta vastaavia velvoitteita ei ole, lukuun ottamatta valvontaa koskevia pakkokontakteja kuntiin. Yksityisten ja julkisten tuottajien välinen pakollinen yhteistyö koostuu nimenomaan valvonnasta, jota viranomaiset ovat velvollisia suorittamaan.

### *Sosiokulttuuriset tekijät*

Tarkastelussa tärkeimmiksi sosiokulttuurisiksi tekijäryhmiksi nousivat yleisten demografisten muutosten ohella avainryhmien elinolosuhteet, palvelutarpeet ja palvelujen tuotantojärjestelmät.

Sosiokulttuuristen tekijöiden sisältö on laaja ja sille voidaan antaa sisältöjä, jotka kiinnittävät strategian laadinnan aiempia tekijöitä selkeämmin paikalliseen kontekstiin. Sosiokulttuurisen strategiamäärityksen tehtävänä on reflektoida

strategian yhteiskunnallisia ja kulttuurisia lähtökohtia. Tähän tekijäryhmään voidaan sijoittaa suuri joukko yhteiskuntapoliittisia muuttujia, jotka kuvaavat eri politiikkalohkoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimintaympäristön muutostekijöihin on luettavissa demografiset muutokset, köyhyys, syrjäytyminen ja kansanterveyden kehitys sekä elinympäristön muutokset (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001: 34–44). Johnson ja Scholes puolestaan esittävät liiketoiminnallisen organisaation sosiokulttuuriseksi tekijöiksi demografiaa, tulonjakoa, sosiaalista liikkuvuutta, elämäntyylin muutoksia, asenteita työhön ja vapaa-aikaan, konsumerismia, sekä koulutustasoa (2002: 102). Joiltain osin tekijät vastaavat toisiaan joiltain eivät. Arvioitaessa muuttujia, näyttävät ministeriön valinnat kohdistuvan spesifimmin sosiaalialan toimintojen ydinalueille.

Ulkoiset kontekstuaaliset tekijät sitoutuvat käytännön tasolla yhteen, jolloin taloudelliset, poliittis-oikeudelliset ja sosiokulttuuriset tekijät edustavat usein eri puolia pohdittavana olevasta asiasta. Näiden tekijäryhmien huomioiminen strategiakeskustelussa saa lisäpontta Gibbonsin ja Ziemanin toteamuksesta ideoiden syntymisestä, nousemisesta ja kaatumisesta erityisesti juuri sosiaalisissa, poliittisissa ja taloudellisissa konteksteissa (Pettigrew, Thomas & Whittington 2002: 15).

### **3.5. Strategian sisäiset kontekstit**

Sisäiset kontekstit sisältävät tekijöitä, joiden vaikutuksesta varsinaiset ratkaisut tehdään. Suuressa osassa strategiakirjallisuutta sisäinen konteksti sivuutetaan implisiittisesti mielenkiinnottomana ja myös siksi, että strategioiden synty nähdään suppeasti organisaation johdon tehtävänä ja organisaatiot vastaavasti johdon joustavana ja monipuolisena resurssina toteutuksessa (Sotarauta 1996: 12). Whippin Rosenfeldin ja Pettigrewn mukaan sisäiset kontekstit käsittävät organisaation rakenteen, kulttuurin ja poliittisen kontekstin, eli tekijät, joista strategian ideat ovat peräisin ja joiden perusteella strategisia muutoksia suunnataan (1988: 18; Sotarauta 1996: 18).



Ulkoisia konteksteja koskevan luvun tavoin seuraavissa alaluvuissa em. tekijäryhmiä tarkastellaan lähemmin ja pyritään kirjallisuudesta löytämään niitä strategioihin liittyviä konkreettisia tekijöitä, joiden avulla asiantuntijahaastattelujen tuloksia voidaan jäsentää.

### *Organisaation rakenne*

Tarkastelun perusteella strategiaan vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat organisaation muodollinen rakenne ja toisaalta henkilöstön keskinäisten suhteiden formaaliset ja informaaliset rakenteet (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 5,18).

Organisaation rakenteen ja strategian suhdetta ajateltaessa nousee esiin kysymys siitä, onko strategia sovitettava organisaation rakenteeseen vai päinvastoin. Tällöin klassisen koulukunnan vastaus on selvä, strategia on primääri ja organisaatorakennetta on sopeutettava kulloinkin vallitsevaan strategiaan. Prosessualistit sen sijaan kritisoiivat tätä näkemystä pitäen mahdollisena muodostaa strategioita ilman mitään kytkentää rakenteisiin. Käytännössä rakenne sekä mahdollistaa, että hillitsee strategioita. (Whittington 1993: 116.)

Yksityisen sektorin on sanottu tuoneen julkiseen sektoriin lisää vaihtoehtoja strategioiden muotoiluun. Käytäntöjen ja ideologian on kuitenkin väitetty kulkevan julkisella sektorilla eri tahdissa, sillä omaksuttu kieli ja tekniikat eivät ole edustaneet ideologisia periaatteita, vaan työn organisoinnin taustamuutoksia. Kuvaus on analoginen ajateltaessa kvasistrategioiden käyttöä julkisen sektorin luomilla kvasimarkkinoilla. (Ferlie 2002: 292–293.) Julkisella sektorilla on toimintastrategioita, jotka käyttävät liiketoiminnallisen tradition mukaista ilmiä, mutta ovat ideologialtaan julkishallinnon periaatteita noudattavia hybridejä. Tätä kehitystä pidetään kuitenkin merkinä julkisten ja yksityisten organisaatioiden lähentymisestä, joskin selkeämpiä lähentymisen merkkejä ovat mm. yksityisen rahoituksen lisääntyvä määrä julkisessa toiminnassa<sup>15</sup>, sääntelyjärjestelmien ke-

---

<sup>15</sup>Suomessa yksityisen rahoituksen vaikutusten voidaan arvioida lisääntyneen kunnallisessa tuotannossa. Yksin Raha-automaattiyhdistys rahoittaa merkittävästi yleishyödyllisten järjestöjen toimintaa. (vuonna 1994 767:n ja vuonna 2004 jo 1145:n järjestön Raha-automaattiyhdistys 1994; Raha-automaattiyhdistys 2004) Vaikka järjestöjen saamat yleis-, investointi-, toiminta- tai projektiaivastukset eivät tule kuntien käyttöön, hyötyvät kunnat rahoituksen vaikutuksista järjestöyhteistyön kautta.

ventäminen ja organisaatioiden strategioista vastanneiden professionaalisten ryhmien vallan heikkeneminen. (emt.)

Toinen osa organisaation rakenteesta, henkilöstön keskinäisten suhteiden merkitys strategialle, on ymmärrettävä formaalien rakenteiden ohella myös informaalisisina rakenteina. Formaalisen organisaation merkitys organisaatioiden strategioille tunnustetaan laajalti. (Chakravarthy & White 2002: 197–198) Kuitenkin informaalista organisaatiota pidetään tärkeänä kanavana strategiauudistusten hyväksynnän varmistamiselle. Erimielisten organisaation jäsenten luottamus katsotaan saavutettavan oikeudenmukaisella prosessilla, joka on signaali arvostuksesta ja pyrkimys suojella organisaation jäsenten intressejä. Erityisesti riskialttiiden muutosten ja innovaatioiden ollessa kyseessä luottamuksen rakentamista organisaation jäsenten välille pidetään strategian kannalta tärkeänä. (emt.) Henkilöstön uhkaaviksi kokemiin muutos- ja uudistustilanteisiin voidaan vaikuttaa huomattavasti johdon optimistisella asennoitumisella, mutta johto voi myös vaikuttaa asenteisiin päinvastaisesti välittämällä pessimistisyyttä vastaavanlaisessa tilanteessa. (Lumijärvi 1993: 15.)

### *Organisaatiokulttuuri*

Tiivistettynä organisaatiokulttuurin käsite merkitsee organisaation rakenteita ja prosesseja määrittävää muuttujaa, joka muodostuu arvojen hierarkiasta. Strategian suhde kulttuuriin on kuitenkin syklinen sillä strategiaprosesseilla on myös kulttuuria muokkaava vaikutus.

Organisaation kulttuurilla tarkoitetaan toiminnan legitimoinnin perustana olevia uskomuksia, merkityksiä ja rationaliteetteja sekä kieltä, koodeja ja sääntöjä, jotka hallitsevat em. perusteita koskevaa informaatiota (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 18–19).

Organisaatiokulttuurin ja strategian suhdetta käsiteltäessä on ensin kiinnitettävä huomio organisaatiokulttuurin käsitteeseen. Kinnusen (1990: 16–18) tiivistämien ajatusten mukaan organisaation kulttuurin tutkimuksessa ja tulkinnessa on kaksi pääsuuntausta, joista toinen katsoo kulttuurin olevan organisaation rakenteita

sekä prosesseja määrittävä muuttuja ja toinen puolestaan lähestyy organisaatiota itsessään kulttuurisena entiteettinä.

Jälkimmäinen ajattelutapa korostaa organisaation jäsenten ajattelun, tulkintojen ja toiminnan osuutta organisaation kulttuuria muokkaavana tekijänä. Keskeisiä ovat organisaation jäsenten yhteisesti omaksumat ajattelutavat ja toiminnan hyväksyttävät päämäärät sekä subjektiivisten kokemusten tulkinta ja mentaaliset prosessit.

Kulttuuria muuttujana käsittelevä ajattelutapa näkee kulttuurin yhtenä taustamuuttujana organisaation rakennetta ja toimintaa selitettäessä. Lähestymistapa korostaa organisaatiota oman toimintansa myötä kulttuuria luovana ja muovavana tekijänä. (emt.).

Itse organisaatiokulttuurin rakenteen osalta useimmissa tutkimuksissa kulttuuri jaetaan tasoihin, jotka kuvaavat toisaalta kulttuurin rakennetta, toisaalta sen kerrosten välisiä suhteita ja hierarkiaa.

Scheinin (1987), Hofsteden (1993) ja Lundbergin (1985) näkökulmissa organisaatiokulttuuriin on yhteistä se, että organisaatiokulttuuri rakentuu perusoletuksille tai sellaisille arvoille, jotka ovat piileviä, tiedostamattomia ja abstrakteja. Tämän perustason tehtävänä katsotaan olevan määrittää muita tasoja tiettyjen, hyväksytyjen perusarvojen avulla. Seuraava taso muodostuu käytännön toimintaa ja tehtäviä ratkaisuja helpottavista ja ohjaavista selkeistä ohjeista. Taso ilmaisee asioiden toivotun olotilan ja samalla tason tehtävänä eksplikoida organisaatiossa vallitsevia päämääriä, ihanteita ja malleja. Artefaktien ja symbolien taso ilmaisee konkreettisimman tason organisaatiokulttuurista, eli sen faktiset saavutukset sekä organisaation havaittavan käyttäytymisen. (Kinnunen 1990: 16–18)

Tarkasteltaessa organisaatiokulttuurin suhdetta organisaation strategiaan, on todettava, että strategioiden luominen ja muuttaminen tapahtuvat tiettyjen, organisaatiossa omaksuttujen piirteiden mukaan. Lähtökohtana on organisaatiokulttuurin tasojen muodostama rakenne, ja näiden tasojen operationalisointi. Kulttuuriset uskomukset vaikuttavat strategiaan pyrkimyksiin muovaamalla

strategioiden toteutusta ja vaikuttamalla jo täytäntöön pantujen strategioiden ylläpitoon ja uudelleenmuotoiluun. Toisaalta kulttuuriset uskomukset vaikuttavat organisatoristen prosessien hyväksymiseen ja ohjaavat niitä, mikä vuorostaan vahvistaa kulttuurisia uskomuksia. (Sackmann 1991: 155–156.)

### *Vallanjako organisaatiossa*

Vallanjako näyttäytyy julkisissa organisaatioissa luottamushenkilöiden ja virkamiesten välisenä poliittishallinnollisena toimintasuhteena, joka on keskeinen tekijä vaikutettaessa strategian lopputulokseen.

Politiikalla strategian kontekstina tarkoitetaan tässä yhteydessä organisaation sisäistä vallanjakoa ja siihen osallistuvia tahoja (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 18–19). Vallan ja vaikuttamisen on katsottu määrittävän poliittista käyttäytymistä organisaatiossa siten, että vaikutusmahdollisuudet kohdistuvat tärkeisiin toimintapoliittisiin päätöksiin tai resursseihin. (Chakravarthy & White 2001: 190.)

Vallan käyttö julkisella sektorilla tapahtuu virka- ja luottamushenkilöiden yhteistoimintana. Vallan käsitteenä käytetään usein Weberin määrittelyä ”todennäköisyydestä toteuttaa sosiaalisessa suhteessa oma tahtonsa riippumatta siitä, mihin tämä todennäköisyys perustuu”. (Marris 1996: 87) Käytännön toiminnassa vaikutusvalta kuitenkin perustuu hierarkkisen toimivallan ja auktoriteetin lisäksi päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden kykyihin, karismaan ym. epävirallisiin tekijöihin (Ruostetsaari & Holttinen 2001: 22).

Virkamiesten mahdollisuutta vallan käyttöön pidetään huomattavana. Valmistelun ja päätöksenteon kohteeksi nousevien asioiden valintaa ja vaikuttamista ratkaisuvaihtoehtoihin pidetään lopputuloksen kannalta jopa vahvempana vaikuttamiskeinona kuin päätöksentekotilanteessa tapahtuvaa vallan käyttöä (Ruostetsaari & Holttinen 2001: 22). Käytännön päätöksenteossa virkamiehillä on mahdollisuuksia kontrolloida sitä tietoa, jonka perusteella strategiapäätöksiä lautakunnissa tehdään. Esitysten yksityiskohdista tiedottaminen, aiheiden valikointi agendalle (funneling) sekä luottamushenkilöiden ja virkamiesten suhteet ovat

keskeisiä tekijöitä vaikuttaa luottamushenkilöiden saamaan tietoon valmisteltavista asioista. (Ferlie ym. 1996: 156–157.)

Virkamiesten ja luottamushenkilöiden välistä yhteistoimintaa strategioiden muotoilussa on tyypitelty erityisesti luottamushenkilöiden roolin kannalta. Keskeinen asia oli valmisteluprosessi, jossa luottamushenkilöiden rooli vaihteli ”kumileimasimesta” tutkivan tai asioihin puuttuvan roolin kautta parhaimmillaan strategisia visioita hahmottavaksi toimijaksi. Kahdessa ensimmäisessä tilanteessa ongelmana on se, että luottamushenkilöt eivät käytännössä osallistu strategia-päätöksen tekoon. (Ferlie ym. 1996: 160.)

Politiikan ja hallinnon suhdetta on tarkasteltu niiden yhdistämis- ja erottamistendenssien kautta. Nykyisen julkisen johtamisen managerialistisen<sup>16</sup> suuntauksen mukaan hallinnon ja politiikan erottaminen nähdään tehokkuuspyrkimysten mukaisena yleisen edun ilmentymänä. Tehokkuutta lisäävänä tekijänä on nähty sekä hallinnon, että asioiden hierarkkiset järjestelmät, joissa erotellaan poliitikoille ja virkakoneistolle kuuluvat tehtävät. Yleisyysasteen mukaan tapahtuva jaottelu määrittää strategiat poliittisten päättäjien ja operatiiviset asiat viranhaltijoiden tehtäväalueeseen kuuluviksi. Näin laajemmista ja yleisemmistä asioista päättäminen valtasisältöineen maksimoi poliittisen toiminnan merkityksen. (Möttönen 1997: 82–85.)

Edellä kuvatun perusteella voidaan päätellä, että päätös- ja vaikutusvallan jakautumisella strategioita suunnittelevissa elimissä sekä elinten rakenteella ja käytännön prosesseilla on merkitystä lopputuloksen kannalta. Päättäjien tausta sekä kokemus, asenteet, intressit ja kokonaisnäkömyksen omaaminen strategiatyöskentelystä ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat strategioiden muotoutumiseen. Oma keskeinen vaikutuksensa on myös tehokkuusvaatimukseen perustuvalla pyrki- myksellä määrittää virka- ja luottamushenkilöiden toimialaan kuuluvat asiat.

---

<sup>16</sup> Termillä viitataan New Public Management -ajatteluun ja erityisesti johtamiseen, johtamisen edellytyksiin ja johtamisen konteksteja muokkaaviin reformeihin liittyvään käsitteeseen (Ojala 2003: 27).

### 3.6. Strategiset prosessit

Prosessien avulla tarkastellaan strategian suuntaamiseen liittyviä tekijöitä ja itse tuottamisprosessia. Prosessit viittaavat muutoksiin vaikuttavien intressiryhmien toimenpiteisiin, reaktioihin ja vuorovaikutusverkostoihin, joiden pohjalta muutokset lopullisesti määräytyvät (Sotarauta 1996: 18). Strategioiden kannalta keskeisiksi muodostuvat suunnitelmallisten ja intuitiivisten prosessien edut ja haitat, poliittisten ja hallinnollisten päätösten luonne ja käyttö, sekä prosessien kontekstuaalisuus.

Strategiaprosessi ymmärretään teoreettisesti kahdella toisilleen vastakkaisella tavalla. Toinen ajatussuuntaus korostaa prosessin rationaalisuutta, suunnitelmallisuutta, ohjaavuutta ja johtamista. Toinen näkemys puolestaan korostaa prosessin intuitiivisuutta, inkrementalistisuutta ja kuvailevuutta sekä prosessia organisaation toiminnan tuloksena. Pakollisten valintojen<sup>17</sup> merkitys nähdään lisäksi etenkin julkisen sektorin strategisiin prosesseihin vaikuttavana tekijänä. (Chakravarthy & Lorange 1999: 114–120; de Witt & Meyer 1999: 96–113; Quinn 1999: 120–133; Collier, Fishwick & Johnson 2001: 17–22.)

Organisaatioissa strategisia suunnitelmia koordinoidaan mallisuunnitelmilla, joiden tehtävänä on poistaa erimielisyyksiä ja taata organisaatiolle yhteinen toimintasuunta. Kritiikkinä nähdään autonomisen toiminnan rajoitetut mahdollisuudet. Erityisesti laaja yleinen suunnitelma ei rohkaise aloitteiden tekoon eikä uusien toimintasuuntien kehittelyyn. Suunnitelmien vertailu parhaan toimintasuunnan löytämiseksi korostaa pyrkimystä optimaaliseen toimintaan ennen resurssien sitomista.

Inkrementalistien mielestä toimintaa ei voi nähdä vain toteutuneena suunnitelmana, vaan ajattelu ja toiminta pyritään yhdistämään ja oppimisen tulee olla pohjana strategioiden suunnittelussa. Myöskään suunnitelmien merkityksestä ei

---

<sup>17</sup> Collier ja kumppanit huomauttavat pakkovalinnan ulottuvuudesta (the enforced choice dimension), jolla tarkoitetaan toiminnallisten yksiköiden strategian kehittämisen ulkoisia rajoitteita. Rajoite voi olla julkisen tai yksityisen organisaation omalta keskushallinnoltaan saama päätös suunnata strategia tietyllä tavoin, myös voimakkaat osallisten ryhmät saattavat määrätä organisaation strategiset valinnat (2001: 21).

näkökulmissa olla yhtä mieltä. Tarkan ja luotettavan suunnittelun katsotaan poistavan häiriötekijöitä ja takaavan organisaation luotettavan toiminnan. Suunnittelun vastustajat eivät kuitenkaan pidä organisaation muokkaamisesta koneen kaltaiseksi, vaan katsovat tietyn asteisen kaaoksen olevan organisaatiolle eduksi sopeutumisen, kokeilujen ja oppimisen kannalta. (de Witt & Meyer 106–108.)

Strategiasuunnittelu formaalina prosessina kokoaa ja kurinalaistaa prosessia. Organisointi on tiukkaa, velvollisuuksiin ja vastuisiin sidottua sekä tulosten osalta kontrolloitua. Tiukka järjestys merkitsee myös ylimmän johdon valvonnan tehostumista kaikkien implementaatiotoimenpiteiden ollessa säädelyjä. Inkrementalistinen kritiikki kohdistuu em. tavalla rakennettujen järjestelmien turhiin manereihin, jotka estävät poliittisen tuen hankinnan, oivallusten tekemisen ja oppimisen. Myös työnjaosta käsitykset eroavat. Suunnitteluperspektiivin suosioiden kannalta suunnittelijoiden ja toimeenpanijoiden tai kehittäjien ja päättäjien töiden erottaminen toisistaan on edullista varmistaessaan strategisen ja operationaalisen työn erottelun. Erottelun tuodessa etäisyyttä jokapäiväiseen työhön, antaa se tiettyä objektiivisuutta arviointeihin. Inkrementalistit puolestaan pitävät tätä eroa suurimpana syynä siihen, että strategioita ei kyetä toteuttamaan onnistuneesti. Kehittäjien ja innovaattoreiden ei ole järkevää jakaa kehittämistä ja toteuttamista eri toiminnoiksi, vaan pyrkiä yhdistämään ne yhdeksi tehtäväksi. (em. 108–109)

Ajattelutapojen voidaan katsoa edustavan strategisen ajattelun suuntausten peruseroja. de Witt ja Meyer esittävät suunnitelmallisen prosessin organisaatioille suuntaa-antavana, organisointia helpottavana, koordinointia nopeuttavana, ja pitkäaikaiseen sitoutumiseen rohkaisevana strategian luomistapana. Ongelmana on suunnittelun perustuminen epätietoisuudelle siitä, miten asiat tulevaisuudessa tulevat kehittymään (de Witt & Meyer 1999: 7–9).

Intuiivinen ajattelutapa esitellään rationaalisen tavan vastakohtana ja kritiikkinä sekä kytkeytyneenä ns. pahojen ongelmien (wicked problems) ratkaisuun. Nämä ovat luonteeltaan uniikkeja, kompleksisia, muihin ongelmiin linkittyneitä, tulokittavissa useilla tavoilla ja vailla rajallista määrää oikeita vastauksia. Tämän tyyppisiin ongelmiin, jollaisia strategiset ongelmat ajattelutavan kannattajien

mukaan luonnostaan ovat, ei suunnitelmallisella toiminnalla voida vastata, vaan vaikeudet alkavat jo ongelman määrittelystä ja sen analysoinnista. (de Witt & Meyer 1999: 7–9, 96–105.) Taulukossa 3 esitetään suunnittelu- ja inkrementalistisen perspektiivin keskeiset erot (de Witt & Meyer 1999: 105).

**Taulukko 3.** Suunnitteluperspektiivi ja inkrementalistisuus.

	Suunnitteluperspektiivi	Inkrementalismi
Painotus	Harkinta emergenttisuuden asemasta.	Emergenttisyys harkinnan asemasta.
Strategian luonne	Päämäärähakuisuus.	Asteittain muotoutuva.
Strategian muodostaminen	Laskelmointi, arviointi.	Keksiminen, löytäminen.
Muodostamisprosessi	Kaavamaisesti koottu, yhtenäinen.	Rakenteeltaan määrittelemätön, ja hajanainen.
Muodostamisprosessin eteneminen	Ajattelu ennen toimintaa.	Ajattelu ja toiminta yhteenkietoutuneita.
Keskeistä strategiassa	Päätöksenteon malli (suunnitelma).	Toiminnan malli (käyttäytyminen).
Päätöksenteko	Hierarkkinen.	Poliittinen.
Keskeistä päätöksenteossa	Resurssien optimaalinen allokointi ja koordinointi.	Kokeilu ja rinnakkaiset aloitteet.
Tulevaisuuden kehitys	Ennalta arvioitavissa, ennakoitavissa.	Osittain tuntematon ja ennustamaton.
Asenne tulevaisuuteen	Sitoumusten tekeminen, valmistautuminen tulevaan.	Sitoumusten lykkääminen, joustavuuden säilyttäminen.
Toteutuksessa keskeistä	Ohjelmointi (organisatorinen tehokkuus).	Oppiminen (organisaation kehittyminen).
Strateginen muutos	Top–down toteutus.	Vaatii laajoja kulttuurisia ja tiedollisia muutoksia.

Mintzberg ja Lampel näkevät laajan koulukuntatarkastelun<sup>18</sup> perusteella määräävän (prescriptive) prosessin korostavan taipumusta ohjattuun kasvuun ja kuvailevan (descriptive) prosessin korostavan taipumusta luonnolliseen kasvuun. Koulukuntien korostamista keskeisistä elementeistä huolimatta ratkaisevaa on kuitenkin tietää, miten strategian muodostus organisaatiossa todella tapahtuu (1999: 29).

<sup>18</sup> Kyseessä on 10 koulukunnan tarkastelu strategiaprosessin kannalta. Näistä kirjoittajat katsoivat 3 olevan määrääviä ja 7 kuvailevia (1999: 21–30).



Strategian luomisprosessi voidaan nähdä paitsi rationaalisen johtamisen ja emergentimpien kulttuuristen tai poliittisten prosessien kannalta, myös pakkovalintoina. Tämä pakkovalinnan käsite kiinnittyy erityisesti julkiseen sektoriin korostaessaan ulkoisten, rajoittavien tekijöiden vaikutusta, kuten valtion tai kunnan keskushallinnon valtaa puuttua toimialan strategian määrittelyyn (Collier ym. 2001: 17–22). Toisaalta ajatus ei ole vieras myöskään liiketoiminnallisten organisaatioiden keskus-, alue- ja paikallisorganisaatioiden suhteissa.

Chakravarthy ja White kiinnittävät muun ohella huomioita myös poliittisiin prosesseihin, joilla ratkaistaan konflikteja, ja joita syntyy kilpailevien intressien pyrkiessä horjuttamaan vallassa olevien tahojen preferenssejä. Vallan avulla tehtyjä päätöksiä pidetään tietyissä tilanteissa oikeina, koska epävarmuuden tilassa poliittinen päätös saattaa olla ainoa mahdollinen ratkaisu. Hallinnollisessa prosessissa korostuu strategiaprosessin johtamisen ja toiminnan keskinäinen vuorovaikutus organisaation kontekstissa. Poliittinen prosessi ratkaisukeskeisenä on kirjoittajien mielestä sopiva erityisesti strategisen muutoksen johtamiseen sekä päämääriä koskevien ongelmien ratkaisemiseen. (Chakravarthy & White 2002: 187–194, 201–202.)

Whippin ja kumppaneiden strategiaprosessiin ei liity eksplisiittisiä kokonaisuutta jäsentäviä jakoja, mutta se listaa ns. hyviä kysymyksiä, joihin olisi löydettävä prosessissa vastauksia. On kiinnitettävä huomio strategiaprosessin historiallisiin juuriin ja kontekstuaalisuuteen sekä siihen, keiden toimesta strategiaprosesseja käynnistetään ja ylläpidetään, minkä tyyppisillä areenoilla prosessit syntyvät, millaiset muutoksen mallit hallitsevat ajattelua ja toteutusta sekä missä määrin strategiat sopivat organisaation toimintaympäristöön. (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 18–19.) Keskeisenä ajatuksena on strategian eri komponenttien kytkeä yhteen, jolloin vasta on mahdollista muodostaa oikea kuva prosessista.

Perusjaottelun puutteisiin on reagoitu kehittämällä modernimpia suunnittelukäytäntöjä, jotka pohjautuvat todellisuuden kommunikatiiviseen määräytymiseen. Kyse on suunnitteluun vaikuttavien erilaisten asioiden yhteensovittamisesta tyydyttäväksi vaihtoehdoiksi rajoitetun rationaalisuuden hengessä. Kriitiikin kohteena on klassisen suunnittelukäytännön optimaalisuus ja tapa etukäteen mää-

ritellä suunnittelussa käsiteltävät asiat, kun taas kommunikatiivisessa suunnittelussa suunnittelua koskevat asiat valitaan kommunikaatioprosessien jälkeen.

Tasapainotetun mittariston (Balanced Scorecard, BSC) idea strategisena johtamisvälineenä perustuu myös kommunikatiivisuuden ajatukselle, jossa mittaristo toimii organisaation yhteistyön, informoinnin ja kommunikoinnin välineenä. Kaplanin ja Nortonin kehittämässä mittaristossa strategiaan pyritään sovittamaan yhteen talouden, asiakkaan, oppimisen ja kasvun sekä liiketoimintaprosessien näkökulmat (1996: 9). Lähtökohtana ovat organisaation visio ja strategia, joiden pyrkimyksiä mittariston ulottuvuudet täsmentävät.

Suomessa on kehitetty erityisesti julkisen sektorin käyttöön sopivia sovellutuksia Nortonin ja Kaplanin mallista, joista tasapainoisen onnistumisen strategia pyrkii mahdollistamaan poliittisten, ideologisten ja arvoperustaisten näkemysten liittämisen päätöksentekoon, strategia myös syntyy prosessin osana eikä toimi sen lähtökohtana (Määttä & Ojala 1999: 50–69). Toinen malli tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmista korostaa taloudellisen näkökulman sijasta vaikuttavuutta ja oppimisen sijasta henkilöstön aikaansaannoskykyä (Lumijärvi 1999).

Julkisen hallinnon suunnitteluajattelun on arveltu kuitenkin kehittyneen klassiseen suuntaan keskittymällä vahvaan tulosajatteluun rationalismin hengessä. Liiallista kokonaisvaltaisuutta on pyritty välttämään keskittymällä painopistealueisiin (Sotarauta 1996). Yhteistoiminnallisuuden tarkastelu kunnallisissa strategioissa pyrkii vastaamaan tämän tyyppiseen keskusteluun.

### **3.7. Strategian sisältö**

Strategian sisältöosa koostuu organisaation dominoivien ajattelukehysten, keskeisten tavoitteiden, strategian lähteen sekä toteutuksen ennakointikyvyn tarkastelusta (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 18). Lisäksi on huomioitava organisaatiotaso, johon sisältö on sidoksissa (de Witt & Meyer 1999: 9–12; de Kluyver 2000: 7).

Organisaatiossa vallitsevaa ajattelukehystä lähestytään osana strategisen muutoksen kuvausta, jolloin se asettuu kontekstin ja prosessin ohella yhteismitalliseen kehykseen. Dominoiva ajattelukehys kuvaa organisaation perussuhtautumista muutokseen keskeisten tehtävien hoitamisessa myös yhteistoimintaympäristössä. Dominoivien ajattelukehysten sisältö on Whippin ja kumppaneiden mallissa sitoutuneena organisatoriseen muutokseen, joka pyrkii yhdistämään kontekstit, prosessit ja sisällön (Whipp ym. 1988: 51–53).

Johnson ja Scholes lähtevät kehittämisstrategian käsitteestä, joka jokaisella organisaatiolla on oltava, jotta sen elinkelpoisuus olisi varmistettu. Karlöf korostaa peruskysymystä, onko organisaation tarkoitus jatkaa nykyisiä toimintamuotoja vai kehittää uusia (1998: 42). Julkisen palveluorganisaation kehittämisstrategian olennainen osa on se valinta, jonka avulla palvelujen laatu ja kustannukset saadaan pidettyä aiotuissa puitteissa. (Johnson, Scholes 1988: 147–149.)

de Witt ja Meyer katsovat strategian sisällössä sen olevan keskeistä, millä tasolla toimitaan. Toiminnallisen tason, toimiala-, organisaatio- tai verkostotason strategioiden sisällöt on heidän mukaansa nähtävä hierarkkisena rakenteena, jossa ylemmän tason strategia edellyttää alemman tason toimivaa strategiaa. (1999: 11) Toisaalta on kiinnitettävä huomiota siihen, pyrkiikö organisaatio sopeuttamaan toimintansa ulkoiseen ympäristöönsä (outside-in) vai etsimään resursseihin parhaiten sopivan toimintaympäristön, (inside-out). de Wittin ja Meyerin ajattelu voidaan nähdä kontingenssiteoreettisia piirteitä puoltavana kannanottona, jossa korostetaan strategian merkitystä ulkoisen sopeutumisen välineenä ja osajärjestelmien sopeutumisen merkitystä kokonaisuuteen.

Yhteistoimintaympäristössä on kuitenkin olennaista korostaa organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä toimintastrategioihin. Mattsson on strategioiden taustarakenteissa kiinnittänyt de Wittin ja Meyerin (1999: 195–196) tavoin huomiota ulottuvuuksiin, jotka vaikuttavat strategian sisältöön erityisesti verkostomuotoisessa ympäristössä. Tällöin on kiinnitettävä huomio perusdikotomioihin, kuten ympäristöön sopeutumiseen tai sen muuttamiseen, yhteistoimintasuhteiden standardointiin tai erilaistamiseen sekä toimintaan joko omin resurssein tai ulkoisin resurssein. (1988: 242–244.)

Organisaation keskeisiä tavoitteita kuvataan Whittingtonin toimesta (1993: 2–6) jatkumolla, jonka ääripäät ilmaisevat toisaalta tavoiteltujen tulosten monoliittisuuden astetta ja toisaalta pluralistisuutta. Jaottelun klassiset ja evolutionaariset ajatussuuntaukset korostavat strategian tulosten yksiselitteisyyttä ja selvyyttä. Pluralistinen tulosrakenne on ominaista systeemiselle ja prosessuaaliselle suuntaukselle, joissa strategian tulos nähdään edellistä ajattelua monipuolisempana. (emt. 11–39)

Strategian lähde ja toteutuksen ennakointikyky muodostavat myös tiettyjä strategisia peruskäsitteitä, joiden perusteella käsitellyt strategiasuuntaukset poikkeavat toisistaan. Klassismi perustuu instrumentaaliseen rationalismiin ja keskeinen osa toiminnasta liittyy ympäristön analyysiin ja muodolliseen suunnittelu-prosessiin. Tulevaisuuteen pyritään vaikuttamaan suunniteltujen toimenpiteiden avulla sitä paremmin, mitä moitteettomammin prosessin eri vaiheet on suoritettu (Whittington 1993: 10–41; Sotarauta 1996: 171–181).

Evolutionaarisuus perustuu populaatioekologisille ajatuksille, joissa ympäristön muutokset joko synnyttävät tai hävittävät organisaatioita. Organisaatioiden kykyyn ennakoida toimintaympäristön muutoksia ei uskota, ainoastaan uusilla innovaatioilla ja kokeiluilla saavutettu kilpailuetu on ratkaisevaa. (emt.)

Systeeminen näkemys perustuu kontekstuaalisuudelle, jossa organisaatioiden toiminta korostaa paikallisuutta ja yhteisöistä esiin nousevia normeja. Tulevaisuuden suunnittelu uskotaan mahdolliseksi, samoin vaikuttaminen organisaation ympäristöön. Ratkaisujen taustalla ovat sosiaaliset verkostot ja kulttuuri. (emt)

Prosessuaalisuus perustuu rationaalisuuden kritiikkiin ja organisaatioiden mikropolitikkaan. Tulevaisuuden suunnittelu katsotaan turhaksi inhimillisen epätäydellisyyden vuoksi ja sopeutumista maailmaan korostetaan. Tulevaisuuteen vaikuttavat erilaiset organisaatioiden ryhmittymät ja poliittiset kompromissit. Suhde tulevaisuuteen on pragmaattinen hyväksyen pluralismin ja kompleksisuuden (emt.)

### 3.8. Yhteenveto yhteistoiminnan ja strategian suhteesta

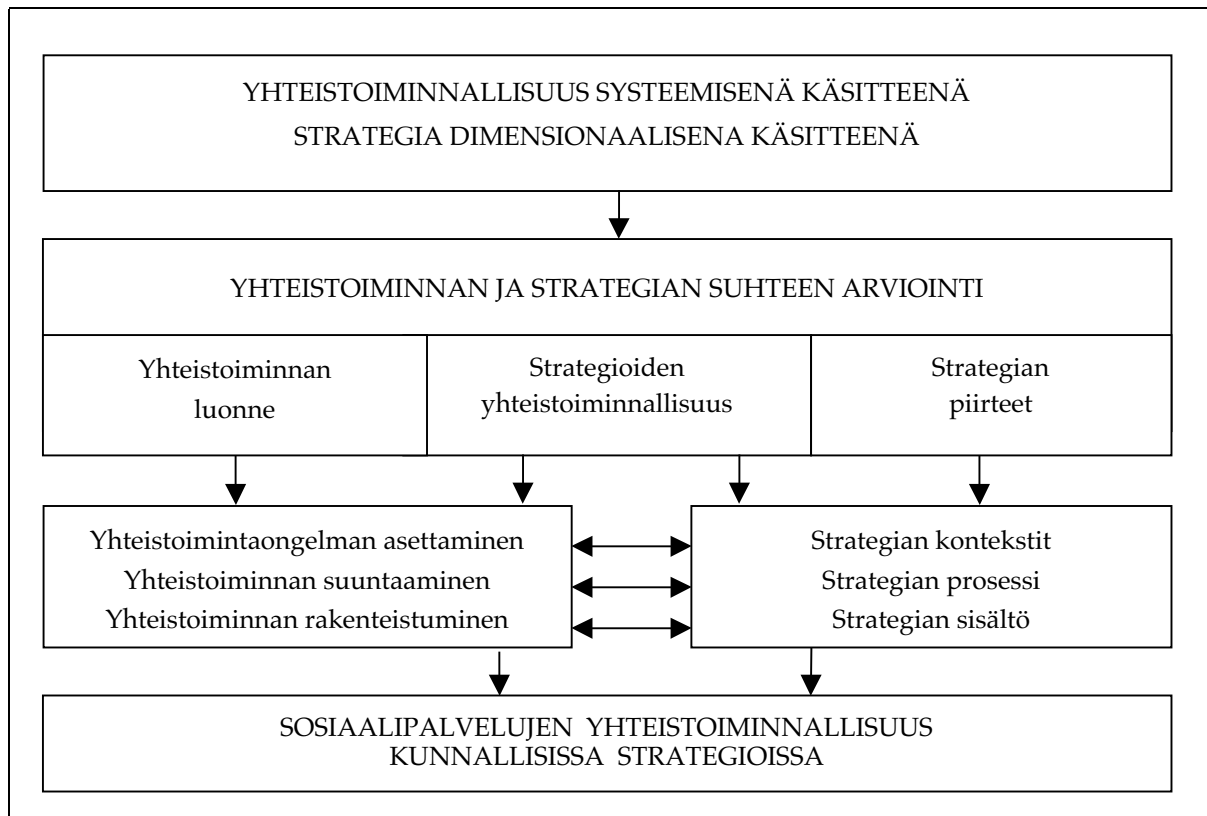
Tarkasteltaessa sektorirajat ylittävää yhteistoiminnallisuutta strategioissa, tarkastellaan strategian ulottuvuuksia suhteessa yhteistoimintajärjestelmän vaiheittaiseen kehittämiseen. Tarkastelua on taustoitettu New Public Management-henkisten reformien kuvauksella, kuten tulosvastuuajattelun, päätösvallan delegoinnin ja tehokkuuden tavoittelun yleistymisellä. Taustana voivat toimia myös kuntien vaikeudet selvitä tulevaisuuden palvelutuotannosta, palvelumarkkinoiden voimakas kehittyminen ja vaihtoehtoisten palvelujen käytön lisääntyminen.

Strategian käsite on kirjallisuudessa ymmärretty hyvin moninaisesti ja yleisen hallinnon näkökulmasta nähdään lukuisia yhtäläisyyksiä julkisen hallinnon strategiakäsityksiin. Julkisen hallinnon strategiakäsitys näkee julkisen toiminnan luonteesta johtuvia olennaisia eroja käsitteiden välillä. Public Management-suuntaus strategiaan näkee molemmissa strategiakäsityksissä samankaltaisuuksia ja pyrkii siirtämään käsitteen kohti yleisen hallinnon strategiakäsitystä. Strategiatyöskentelyssä malleja pyritään sovittamaan julkisen sektorin käyttöön tekemällä niihin toimintaa parantavia muutoksia.

Keskeiset näkemykset yhteistoiminnasta rakentuvat yhteistyötä tai kilpailua painottaen. Etenkin valtaan ja reurssien niukkuuteen painottuvissa näkökulmissa kyse on kilpailusta ja kollektiivista hyötyä painottavissa näkökulmissa korostuu yhteistoiminta. Yhteistoiminnan syyt viittaavat yleisesti aktiivisen osapuolen intresseihin, mutta vaikuttavat myös järjestelmätasoisesti luomalla uusia rakenteita.

Yhteistoiminnallisen strategian tarvetta puoltaa etenkin kuntien tarve toimia reformien vaateiden mukaisesti ja hallita tulevia muutoksia toimintapolitiikan tasolla. Yhteistoiminnassa on kyse eri toimijoiden yhteensovittamisesta osapuolia hyödyttävillä tavoilla, ja strategialla etsitään tapaa, jolla tämä yhteensovittaminen on suunniteltavissa ja toteutettavissa kokonaisvaltaisella sekä pitkäjänteisellä tavalla.

Koska tässä tutkimuksessa kunnallinen panos on strategian suhteen dominoiva, on tutkimisen arvoista se, miten yhteistuotannon tarve ja mahdollisuudet on huomioitu ja missä määrin vaikutus ulottuu niihin strategisiin ratkaisuihin, jotka koskevat koko monenkeskisenä yhteistyönä tuotettua palvelukokonaisuutta. Alustavan tutkimusasetelman tarkennus esitetään kuviossa 4.



**Kuvio 4.** Tutkimusasetelman tarkentaminen.

Tässä tutkimuksessa arvioinnin kohteena ovat strategian dimensiot: kontekstit, prosessit ja arviointikriteereinä vastaavasti yhteistoiminnan propositiot: yhteistoimintaongelman asettamisen, yhteistoiminnan suuntaamisen ja sen rakenteistumisen osalta. Yhteistoiminnallisuuden kuva hahmottuu empiirisestä aineistosta arvioitaessa yhteistoiminnan eri vaiheille ominaisten edellytysten (propositioiden) esiintymistä strategian konteksteissa, prosesseissa sekä sisällössä.

Asetelma korostaa näkökulmaa, jossa kunnallisen sektorin perustehtävänä nähdään yhteiskunnallisen muutoksen ohjaaminen julkisen edun ja kollektiivisen hyödyn suuntaan.

#### 4. PIIRTEITÄ SOSIAALIPALVELUJEN YHTEISTUOTANTO-STRATEGIOISTA SUOMESSA JA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

##### 4.1. Yhteistuotantostrategian perusta

Luvussa tarkastellaan hallintoreformien taustavaikutuksia käytännön palvelujen organisointiin eri maissa. Osuudessa vertaillaan erityisesti Britannian ja Suomen tilannetta. Syyt Britannian valintaan pohjautuvat siihen, että Britannia on ollut aktiivinen kokeilija palvelupolitiikassa ja muutokset ovat olleet voimakkaita ja laajoja keskushallinnon johdolla toteutettuja hankkeita. Toiminta on osa yleisempää ilmiötä, joka osoittaa vanhan Public Administration –ajattelun korvautumista uudella Public Management -ajattelulla<sup>19</sup>.

Vaikka Suomen hallinnollinen rakenne poikkeaa Britannian vastaavasta, vertailua voidaan perustella maan aktiivisuudella hallintoreformien tekemisessä 1980–1990-luvun vaihteessa, ja asemalla jonkinlaisena eurooppalaisena hallintoreformien mallimaana (Hyyryläinen 1999: 40) tai jopa tärkeimpänä esimerkkinä Euroopassa (Salminen 2004: 77). Suomessa oli tällöin vielä käynnissä teoreettinen keskustelu hyvinvointivaltion kriisiytymisestä, toimenpiteiden seuratussa myöhemmin 1990-luvulla.

Britannian palvelupolitiikan reformeja kuvataan kehitystrendillä, joka noudattelee hallitusvallan muutoksia ja etenee hierarkkisesta palvelutuotannosta markkina-keskeiseen ajatteluun ja edelleen verkostojen toiminnan korostamiseen. Universaalien hyvinvointivaltioajattelun korvanneen markkinoistamisajattelun jälkeen Britanniassa syntyi ajattelumalli<sup>20</sup>, joka kuvasi Labour-hallituksen strategiaa hyvinvointivaltioon ja julkisten palvelujen tuottamiseen. Mallin arvioitiin pyrkineen olemaan myös Britannian ratkaisu yhteiskunnalliseen fragmentoitumiseen ja heikkenevään talouteen. Ajattelumalli korostaa pelkän julkisjohtoisen tai pelkän markkinamekanismeja hyödyntävän strategian riittämättömyyttä palvelutuotan-

---

<sup>19</sup> Hallintoreformien myötä on tapahtunut kielellinen siirtymä hallinnosta johtamiseen. Siirtymä sisältää myös ajatuksen hallinnon modernisaatiosta, joka korostaa tehokkuutta, taloudellisuutta ja asiantuntemusta aiempaan julkishallintoon verrattuna (Lähdesmäki 2003: 33–34).

<sup>20</sup> Ns. ”kolmas tie” (Bevir, & O’Brien 2001: 535–547).

nossa. Keskeistä on julkisen ja yksityisen tuotannon sekä kansalaisten yhteistyö, jolloin vastuun, osallisuuden ja yhteiskunnallisen koheesion ansiosta syntyy voimakkaampia taloudellisia yksiköitä ja elinvoimaisempi yhteiskunta. Valtion roolina strategiassa on olla mahdollistaja, joka toimii kumppanuussuhteessa kansalaisten ja organisaatioiden kanssa sekä toimittaa palveluja verkostojen kautta. Kumppanuus kehittyy ja toimii verkostokontekstissa rakentuen palvelujen tuottajien ja käyttäjien luottamukseen ja yhteistyöhön. Yhteiskuntaa tarkastellaan osallisten (stakeholder) yhteiskuntana, jossa vallitsee kollektiivinen individualismi. (Bevir, & O'Brien 2001: 535–547.)

Suomen kehitys palvelupolitiikassa on ollut maltillisempaa, joskin uudistaminen on tapahtunut pääasiassa uuden julkisjohtamisen oppien suuntaisesti (Haveri 2002: 17). Kehitystä on leimannut valtion pyrkimys vahvistaa kuntien itsehallinnollista asemaa ja toisaalta antaa kuntien kannettavaksi päävastuu hyvinvointipalveluista (Salminen 2001: 146). Välineinä ovat olleet valtionosuusjärjestelmän muutokset ja informaatio-ohjaukseen siirtyminen. Erityislainsäädäntöä on myös säädetty reaktiivisesti palvelujen laadun ja asiakkaiden edun toteutumisen valvontaan.

Suomi on seurannut sosiaalipolitiikassaan lähinnä isoja EU-valtioita, joissa sosiaalipalvelujen viralliseksi strategiaksi on otettu hyvinvoinnin sekatalous ja julkisen sektorin osuuden vähentäminen (Rahkonen 2000: 75; Matthies 1996: 12). Tässä lienee eräs perusta hyvinvoinnin sekatalouden suuntaan otetuilla askelilla Suomessa. Lamavuosien aikana Suomi noudatti sosiaalipolitiikassa leikkauslinjaa, supistaen useita sosiaaliturvaetuksia (esim. toimeentulotuki, lapsilisät, sairausvakuutus, eläkkeet). Näiden leikkausten ei kuitenkaan katsottu purkaneen sosiaalipoliittisia järjestelmiä, mutta pohjoismaisen mallin piirteiden toteutumista on sen sijaan kyseenalaistettu. Laman jälkeisen ajan uutena piirteenä oli havaittavissa taloudellisen kasvun ja sosiaalipoliittisten järjestelmien kehittämisen yhteyden katkeaminen, sillä taloudellinen kasvu ei tuonut parannuksia aiemmin kevennettyihin sosiaaliturvajärjestelmiin. (Rahkonen 2000: 75–76.)

Hyvinvointivaltion rakenteiden ja instituutioiden on arvioitu olevan kyllä olemassa, mutta järjestelmissä on tapahtunut sisäisiä muutoksia. Valtio on vetäytynyt



ja delegoinut toimintoja, instituutiot ovat saaneet uusia rooleja, joissa aiemmat hyvinvointivaltiolliset periaatteet korvautuivat tuottavuus- ja investointi-sävyisellä terminologialla. Toisaalta hyvinvointivaltioon on luotettu edelleen, vaikka tulo- ja tarveharkinta on lisääntynyt, vakuutettujen maksut ovat nousseet ja sosiaaliset oikeudet heikentyneet. (Julkunen 2000: 101–107; Anttonen & Sipilä 2000: 94.)

Salminen arvioi suomalaisen keskus- ja aluehallinnon uudistusten kulkeneen yksityistämisen, kaupallistamisen, palvelutuotannon hajauttamisen sekä hallinnon uudistusten kautta. Vaikutukset ovat julkisella sektorilla kohdistuneet eri tavoin, mutta ilmenneet yksityisen sektorin selvänä vaikutuksena useilla hallinnon alueilla, kansalaisten odotusten parempana huomioon ottamisena, vanhoista ohjausmalleista luopumisena ja byrokraattisen kontrollin muutoksena yritysmäiseksi julkisjohtamiseksi sekä byrokraattisten arvojen korvautumisella markkina-arvoilla (2001: 142–154).

Suomen julkishallinnon kehitys on ollut 1980- ja 90-lukujen aikana voimakkaampaa kuin koskaan itsenäisyyden aikana. Kehitys on seurallut kansainvälistä kehitystä ja toiminut sen tarjoamien esikuvien mukaisesti. Reformikehitys on ollut keskushallintojohtoista, mutta saanut muotonsa kuntien omaehtoisten kehittymisprosessien mukaisesti. (Haveri 2002: 4.)

Suomalaisessa palvelupolitiikan kehitysprosessissa on löydettävissä vaihteita, jotka jäsentävät palvelupolitiikkaa. Julkisen sektorin merkitys oli sotien jälkeen luja ja korostunut keskushallinnon pääsääntöisesti huolehtiessa toimintojen kehittämisestä ja kuntien vastatessa hallinnon alimpana tasona toimeenpanosta. Tällä kaudella tehtiin suomalaisen järjestelmän kannalta keskeiset yhteiskuntapoliittiset reformit (mm. eläke-, kansanterveys- ja päivähoitojärjestelmät). 1980-luvulla valtionosuusuudistuksen kautta jaettiin valtion ja kunnan vastuuta hyvinvoinnin rahoituksessa. Paikallinen vaikuttaminen kehitykseen lisääntyi, mutta usko julkiseen panostukseen hyvinvointipolitiikassa oli vielä suurta ja palvelujen kehittäminen voimakasta. 1990-luvulla julkisen sektorin mahdollisuuksia alettiin epäillä ja sosiaalipoliittiseen keskusteluun nousivat palvelujen vaihtoehtoiset tuotantotavat, tulo- ja tarveharkinta lisääntyivät, asiakasmaksut nousivat ja sosiaa-

liset oikeuden heikkenivät. (Ståhlberg 1993: 1–6; Anttonen & Sipilä 2000: 54–96). Koko 1990-luvun on säästöjen merkitys korostunut. Lipposen toisen hallituksen hallitusohjelmassa julkisten palvelujen kehittämisessä korostuvat asiakaskeskeisyys, valinnanvapaus ja palvelujen saatavuus. Palvelujen vaihtoehtoisia tuotantotapoja pyrittiin lisäämään osoituksena lisääntyneestä palvelukyvyistä. Palvelujen laadun parantamisen ohella ohjelmassa kiinnitettiin huomio myös tuottavuuden lisäämiseen ja hallinnon keventämiseen, eli lähtökohtana oli kustannusten alentaminen. (Kettunen 2000: 403–405.)

Britanniassa tilanne on toinen ja Public Administration -ajattelun väistymistä Public Management-ajattelun tieltä voidaan konkretisoida tarkastelemalla eräitä käytännön New Public Management -malleja. Ne kaikki edustavat samaa ajattelua, mutta painottuvat eri tavoin. Malleissa voidaan nähdä yksityiskohtaisemmin niitä strategisia kannanottoja yhteistuotannon perusteisiin, joita New Public Management-ajattelu toi tullessaan. Pääsääntöisesti New Public Management-ajattelu palvelupolitiikassa viittaa julkisten palvelujen uudelleen konstruointiin siten, että palvelujen kautta voidaan saavuttaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta, palvelujen laadun paranemista sekä asiakkaille lisää mahdollisuuksia valita eri palveluvaihtoehtoja.

Tehokkuusmallissa kyseenalaistettiin hyvinvointivaltion byrokraatit, professiot ja vaikutukset. (Ferlie ym. 1996: 10; Wilding 1995: 63) Julkinen sektori haluttiin sopeuttaa tehokkuutta tavoittelevaan toimintakulttuuriin. Tämän mallin nähtiin kiteyttävän ”thatcherilaisen” talouspolitiikan, jossa julkista sektoria pidettiin paisuneena, tuhlaavaisena, byrokratisoituneena ja suorituskyvyltään heikkona. (Ferlie, ym. 1996: 10–12). Salminen myös kytkee ”thatcherismin” poliittis-ideologiset painotukset uuden julkisjohtamisen käytäntöihin (2004: 76–77).

Leikkaus- ja hajautusmallissa organisaatioita, strategia- ja budjettivastuuta hajautettiin ja toimintoja leikattiin. Kunnallinen verotusoikeus siirrettiin keskushallinnolle, jolloin se saattoi valvoa kunnallistaloutta ja helpottaa merkittävästi uudistusten läpimenoa paikallistasolla. Kuntia rohkaistiin siirtymään palvelujen tuottajista palvelujen välittäjiksi, tuotannon hoituessa yksityisten ja vapaaehtoisjärjes-

töjen toimesta. Palveluja kehitettiin standardipalveluja joustavampien ja vaihtelevampien palvelujen suuntaan. (Ferlie ym. 1996: 12–13, Wilding, 1995: 61.)

Kolmas malli tematisoitiin erinomaisuuden tavoitteluksi. Se edusti ihmissuhteiden koulukunnan johtamiskäsityksen sovellutusta julkisiin palveluihin. Huomio kiinnitettiin pitkäkestoisiin teemoihin, kuten organisaation kehittymiseen, oppivaan organisaatioon ja kulttuurin muutokseen yksityissektorilta peräisin olevien mallien mukaan. (Ferlie ym. 1996: 13–14.)

Julkis palvelumalli yhdisti julkisen ja yksityisen palvelun johtamisideat yrittäjähenkisen julkis palvelun mission suuntaan (kts. Osborne, &, Gaebler, 1992). Laatujohtaminen korostui ja valtaa pyrittiin siirtämään virkamiehiltä luottamus henkilöille. Markkinoiden rooliin julkisissa palveluissa suhtauduttiin epäilevästi. (Ferlie ym. 1996: 14–15.)

Hyyryläinen on tarkastellut julkista sektoria hallintopolitiikan kontekstina ja todennut Iso-Britannian siirtyneen 1980–1990 luvuilla kohti atomistisempaa, yksilökeskeisempää yhteiskuntanäkemyttä sekä kilpailu- ja kumppanuusvaltiollista kontekstia. Samanaikaisesti Suomen siirtymä on ollut kutakuinkin päinvastainen eli kohti etatistista ja interventionistista hallintopolitiikkaa ja julkisvaltiollista kontekstia. (1999: 45–75) Laman vaikutus on epäilemättä nähtävissä keskeisenä näissä hallintopolitiikan suuntautumisvaihtoehdoissa sosiaalipoliittikan kohdalla. Julkisen mukaan sosiaali- ja terveystalouden rationalisointia ja kasvun pysäytystä koskeneet 1980-luvun lopun suunnitelmat pantiin toimeen laman siivittämänä kaavailtua rajumpina (2001: 237). Haverinen myös viittaa Suomessa valittuun menojen supistamisen tiehen samassa tilanteessa, jossa Ruotsi ja Iso-Britannia pyrkivät selviämään tilaaja-tuottajamallin mukaan kilpailuttamalla ja kustannuksia seuraamalla (1999: 136–142).

Verkostot nousivat 1990-luvulla hierarkioiden ja markkinoiden rinnalle palvelujen organisoinnissa. Britanniassa aikaisemman tuotantotavan kritiikki ja poliittisen vallan vaihtuminen edesauttoivat muutosta. Muutoksen organisointi tapahtui hallituksen toimesta toteuttamalla sekä institutionaalisia, että toimintapoliittisia ratkaisuja ideologisen sanoman tukemana. Suomi on seurannut kansainvälistä

muutoskehitystä ja erityisesti isoissa EU-maissa tapahtuneita hyvinvointipolitiikan muutoksia. Valtio on tehnyt yrityksiä edistää eri toimijoiden verkostomaista toimintaa hankkeilla ja Suomessakin on tapahtunut kehitystä sekatalouden suuntaan, mutta verkostomuotoinen palvelujen toimintamalli on vielä kehittymässä.

Valtion luovuttua Suomessa keskitettyyn suunnitteluun, valvontaan ja laajaan tilastointiin perustuvasta palvelutoiminnan ohjauksesta sekä näitä tukevista instituutioista, on palvelutuotannon ympäristö muuttunut itseohjautuvammaksi ja monimuotoisemmaksi. Paikallisia ja alueellisia ratkaisuja suosiva käytäntö on tuonut mukanaan eri tavoin organisoituneita vaikuttajia, joiden toiminnan perustana on usein juuri eri tahojen välinen vuorovaikutussuhde. Tämäntyyppinen toiminta korostaa tarvetta strategioiden avulla tapahtuvaan toimintojen pitkäjänteiseen ohjaamiseen.

#### **4.2. Katsaus kansainvälisiin yhteistuotantostrategioihin**

Eurooppalaisille hyvinvointijärjestelmille on ollut yhteistä toisaalta alituinen muutoksen tila, joka on aiheutunut reagoinnista kustannusten nousuun, demografisiin muutoksiin sekä tehokkuus- ja asiakasresponsiivisuusvaateisiin. Toisaalta valtion läsnäolo tavalla tai toisella on ollut kaikille järjestelmille yhteinen piirre. Hallituksille on kuulunut vastuu hyvinvoinnista, kun taas implementaatio on tapahtunut kansalliselle perustalle rakentuneiden mallien mukaan. Mallit jakavat konkreetit tehtävät keskus- ja paikallishallinnon kesken sekä julkisen, järjestö- ja kaupallisen sektorin tuotannon, kuin myös kansalaisten kesken, jolla tavoin kansalliset erot tuotantorakenteissa ovat perusteltavissa. (Deakin, Davis & Thomas 1995: 12.)

Saksan sosiaalipolitiikka edustaa yhteiskunnan tukeman markkinavetoisen toiminnan linjaa. 1970-luvulla talouden laskukausi aiheutti menojen supistuksia sosiaalipolitiikassa, mutta ponnistuksia suunnattiin hyvinvointivaltion ylläpitoon ja korostettiin valtiollista sosiaalipolitiikkaa. Toisin kuin Britanniassa ja USA:ssa, 1980-luvun lopulla kehitys Saksassa edelleen korosti voimakasta valtiota ja toimenpiteitä suunnattiin eläke- ja työvoimapolitiikkaan. Sen sijaan yksityistämi-

seen suhtauduttiin epäilevästi, eikä sitä sosiaalipolitiikassa juurikaan edistetty. (Lawson 1996: 31–50) Olemassa olevien rakenteiden säilyttäminen korostui poliittis-hallinnollisissa suhteissa ja reaktiot ulkoisiin muutospaineisiin olivat vähäisiä. (Schröter 2001: 61–72) Saksojen yhdistyminen 1990-luvun alussa nosti sosiaalimenoja ja aiheutti karsintaa etuuksissa. Sosiaalipalvelujen kehitystä viivästyttivät myös perhepolitiikan puuttuminen ja kehittymätön asuntopolitiikka. Sen sijaan sosiaalivakuutus säilyi edelleen keskeisimpänä sosiaalipolitiikan välineenä ja strategiaksi nousi asukkaiden omavastuun lisääminen. (Lawson 1996: 31–50) Kehityksessä ei ole nähtävissä piirteitä hyvinvointivaltion supistamisesta. Poliitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen ei ole sisällynyt eksplisiittisiä yhteiskunnallisia vastakkainasetteluja, vaan prosessi on ollut virkamiesten ja asiantuntijoiden hallussa joko hallinnollisesti hajautettuna tai yksityistettynä, mutta liittovaltion ohjaamana.

Julkisen ja yksityisen tuotannon työnjakona on ollut ensisijainen turvautuminen yksityiseen ja paikalliseen ratkaisuun, täydentävän palvelun ollessa julkista ja valtiollista. Subsidiariteettiperiaatteen mukainen työnjako edellyttää ei-julkisilta organisaatioilta kuten kirkolta, vapaaehtoisjärjestöiltä, pienyhteisöiltä, itseapuryhmiltä ym:lta huomattavaa työpanosta (Ginsburg 1992: 95–97). Työnjakoon vaikuttaa myös kuntien vastuu palveluista, koska niillä on oikeus delegoida palveluja yksityisille tuottajille (Kautto & Kärkkäinen 1993: 107–110). Valtion vetäytyessä aktiivisesta hyvinvointipolitiikan suuntaamisesta, ohjautuu yhteiskuntapoliittinen keskustelu monenkeskisen yhteiskunnan suuntaan, jossa omat, paikalliset ratkaisut voittavat alaa. Saksassa kehitystä on vauhdittanut aktiivisen kansalaisliikkeen toiminta, joka yhdistyneenä poliittiseen vaikuttamiseen, on edistänyt perifeeristen ratkaisujen syntymistä. Saksa ei ole ollut hallinnon kehittämisen suhteen innokkaimpien valtioiden joukossa, mikä selittää myös sen vaatimattoman vaikutuksen julkisjohtamisen reformeja ajatellen (Ahonen 1997: 142).

Ranskassa hyvinvointipalvelut on rakennettu työpohjaisen sosiaalivakuutuksen ja toisaalta perheen varaan. Sosiaalivakuutuksen pohjana ovat työntekijöiden, työnantajien ja valtion kolmikantasuhde. Keskushallinnon osuus sosiaalipolitiikan formuloinnissa on keskeinen, mutta toteutus on hajautettu. Keskusjohtoisen politiikan ja paikallisesti tuotettujen palvelujen suhde on sosiaalipolitiikassa

olennainen. Sosiaalipolitiikan linjamuutoksia ei ole tapahtunut uudistusyrityksistä huolimatta. Uudistusyritysten epäonnistumista on selitetty järjestyksen turvaamiseksi tapahtuneella vähittäisten New Public Management -henkisten uudistusten vastustamisella. Samoin on katsottu, että nykyisen järjestelmän tuottamat ongelmat eivät vielä ole riittäviä koko järjestelmän muuttamiseksi ja siitä aiheutuvien mittavien kustannusten kattamiseksi. Edelleen tehdyt innovaatiot ovat olleet keskeisesti sidoksissa olemassa oleviin palvelumalleihin. (Bezès 2001: 47–60) Näiden syiden vuoksi vakuutusperustainen järjestelmä on säilyttänyt asemansa, joskin ei-julkinen vakuutustoiminta on jossain määrin lisääntynyt. Vakuutus- turvan ja perheen turvan ulkopuolelle jäävät asiakkaat saavat viimesijaisia palveluja valtion ja paikallishallinnon toimesta, joiden kanssa yhteistyössä toimivat kirkko, järjestöt ja muut ei-julkiset organisaatiot. Tällöin julkisten ja ei-julkisten palvelujen tehtäväjako määräytyy sosiaalivakuutuksen kattavuuden sekä perheen vastuun kautta. (Kautto & Kärkkäinen 1993 87–105; Hantrais 1996: 51–71) Myöskään Ranskaa ei voida pitää New Public Management -vaikutteisten hallinto- reformien toteuttamisessa aktiivisimpien valtioiden joukossa.

Skandinaavisessa sosiaalipolitiikassa on ollut suuntauksena 1970-luvulta alkaen kasvava tuki konservatiiviselle ajattelulle, mikä palvelupolitiikkaan siirrettynä merkitsee pyrkimystä julkisten varojen leikkauksiin ja julkisten palvelujen yksityistämiseen. Toinen päätrendi on ollut julkisen politiikan implementoinnin hajauttaminen, jolloin keskus- ja aluehallinnon toimivaltaa on siirretty paikallistasolle. Yhdessä nämä kehityskulut merkitsevät palvelujen toteuttamistasolla huomattavaa heterogeenisuutta. Huolimatta pohjoismaisesta hyvinvointiregiimistä periaatteineen, on pohjoismaisia kuntia arvioitaessa löydettävissä runsaasti eroja palvelupolitiikan toteuttamisessa. Nämä erot eivät selity niinkään vallitsevilla poliittisilla voimasuhteilla, vaan paikallisilla olosuhteilla. (Hanssen 1997: 127–128) Paikallisten olosuhteiden korostuminen palvelupolitiikan implementoinnissa antaa viitteen siitä työnjaon monimuotoisuudesta, joka käytännössä vallitsee kuntien tavassa hyödyntää monenkeskisyyttä. Poliittisten ja kulttuuristen arvojen rakenteen sekä institutionaalisten tekijöiden on katsottu olevan New Public Management -henkisten uudistusten tiellä erityisesti Ruotsissa (Pierre: 2001: 132–141).

Brittiläisen palvelupolitiikan reformeja jäsentävät 1970–1990 luvuille sijoitetut aikakaudet, joille on ollut ominaista joko hierarkkinen ja monopolistinen julkinen palvelutuotanto, ei-julkisten palvelujen merkittävä asema tai verkostoille perustuva yhteinen palvelutuotanto. (Lowndes & Skelcher 1998: 313–329; Drakeford 2000: 4–5).

1980-luvulla Britanniassa standardoituneen ja professionaalisen julkisen sektorin palvelujen organisointi ja hallinto muuttuivat. Samansuuntaisten muutosten tapahduttua muuallakin voitiin puhua laajasta organisatorisesta ilmiöstä. Tämä New Public Management -ajattelu oli laaja, myös palvelupolitiikkaa koskenut muutos, joka vaikutti niin organisaatiomuotojen, -roolien kuin kulttuurienkin kautta. Muutokset ilmenivät käytännössä valtiollisen teollisuuden laajana yksityistämisenä, ja julkiselle sektorille jääneiden toimintojen markkinoistamisena sekä liiketoiminnallisena johtamisena. Julkiselle sektorille luotiin näennäismarkkinajärjestelmä (quasi-markets), jonka tuottajat olivat suurelta osin yksityisiä, mutta rahoitus oli julkista. Toiminnan luonteelle oli ominaista se, ettei kilpailu ollut vapaata ja markkinat-termillä kuvattiin valtiomonopolistisen tuotannon väistyistä. (Kitchener 1998: 93) Johtamisen merkitys oli erityisen korostunut ja siinä tapahtuikin olennaisia muutoksia ylläpitävän johtamisen väistyessä muutoksen johtamisen tieltä. (Ferlie ym. 1996: 1–15.)

Knapp ym:t ovat kritisoineet Labour-puolueen palvelupolitiikkaa ja todenneet, että vaikka sosiaalipalvelujen markkinat kilpailun edistämisineen olivat konservatiivihallituksen Community Care -lakiuudistuksen keskeisiä osia, ei Labour-hallitus ole pyrkinyt muuttamaan näitä osia, siitäkään huolimatta, että Labourin näkemys rakentuu yhteistyön edistämiselle. Keskustelua on käyty tilaajista ja tuottajista, valtuutuksesta, hoidon suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä palvelujen käyttäjistä ja hoitajista. Keskustelun ulkopuolelle sen sijaan ovat jääneet perustavaa laatua olevat kysymykset markkinamuotoisen järjestelmän sopivuudesta sosiaalipalveluihin, kustannuksista, ja siitä, edistävätkö hoivamarkkinat tehokkuutta tai heikentääkö kilpailu hoidon laatua. (Knapp, Hardy & Forder 2001: 283)

Knappin ja kumppaneiden kritiikki osoittaa, että muutokset palvelujen tuotannossa ovat olleet Britanniassa siksi laajat ja perusrakenteisiin käyvät, että niiden vaikutus näkyy poliittisen suunnan muutoksesta huolimatta jatkossakin<sup>21</sup>. Wilding (1995: 69) näkee asian samoin ja arvioi konservatiivien 1988–90 aikana uudistaman lainsäädännön ehtineen vakiintua heidän hallituskaudellaan siinä määrin, että muutoksista on tullut pysyviä, ja odotettavissa on aiempaa pluralistisempi, markkinasuuntautuneempi ja suppeampi järjestelmä.

Burchardt on tarkastellut Britannian julkisia ja yksityisiä hyvinvointipalveluja palvelujen tuottamisen, rahoituksen ja palveluista päättämisen kannalta. Tarkastelu antaa kuvan toimijoiden välisten suhteiden moninaisuudesta, hyvinvointipolitiikassa tapahtuneista muutoksista sekä hallitusten hyvinvointipoliittisista linjauksista. (1997: 1) Taulukko 4 on mukailtu Burchardtin (1997) hyvinvoinnin kehistä kuvaamaan Britannian palvelujen tuotantoa, rahoitusta, sekä ostopäätösten tekoa.

**Taulukko 4.** Palvelujen tuotanto, rahoitus sekä ostopäätöksen teko Britanniassa.

	Julkinen tuotanto	Yksityinen tuotanto
Julkinen rahoitus	Puhtaat julkiset palvelut, kvasimarkkinat. (JP) Julkisesti tuotetut palvelut, maksu vouchereilla.(YP)	Ulkoistetut palvelut, valtio hankkii. (JP) Yksityisesti tuotetut palvelut, maksetaan vouchereilla ym. (YP)
Yksityinen rahoitus	Julkisesti tuotetut palvelut, maksetaan käyttäjämaksuilla. (JP) Julkisesti tuotetut palvelut, asiakkaat ostavat. (YP)	Ulkoistetut palvelut, asiakkaat maksavat. (JP) "Vapaat markkinat." (YP)

JP = ostopäätös julkisella sektorilla

YP= ostopäätös asiakkaalla

Puhtaat julkiset palvelut tarkoittavat palvelujen julkista tuotantoa, rahoitusta ja päätöksentekoa. Lohko sisältää myös kvasimarkkinat, koska niiden valintamahdollisuudet pysyttelevät ennalta valittujen julkisten tuottajien puitteissa ja

<sup>21</sup> Hallitusvallan ja politiikan suhteesta Britanniassa ks. esim. Hyyryläinen 1999: 71.



valintatilanne on markkinoita ajatellen näennäinen. Vastakohtana vapaat markkinat merkitsevät yksityistä tuotantoa, rahoitusta ja päätöksentekoa, muiden mallien jäädessä näiden välille.

Burchard kuvaa myös Britannian muutostendenssejä konservatiivipolitiikan aikana. Avoin yksityistäminen näkyi aluksi siirtymisenä suoraan hierarkiasta vapaille markkinoille, jolloin palvelujen tuotantoa, rahoitusta ja päätöksentekoa pyrittiin siirtämään julkiselta yksityiselle sektorille. Seuraavissa vaiheissa siirtyminen käyttäjämaksuihin, palvelujen ulkoistamiseen ja julkisten palvelujen markkinointiin siirsivät valtion roolia kohti joko tilaajaa tai tuottajaa. Viime vaiheessa voucherien<sup>22</sup> käyttö antoi palvelujen käyttäjille mahdollisuuden päättää palveluistaan ja rohkaisi julkisia organisaatioita toimimaan palvelujen käyttäjien asiamiehinä. (emt. 9–11) Seurattaessa näiden muutosten peräkkäisyyttä, voidaan avoimen yksityistämisen vaiheen jälkeen nähdä toimintojen siirtyneen yksityiselle sektorille lähinnä tuotannon ja maksujen osalta ja vasta myöhemmässä vaiheessa päätöksenteon osalta.

Tarkastelutapa tuo selkeyttä julkisten ja yksityisten palvelujen rajanvetoon lisäämällä tavanomaisten tuotannon ja rahoituksen joukkoon kolmanneksi ulottuvuudeksi päätöksentekoprosessin. Typologia toimii hyvänä jäsentäjänä myös Suomen tilanteessa, mutta ongelmia sen sijaan syntyy dimensioiden määrittelyssä, jotka myös tuovat maaspesifejä sisältöjä tarkasteluun.

Britanniassa palvelutuotannon julkisuus ja yksityisyys perustuvat siihen, missä määrin valtio omistaa tai valvoo palveluntuottajia. Valtion yksiköt ja julkisesti valvotut yhtiöt kuuluvat selkeästi julkisiin tuottajiin. Yksityiselle sektorille kuuluvat valvomattomat voittoa tavoittelevat ja tavoittelemattomat yhtiöt sekä vapaaehtoistyö ja hyväntekeväisyys. Lisäksi on olemassa henkilösektori (personal sector), johon sijoitetaan valvonnan ja rahoituksen kannalta rajatapausorganisaatioissa työskentelevät henkilöt (mm. lääkärit). (emt. 5–6.)

---

<sup>22</sup> Palvelusetelien.

Kustannusten osalta jako julkisiin ja yksityisiin toimijoihin on yksiselitteisempi. Verovaroin suoritettujen palvelujen hankinnat ovat julkisia. Yksityisiä ovat suorilla asiakasmaksuilla ostetut palvelut, hyväntekeväisyys, jne. Rajatapaukset arvioidaan rahoituslähteen, korvattavien menojen laadun tai varojen koontiperiaatteen mukaan. Osittain julkisia ja yksityisiä rahoituseriä sisältävistä palveluista rahoituserät erotellaan mahdollisuuksien mukaan. (emt 7.)

Julkisen ja yksityisen päätöksentekotavan erottelu on astekysymys. Arvioinnin Burchardt esittää tehtäväksi sekä valinnan suoruuden että vaihtoehtojen realistiisuuden mukaan. Valinnan suoruus merkitsee käytännössä sitä, voiko asiakas suoraan valita palvelun tuottajan ja tason, vai tuleeko hänen käyttää asiamiestä, toimistoa tai jotakin muuta kolmatta osapuolta. Edelleen suora valinta merkitsee sitä, että palvelusopimus tehdään asiakkaan ja tuottajan välillä. Realististen palveluvaihtoehtojen voidaan katsoa olevan olemassa, mikäli ne ovat tuttuja, saatavissa olevia sekä laadultaan ja kustannuksiltaan muiden kaltaisia ja niihin sisältyy mahdollisuus myös olla valitsematta palvelua (exit). Päätös on yksityinen jos valittavana on hinnaltaan ja laadultaan keskenään samanlaisia palveluja ja asiakas itse tekee suoran päätöksen. Julkisen päätöksen katsotaan olevan kyseessä jos asiamies esiintyy asiakkaan puolesta tai päätös palvelun tasosta ja tuottajasta tehdään julkisen tahon toimesta. (emt. 3–5)

### **4.3. Yhteistuotannon strategiat Suomessa**

Suomessa valtakunnallisen palvelupolitiikan suunnittelussa on tiedostettu etenkin väestörakenteen ja elinolosuhteiden muutoksista johtuvat palvelukysynnän kasvupaineet. Erityisesti ikärakenteen muutoksen odotetaan lisäävän toimeentuloturvan sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta tulevaisuudessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001: 36). Nykyisen tuotantorakenteen ei katsota olevan riittävä palvelutarpeiden muutosten hallintaan, vaan palveluja tulee lisätä paitsi kunnallisia palveluja kehittämällä, myös yksityisen palvelutuotannon kanssa tehtävällä yhteistyöllä. Käytännössä pyritään edistämään kunnallisista ja muista alueellisista toimijoista koostuvien verkostorakenteiden muodostumista (emt: 19). Näin palveluista vastaavilla kunnilla on mahdollisuus toteuttaa palvelutuotanto pai-

kallisiin sovellutuksiin pohjautuen. Toteutus edellyttää kuitenkin palvelutuotantoa koskevia strategisia linjauksia (Kietäväinen 2003).

Yksityisistä ja julkisista toimijoita on käytössä useita luokituksia, joista käytetyimpiin kuuluvat julkinen,- markkina- ja kolmas sektori, virallinen,- ja epävirallinen sektori sekä julkinen,- kaupallinen- ja vapaaehtoinen sektori (Blomberg & Bäckman 1992: 5). Joissakin luokituksissa on käytössä myös neljäs sektori kuvaamassa kotitalouksien panosta palvelujen tuottamisessa. Suomen lainsäädäntö jakaa palvelut julkisesti ja yksityisesti tuotettuihin.

Yksityinen sektori jaotellaan epäviralliseen, vapaaehtoiseen tai kolmanteen sektoriin. Epävirallista sektoria ja -organisaatioita pidetään järjestäytymättömänä, informaalisenä alueena, jota luonnehtivat spontaanit auttamisverkostot. Vapaaehtoissektori on järjestäytynyt, ja sisältää organisaatioita aina pienistä naapuruusryhmistä suuriin hyväntekeväisyysorganisaatioihin saakka. Kolmannen sektorin käsite viittaa vapaaehtoissektorin kaltaiseen järjestäytyneeseen toimintaan, jonka tunnusmerkkinä on sijoittuminen julkisen sektorin ja markkinoiden ulkopuolelle.

Rinnakkaiskäsitteinä käytetään myös terminologiaa, jossa yksityisen sektorin toimijat jaotellaan liiketaloudellisen intressin mukaan voittoa tavoitteleviin ja voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin (Johnson 1987: 64,94; Matthies 1994: 8–9). Talouspoliittisessa keskustelussa ovat käytössä yleistermit avoin ja suljettu sektori, joiden sisällöt eivät ole edellisten termien kanssa yhtä spesifejä. Avoimen sektorin käsitettä käytetään ulkomaiselle kilpailulle alttiista yritystoiminnasta ja suljettua sektoria kotimarkkinayrityksistä, maataloudesta ja kotitalouksista. Termien lähikäsitteitä ovat palvelusektori ja tuotannollinen sektori tai palkkatyö ja kotityö. Yhteistä näille termeille on kuitenkin ajatus tuottavaksi ja tuottamattomaksi katsotun toiminnan, kuten myös niitä edustavien tahojen erojen korostaminen. (Heinonen, Mykkänen & Panzar 1997: 31–31.)

Britanniassa käyty keskustelu on pyrkinyt etsimään niitä rajoja, joiden puitteissa julkisen sektorin on katsottu voivan osallistua hyvinvointipalvelujen tuotantoon. Suomessa käyty keskustelu on poikennut brittiläisestä keskustelusta siinä, että täällä on etsitty rajoja sille, missä määrin yksityinen sektori voi ottaa vastuuta

hyvinvointipalvelujen tuotannosta. Molemmassa järjestelmissä keskustelut ovat johtaneet monimutkaisiin järjestelyihin yhteistyön mahdollistamiseksi julkisen ja yksityisen sektorin kesken.

Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon rajat mielletään Suomessakin periaatteessa suhteellisen selviksi ja yksiselitteisiksi, mutta käytännön tasolla suhteeseen sisältyy paljon tulkintaa ja rajatapauksia. Suomessa on jo 1980-luvun puolivälissä käsitelty kunnan poliittisen johdon näkökulmasta palvelujen järjestämisen vaihtoehtoja, mikä koskettaa myös julkisen ja yksityisen toiminnan rajoja. Palvelujen järjestämiseen kuuluvan suunnittelun, rahoituksen ja tuotannon katsottiin jakautuvan kunnan ja muiden kesken palvelun toteuttamisvaihtoehdosta riippuen. Kunnan tuottaessa palvelut yksinään, edellytti se kunnalta kaikkien em. tehtävien hoitamista. Toimiminen yhteistuotannossa esim. vapaaehtoisorganisaatioiden tai itseapuryhmien kanssa rajasi kunnan tehtävät sosiaalisen toiminnan organisointiin, varsinaisten tarvitsijoiden osallistuessa itse aktiivisesti palvelujen tuottamiseen. (Harisalo 1986: 31, 46–47)

Salonen-Soulié (1993: 37–46) on todennut tuotettaessa palveluja monien organisaatioiden yhteistoimintana, tuottajan, tilaajan, rahoittajan ja valvojan tehtävien jyrkkien rajojen hämärtyvän ja toiminnallisia riippuvuus- ja yhteistyösuhteita eli ns. välitason roolikombinaatioita kuvaamaan muodostuu sangen monimutkaisia ketjuja.

Suomalaisen sosiaalilainsäädännön rakennuttua aiemmin olennaisesti kuntien asemalle palvelujen tuottajina, ”valvontalakiuudistusta” (603/1996) voidaan pitää osoituksena yksityisen tuotannon aiempaa painokkaammasta huomioimisesta. Terveystuotannossa tämä vaihe saavutettiin jo vuonna 1991 yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain myötä (152/1990). Julkisen ja yksityisen sosiaalipalvelutuotannon ero oli ennen vuoden 1997 lainsäädäntöuudistusta epämääräinen, säännösten oltua hajallaan sosiaalihuoltolaissa (710/1982) sekä erityislainsäädännössä (em. 17 §). Lain voimaantulon jälkeen tilanne parani, mutta lain piiriin kuuluvien toimintojen määrittely sisältää vielä kohtalaisen paljon määritteitä.

Yksityiset sosiaalipalvelut määritellään suomalaisessa lainsäädännössä Britannian tavoin tuottajan kautta ja poissulkemisen avulla, jolloin dominoivan julkisen palvelun ulkopuolelle jäävä residuaali muodostaa yksityisen palvelun. Kun julkinen toiminta määritellään valtion, kuntien ja kuntayhtymien tuottamiksi palveluiksi, on muu tuotanto vastaavasti yksityistä. Vaikka primäärinä määrittäjänä toimii tuottaja, on lainsäädännössä ja keskushallinnon määräyksissä viittauksia myös rahoitukseen ja päätöksentekoon.

Suomalaisen järjestelmän erityispiirteenä on eräiden toimintojen rajaaminen oman lainsäädännön vuoksi pois lain piiristä (maatalouslomitus, pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden vastaanotto toiminta sekä sotilasvamma-asiat) ja eräiden toimintojen siksi, että ne rinnastetaan kunnalliseen tuotantoon (omaishoito ja osa perhehoitoa). (HE 22/1996)

Rahoituksen merkitys eräänä yksityisyyttä ja julkisuutta määrittävänä tekijänä nousee esiin siinä, että ollakseen yksityistä, toiminnan on oltava myös rahoitukseltaan suurimmaksi osaksi yksityistä. Näin ollen julkinen rahoitus tukien ym. muodossa saa edustaa ainoastaan vähemmistöosaa palvelujen rahoituksesta. Lain piiriin kuulumisen edellyttää myös vastikkeellista liike- tai ammattitoimintaa, jolloin yksityinen, vastikkeeton sosiaalipalvelujen tuottaminen (esim. vapaaehtoisuustyö) ei kuulu lain piiriin, mutta on kuitenkin yksityistä. Samoin lain piiriin kuulumisen edellyttää kiinteää yhteyttä sosiaalipalveluihin, jolloin yleispalvelut (esim. yleiset ateria- tai telepalvelut) ovat yksityisiä, mutta eivät kuulu yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain piiriin. (HE 22/1996)

Palvelua koskevan päätöksenteon yksityisyyteen tai julkisuuteen ei "valvontalaissa" (603/1996) ole otettu kantaa. Siitä puuttuvat kaikki viittaukset asiakkaan itsenäiseen päätöksentekoon, asiakkaan edustukseen, valtuutukseen, asiamieheen jne., painopisteen ollessa järjestelmän valvonnassa. Myöhemmin kuitenkin säädettiin laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), jonka mukaan sosiaalihuollon järjestämisen yleensä tulee perustua sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Laki koskee sekä yksityisiä että julkisia palveluja ja korostaa selvästi asiakkaan osuutta palvelusta tehtävässä päätöksessä. Näyttäisi siis siltä, että myös Suomen sosiaalipolitiikasta

voidaan löytää Britannian kaltaisia piirteitä, joiden avulla Burchardt tarkasteli brittiläistä hyvinvointipalvelutuotantoa. Britannian yhteydessä esille tulleen toisen edellytyksen eli aidon valintatilanteen luominen etenee mikäli palvelujen tarjonta ja käyttömahdollisuudet kehittyvät nykyisestä.

Käytännössä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnassa sovellettavat mallit ovat palvelusetelimalli ja ostopalvelusopimus erilaisine variaatioineen. Palvelusetelimallissa käyttötarkoitukseltaan sidottua ostovoimaa kohdennetaan joillekin väestöryhmille tai palvelujen tarvisijoille käytettäväksi palvelujen omatoimiseen ostamiseen<sup>23</sup>, jolloin päätösvaltaa palvelusta siirtyy asiakkaille. Suomessa käytössä oleva järjestelmä ei ole avoin, vaan setelin käyttö on rajoitettu vain kuntien hyväksymiltä tuottajilta ostettuihin palveluihin, mikä korostaa kuntien vastuuta tuotetusta palvelusta, vaikka kunnat ja tuottajat eivät muuten ole välittömässä yhteistoimintasuhteessa keskenään. Kunnat ovat myös sitoutuneet vastaamaan setelillä vain tietyistä osasta palveluista aiheutuvista kuluista, ja käyttäjälle saattaa jäädä käytöstä omavastuuosuus.

Ostopalvelusopimuksessa palvelua koskeva järjestämisvastuu säilyy kunnalla, mutta palvelu ostetaan tuottajalta, joka voi olla yksityisen tuottajan lisäksi myös muu julkinen tuottaja. Ostopalvelu perustuu sopimussuhteeseen, joka syntyy kunnan ja palvelun tuottajan välille ja jossa kunnalla säilyy kaikissa tilanteissa vastuu ostamansa palvelun laadusta. Asiakkaalta perittävä maksu ostopalvelun käytöstä on sama kuin kunnan tuottamasta palvelusta perittävä maksu. (Mäkinen 2003: 166–167, 169–170.)

Yllämainitut yhteistoimintatavat liittyvät sopimuksellisuuden yleisempään käsitteeseen, jolla tarkoitetaan julkisjohtamisen välinettä ja julkisjohtamistoimien kohdetta (Hyyryläinen 2004: 9). Sopimuksellisuus on lisääntynyt kunnissa paitsi tulosjohtamisen, myös tilaaja-tuottajamallin yleistymisen myötä. Sopimuksellisuuden haasteet ovat suuria, kun kyseessä on useanlaisten toimijoiden yhteistyö, mikä

---

<sup>23</sup> Suomessa on vuoden 2004 alusta astunut voimaan palveluseteliä koskeva säädös, joka mahdollistaa sosiaali- ja terveystalvelujen ostamisen palvelusetelillä kunnan hyväksymiltä yksityisiltä palvelujentuottajilta. Tarkoituksena on lisätä ensisijaisesti kotipalveluja ikäihmisten käyttöön (Sosiaali- ja terveystalveluministeriö 2003).

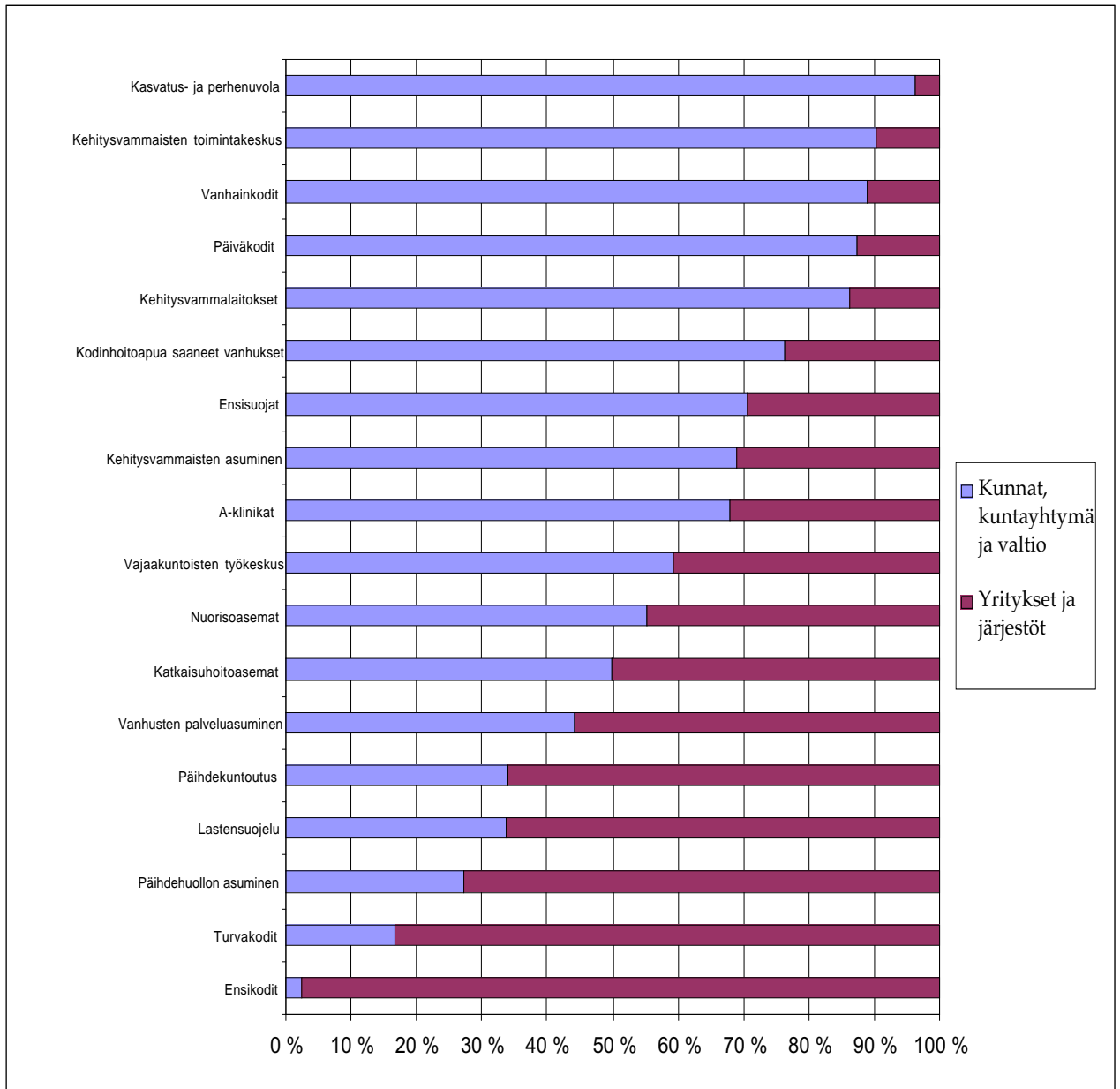
tilanne usein vallitsee etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Menettelytapana sopimuksellisuus on tuonut hallintoon joustavuutta ja keinoja reagoida muuttuvaan ympäristöön. Kunnallisten palvelusopimusten luonne on usein asteittain muuntuva prosessi, jossa neuvottelujen avulla tarkistetaan voimassa olevan sopimuksen korjaustarve uuden sopimuksen perustaksi. Sopimuksellisuus tarjoaa mahdollisuuden hallita monimutkaistuvaa palvelutuotantoa sopeuttamalla sopimukset kunnan talouteen, strategioihin tai ideologioihin. (Rajala, Sihvonen 2003: 172–183.)

”Valvontalaki” (603/1996) noudattaa ajatuksiltaan ja rakenteeltaan yksityisten terveystalouden valvonnasta aiemmin annettua lakia. Laissa ei säädetä kunnille Britannian kaltaista velvollisuutta esim. kilpailuttaa palvelutuotantoa eri tyyppisten tuottajien kesken kustannussäästöjen aikaansaamiseksi, vaan yksityisen tuotannon asema säilyi aiemman kaltaisena, yhtenä vaihtoehtona muiden joukossa. ”Valvontalain” (603/1996) perimmäisenä tarkoituksena oli ajanmukaistaa säännöstöä toimintaympäristön muutoksia vastaavaksi. Kyse oli ensisijaisesti reagoinnista yhteiskunnalliseen muutokseen, mutta myös toiminnan varovaisesta sisällöllisestä ohjaamisesta. Palvelujen alueellistaminen, hoivayrittäjäisyys, yksityisen sektorin muu toiminta sekä erilaiset palvelujen rahoitusmallit loivat uuden ympäristön, jossa asiakkaiden edut ja palvelujen laatu haluttiin turvata.

Toisaalta vuonna 1994 voimaan tullut laki julkisista hankinnoista (1505/1992) sisältää kilpailuttamisvelvoitteen ulkoisesti hankituille palveluille, mutta ei ulkoistamisvelvoitetta. Olennaista laissa on kilpailu sekä tarjoajia kohtaan tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun aikaansaaminen. (Melin & Paunio 2001: 57–61.) Laki koskee myös kuntien yksityisiltä tuottajilta hankkimia sosiaalipalveluja. Laki sallii hankinnat ilman kilpailua vain poikkeustapauksissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001b).

Julkiset palvelujen sijoittuvat pääasiassa laajoihin, investointeja vaativiin peruspalvelujärjestelmiin, yksityisen tahon tuottaessa pääasiassa suppeampia erityispalveluja. Valtion tuottamat sosiaalipalvelut ovat marginaalisia. Yksityisen sektorin palveluista, lastensuojelua lukuun ottamatta, järjestöt tuottavat enemmistön.

Kuviossa 5 osoitetaan julkisten ja yksityisten tuottajien osuudet eräissä sosiaalipalveluissa. (Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2004: 138–139.)



**Kuvio 5.** Julkisten ja yksityisten tuottajien osuudet eräissä sosiaalipalveluissa vuonna 2003.

Työntekijävaltaisten toimialojen muutoksia tarkasteltaessa relevantti indikaattori on henkilöstömäärien kehitys. Tarkasteltaessa kautta 1990–2000 voidaan kunnallisten sosiaalipalvelujen henkilöstömäärän koko maassa todeta kasvaneen n. 13 %.



Kauden alkua leimasi lamaa edeltänyt nousu ja loppua n. 90000:een vakiintunut henkilöstömäärä. Vuosien 1992 ja 1996 välinen vaihe muodosti laskukauden, jonka jälkeen henkilöstömäärä on pysytellyt vuoden 1992 arvon yläpuolella. Terveyspalveluissa kaudella 1990–2000 kohdattiin sosiaalipalveluja pidempi laskukausi sillä vuoden 1991 tasoa päästiin lähimmäksi vasta vuonna 2000.

Yksityisten sosiaalipalvelutuottajien määrä on lisääntynyt Suomessa ”valvontalain” voimassa ollessa huomattavasti. Seuraavasta taulukosta (taulukko 5) voidaan nähdä vertailutietoja yksityisen ja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön määristä vuosilta 1997–2003.<sup>24</sup> (Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2004.)

**Taulukko 5.** Henkilöstömäärien kehitys kunnallisissa ja yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa vuosina 1997–2003.

Vuosi	Yksityiset sosiaali-palvelut	Kunnalliset sosiaali-palvelut	Yksityiset terveys-palvelut	Kunnalliset terveys-palvelut	Kunnallisten sosiaali- ja terveys-palvelujen hallinto	Yhteensä
1997	15441	90200	28400	106500	12400	252941
1998	18177	91000	27000	107000	12400	255577
1999	19682	89000	29285	105800	12600	256367
2000	21987	89600	30246	109900	12400	264133
2001	23787	90600	31935	111900	13100	271322
2002	25834	91200	33654	113600	13500	277788
2003	28492	90000	34035	115300	14200	282027
Muutos % 1997-2003	84,5	-0,2	19,8	8,3	14,5	11,5

Taulukosta voidaan nähdä sosiaali- ja terveydenhuollon julkisen ja yksityisen työvoiman kokonaismäärän kasvaneen tarkasteluajankohtana 11,5 %. Tästä kasvusta 2/3 (n. 18600 henkeä) johtuu yksityisen sektorin henkilöstömäärän kasvusta ja vain 1/3 (n. 10400 henkeä) kunnallisen alan kasvusta. Kunnallisen sosiaalitoimen

<sup>24</sup> Vaikka yksityisen toiminnan volyymitietoja on olemassa jo vuodelta 1990, yhtenäiseen kriteeristöön perustuvaa valtakunnallista vertailukelpoista tietoa ei tätä edeltävältä ajalta ole.

työvoiman vähennyttyä tänä aikana 200 hengellä, on yksityinen työvoima sosiaali-toimessa lisääntynyt vastaavasti n. 13000 hengellä. Terveyspalveluissa (perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido yhteensä) julkisen työvoiman lisäys on ollut n. 8800 henkeä ja yksityisten palvelujen n. 5600 henkeä (Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2004: 150–151). Se, missä määrin sosiaalipalvelujen yksityisen sektorin henkilöstön lisäyksellä ja kunnallisen sektorin paikallaan pysymisellä, jopa vähenemisellä, on yhteyttä toisiinsa on vaikeasti selvitettävissä ja vaatisi oman tutkimuksen.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen erojen voidaan arvioida johtuvan yksityisen palvelutuotannon eri vaiheista. Terveyspalvelujen yksityisen tuotannon pidempi historia kertoo markkinoiden saturaatiosta, kun se sosiaalipalveluissa mitä ilmeisimmin on vasta tulossa. Toinen syy löytyy tilastoinnista. Aloituvuoden 1997 tilastojen kokoaminen aloitettiin vasta, kun ”valvontalaki” astui voimaan, ja mukaan kelpuutettiin vain lupa- tai ilmoitusprosessin läpikäyneet tuottajat. Näin ollen vuoden 1997 tilastotiedot lienevät todellisuutta pienempiä ja kasvattavat näin lisäysprosentteja.

Verrattaessa suomalaisen palvelupolitiikan kehitystä brittiläiseen, voidaan asiaa Britannian tavoin tarkastella poliittisten, taloudellisten sekä yhteiskunnallisten päämäärien kannalta. Kun brittiläinen politiikka on johtanut universalismista vetäytymiseen ja harkinnanvaraisten palvelujen korostumiseen, ei Suomessa vastaavaa muutosta voida havaita. Suomessa palvelumarkkinat on ymmärretty vaihtoehdoksi tuottaa palveluja julkisen palvelutuotannon ohella. Keskushallinnon toimenpiteet eivät myöskään ole ohjanneet käyttäjiä suosimaan tiettyjä palveluja, vaan kuntien tekemät valinnat ovat muovanneet käytännön toimintaa. Toisaalta kuntien kautta tapahtuva sosiaalipolitiikan toteuttaminen varmistaa julkisen sektorin aseman peruspalvelujen tuottajana ja organisoijana. Kuntien asema valintojen tekijöinä on vahvistunut 1990-luvulla mm. valtiosuuslainsäädännön ja kuntalain hyväksymisen myötä. Keskushallinnon informaatio-ohjaus on ollut nähtävissä palveluperiaatteissa, laadussa tai palvelujen kohdentumisessa, mutta ei käytettävissä tavassa saavuttaa näitä tavoitteita.

Taloudelliset pyrkimykset puolestaan ovat olleet samansuuntaisia, tehokkuutta korostavia. Erona kuitenkin on ollut Britannian keskusjohtoinen yksityisen toiminnan korostus liiketaloudellisten päämäärien mukaisesti. Suomen tilanteessa tehokkuus on katsottu voitavan saavuttaa menoja karsimalla, tehtäviä uudelleen arvioimalla sekä ottamalla käyttöön uusia palvelujen tuotantotapoja. Suomesta ei myöskään löydy vastinetta Britanniassa toteutetulle kunnallishallinnon verotusoikeuden siirtämiselle keskushallinnolle ja sen mukana tapahtuneelle taloudellisen vallan siirtymiselle. Päinvastoin kuntien autonomia periaatteessa kasvoi sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisrahoitusta koskeneen valtionosuusuudistuksen astuttua voimaan 1993 (Anttonen & Sipilä 2000: 172).

Kuitenkin valtio sääntelee kuntien valtionosuuksien ja -avustusten kautta mm. huomattavaa osaa sosiaali- ja terveydenhuollon käytettävissä olevista varoista. 1980- ja 1990-luvuilla valtionosuuksien kehitys on ollut vaihtelevaa. Valtionosuudet nousivat koko 1980-luvun aina vuoteen 1991 saakka, jonka jälkeen alkanut lasku jatkui vuoteen 1998 saakka. Vuodesta 2000 alkaen valtionosuudet ovat jälleen olleet nousussa (Kuntaliitto 2003). Voidaan kuitenkin todeta, että kuntien lamavuosina tekemät toimintamenojen leikkaukset ovat edelleen ainakin osittain pysyneet yleisestä talouskasvusta huolimatta.

Jos Britanniassa palvelupolitiikan sosiaalisia päämääriä kuvaavat tilaajan ja käyttäjän aito valintatilanne ja yhteiskunnallisten varojen oikeudenmukainen käyttö, Suomessa sosiaalisia päämääriä kuvaavat lähinnä pyrkimys turvata erityisesti lapsi-, vammais- ja vanhusasiakkaiden asema sekä varmistaa palvelujen laatu. Kuitenkin merkittäväksi tavoitteeksi nousee sekä valvontasäännösten selkiyttäminen, että valvonnan tehostaminen. Tätä kuvastaa pyrkimys yksityisten palvelujen valvonnan kytkemisestä osaksi yleistä sosiaalipalvelujen valvontajärjestelmää. (Kautto ym. 1997: 25–30; HE 22/1996; Knapp, Hardy & Forder 2001: 286.)

Poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten päämäärien kannalta tarkasteltuna Britannian ja Suomen palvelupolitiikkojen vertailu voidaan tiivistää taulukkoon 6.

**Taulukko 6.** Palvelupolitiikkojen vertailu.

	Poliittiset päämäärät	Taloudelliset päämäärät	Yhteiskunnalliset päämäärät
Britannia	Vetäytyminen universalismista.	Tehokkuus liiketoiminnallisin keinoin.	Aito valintatilanne asiakkaalle.
Suomi	Universalismin säilyttäminen.	Tehokkuus hallinnollisin keinoin.	Palvelujen valvonnan kehittäminen ja asiakkaan aseman turvaaminen.

Suomessa ei ole selviä merkkejä Britannian kaltaisesta vetäytymisestä universalismista, vaan Suomessa se on pyritty edelleen säilyttämään. Tehokkuuden saavuttaminen palveluissa on ollut molemmissa maissa tavoitteena. Britanniassa selkeästi on pyritty edistämään yksityistämistä ja liiketoiminnallista ajattelutapaa, Suomessa tehokkuutta on pyritty saavuttamaan hallinnollisin keinoin, tulosohjauksella ja -johtamisella, mutta myös supistamispolitiikalla. Yhteiskunnallisena päämääränä Britanniassa on ollut asiakkaan kannalta aidon valintatilanteen saavuttaminen tuottajien kilpaillessa asiakkaista. Suomessa puolestaan on pyritty turvaamaan asiakkaan asema palvelutapahtumissa ja kehittämään yksityisten tuottajien valvontajärjestelmiä.

Arvioitaessa suomalaisessa sosiaalipolitiikassa yksityisen ja julkisen palvelutuotannon suhteita, voidaan todeta varsinaisen hyvinvointivaltion ajan 1980-luvun alkupuolelta lamaan saakka jo mahdollistaneen lainsäädäntömuutosten avulla moniarvoisen palvelutuotannon. Sopeutuminen laman vaikutuksiin muutti hyvinvointipalvelumallia 1990-luvun alussa, jolloin keskeiseksi muodostui oman toiminnan rationalisointi. Kuntien säästötoimia 1993–1994 koskeneen selvityksen mukaan tämä merkitsi paitsi palvelujen supistamista, myös palvelujen järjestämistapojen muuttamista. Ostettuja palveluja korvattiin omilla palveluilla, kilpailua ja naapurikuntayhteistyötä lisättiin. Kuntien mahdollisuudet pluralistiseen sosiaalipolitiikkaan kasvoivat, mutta taloudellisten resurssien heikkeneminen rajoitti käytännön toimintaa. Kun valtiosuusia heikennettiin, muodostui kuntien liikkumavara suhteellisen pieneksi. Kuntien väliset erot palvelujen järjestämistavoissa, organisoinnissa sekä palvelurakenteessa ja kustannuksissa

todettiin suuriksi, mutta kokonaisuudessaan menoerojen havaittiin laman jälkeen supistuneen. Syitä tähän arvellaan löytyvän kuntien sisäisistä tekijöistä; palvelupoliittisista toimenpiteistä, palvelurakenteesta ja paikallisesta toimintakulttuurista. Yksityisten palvelujen käyttöön olisi ollut laman aikana mahdollisuuksia poliittisesti, mutta käyttö pysyi pienenä. Tätä pidetään julkisten tuottajien vahvemman institutionaalisen aseman tuomana ratkaisuna supistamispaaineiden alla. (Valtonen 2000: 29–42; Lehto & Blomster 2000: 175–176.)

Laman jälkeen yksityistä tuotantoa on käytetty julkisen tuotannon jättämien aukkojen paikkaamiseen, tosin kustannuksia oleellisesti kuitenkin lisäämättä. Onkin arvioitu, että nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä joutuu tulemaan toimeen noin 15% pienemmillä voimavaroilla kuin 1970- ja 1980- luvuilla vallinnut kasvutrendi kuvaa (Anttonen & Sipilä 2000: 141–146; Lehto & Blomster 2000: 181).

Yksityisten organisaatioiden palvelutarjonta kasvaa riippuen käyttäjäkustannusten subventiotoimista (Anttonen & Sipilä 2000: 141–146). Suurin osa yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavista toimintayksiköistä Suomessa myi palveluja kunnille, ja näistä 74% myi palveluista vähintään puolet (Stakes 2004). Mahdollisuus solmia hoito- palvelu- ym. sopimuksia kuntien kanssa on osoittautunut yksityisen toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeäksi. Yksityiset tuottajat ovat jopa enemmistönä tuotettaessa lastensuojelulaitosten, ensi- ja turvakotien, nuorisoasemien sekä päihdehuollon asumis- ja kuntoutusyksiköiden palveluja. (Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2004: 150–151.)

#### **4.4. Strategisen siirtymän merkkejä**

Tarkoitettaessa hierarkkisen palvelutuotannon korvautumista monenkeskisellä, sektorirajat ylittävällä tuotannolla, voidaan puhua strategisesta siirtymästä. Strategisen siirtymän merkkejä voidaan löytää sekä kansainvälisestä että kotimaisesta julkishallinnosta. Britanniassa Public Administration- ajattelun muutos New Public Management -ajatteluksi merkitsi sosiaalipolitiikassa hierarkkisen ja monopolistisen julkisen palvelutuotannon korvautumista julkisten ja yksityisten palvelujen

yhteistuotannolla. Myöhemmin kilpailuttamiseen ja yrittäjyyteen keskittynyt julkisjohtaminen on muuttunut palvelulähtöiseksi ja yhteistoimintaa korostavaksi kumppanuudeksi.

Suomessa viittauksia strategiseen siirtymään voidaan löytää valtion toimista delegoida päätösvaltaa kunnille, vähentää ohjausta, uusia valtiosuussäännöstöä sekä korostaa taloudellista ajattelua. Eräät tutkijat katsovat olevan kyse siirtymästä byrokraattis-legalistisesta hallintoparadigmasta uuteen julkisjohtamiseen (Haveri 2002: 4; Virtanen 2003: 4; Lehto 2003: 35). Hyvinvointipolitiikan toteutus kuntien kautta näyttää johtaneen kuntien aktivoitumiseen yhteistuotannossa ja yksityisen palvelutuotannon lisääntymiseen mitattuna sekä tuottajien määrällä, että ostopalveluihin käytetyillä varoilla. Valtion ohjaus kannustaa kuntia yhteistoimintaan yksityisten tuottajien kanssa ja valtakunnallisissa hankkeissa tuetaan palvelujärjestelmän yhteistoiminnallista kehittämistä. On kuitenkin epäselvää, missä määrin kunnat ovat siirtyneet kunnallisista palvelustrategioista luomaan systemaattisia yhteistoimintastrategioita voidakseen tyydyttää tulevaisuuden palvelutarvetta yksityisen sektorin kanssa.

Osallisuus, mahdollistaminen, kumppanuus, verkostot ja luottamus kuvasivat Britanniassa 1990-luvun lopulla valtaan astuneen Blairin hallituksen periaatteita. Filosofisena pohjana toimivat oikeiston talousteorioiden kritiikki ja sosialismin traditio. Peruskäsitys kansalaisesta oli konservatiivien aikana ollut klassisen taloustieteen tyyppinen taloudellinen toimija, joka kilpailemalla muiden kanssa pyrki voittamaan itselleen etuja. Työväenpuolueen kuva kansalaisesta taas oli yhteistyöhaluinen ja yhteisöllinen henkilö (Bevir & O'Brien 2001: 536).

Peruskäsitykset heijastuvat myös käsitykseen hyvinvointivaltiosta, sen tehtävästä ja toiminnoista. New Labourin keskeisenä tavoitteena oli rakentaa hyvinvointi sekä instituutioiden, että kansalaisjärjestöjen, yhdistysten ym:n kautta ja verkostot olivat sille ominainen tapa organisoida palvelutuotanto. Yksilötasolla verkostot rakentuivat vastavuoroisista velvollisuuksista ja instituutiotasolla yhteistoiminnan tehokkuudesta yksin yrittämiseen verrattuna. Yksilöiden ja organisaatioiden yhteistyö nähtiin myös tärkeänä periaatteena pyrittäessä kansalaisen ja valtion kumppanuuteen. Ajatus markkinoitiin hyvinvointipoliittisilla ohjelmilla (New

Deals), joiden perustana oli valtion sitoutuminen tarjoamaan mahdollisuuksia kaikille kansalaisille itsensä kehittämiseen ja kansalaisten sitoutuminen käyttämään puolestaan näitä mahdollisuuksia. (emt. 537–538)

Toteutus eteni useiden hankkeiden kautta, joissa erityisesti verkostojen rakentamista ja yhteistoimintaa suosittiin rahoittamalla vain monenkeskisiä hanketoteutuksia. Palveluntuottajien yhteistoimintaa pyrittiin syventämään ja laajentamaan investointihankkeiden avulla. Vastaavasti sääntelyä varten ja palvelujen yhdenmukaisuutta sekä kansallista laatua valvomaan perustettiin elimiä. (emt. 541–543)<sup>25</sup>

Suomessa oli 1980- ja 1990-luvuilla yleisenä pyrkimyksenä valtion ohjauksen vähentäminen, ratkaisuvallan siirtäminen alue- ja paikallistasolle sekä taloudellisen ajattelun vahvistaminen. Tämä ajattelu purki vanhoja hierarkiaan perustuvia rakenteita ja korosti vaatimuksia julkisen sektorin muuttumisesta toimintaympäristön mukana. Sääntelyn purkamisen ja hallinnon hajauttamisen ohella esille nousi markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. (Anttiroiko, Haveri 2003: 137–138.)

1980- ja 1990-lukujen alussa tehtyjä valtionosuuslain muutoksia lukuun ottamatta valtion toiminta hyvinvointipalvelujen yhteistuotannon edistämiseksi oli kuitenkin suhteellisen varovaista. 1980-luvun sosiaalipoliittisen lainsäädännön reformit painottuivat valtion ohjaamaan sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämiseen, jossa kunnilla ja yksityisillä palvelujen tuottajilla oli selkeästi toteuttajan rooli, valtion määritellyissä tavoitteissa, valvoessa ja rahoittaessa toimintaa merkittävästi. Valtion poistettua esteet kuntien ostopalvelujen hankkimiselta, mahdollistui eteneminen kohti moniarvoista ja monituottajista palvelujärjestelmää, toteutuksen jäädessä kuntien omaehtoisuuden varaan.

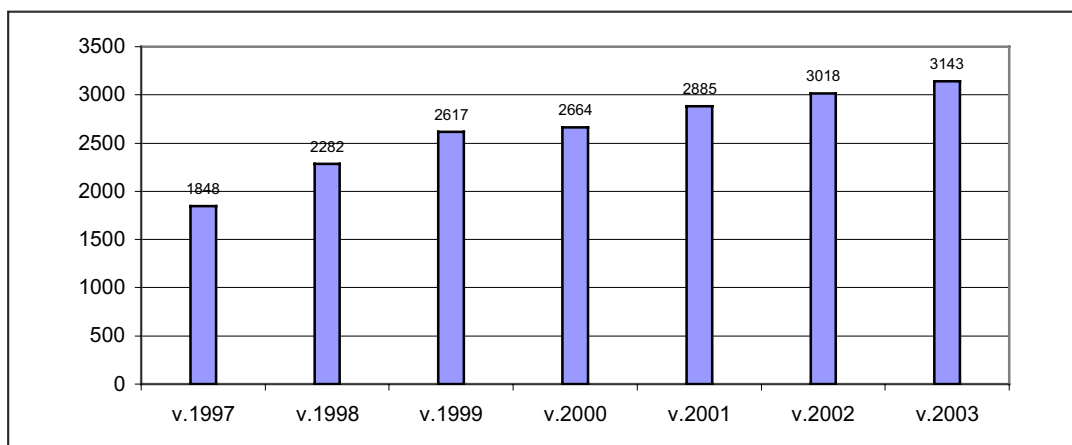
Autonomian lisääntyminen loi kunnille mahdollisuuksia sektorijaon ylittävien palveluverkostojen rakentamiselle, mutta 1990-luvun alun lama heikensi kuntien

---

<sup>25</sup> Vrt. Suomen mm. palvelu- ja hoitotakuita sisältävät kuntapainotteiset hankkeet: sosiaalialan kehittämishanke tukemaan kuntia sosiaalipalvelujen kehittämisessä ja uudistamisessa sekä kansallinen terveyshanke terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi (Sosiaali- ja terveysministeriö 2004; 2002a).

mahdollisuuksia ja haluja palvelutuotannon uudelleenlaiseen suuntaamiseen. Laman voittamiseksi niin valtiollisella kuin kunnallisellakin taholla omaksuttiin leikkaus-, säästö- ja supistamispolitiikka. Toimintojen supistaminen koski myös ostopalveluja, mikä merkitsi palvelujärjestelmien kehittymisen hidastumista.

Käytännön tasolla yksityisten palveluyksiköiden määrä on kasvanut tasaisesti koko tilastointiajan (Stakes tiedote 1998; Stakes tiedote 1999; StakesTieto 2000; StakesTieto 2001; StakesTieto 2002; Stakes 2003; Stakes 2004). Kuviossa 6 havainnollistetaan edellä mainittua kasvua.



**Kuvio 6.** Yksityisten sosiaalipalveluja tuottavien yksiköiden määrät vuosina 1997–2003.<sup>26</sup>

Lähemmin tarkasteltuna, seuranta-ajan kuluessa yksityisten yksiköiden määrä on lisääntynyt noin 70 %. Tänä aikana asumispalvelut, päivähoito sekä kotipalvelut ovat muodostaneet yksityisten toimintayksiköiden enemmistön. Näiden yksiköiden suhteellinen osuus kaikista yksityisistä tuottajista on ollut koko ajan runsaat 70 %. Uusia tuottajia syntyy vuosittain yleensä toista sataa, lopettajia on vastavasti vain muutamia. (emt.)

Järjestöjen osuus palvelujen tuottajista on hieman yli puolet ja se on ollut hitaassa laskussa 2000-luvun aikana. Järjestöjen osuus on suurin päihdehuollon yksiköissä, kuten A-klinikoissa ja asumispalveluyksiköissä. Myös lähes kaikki ensi- ja turva-

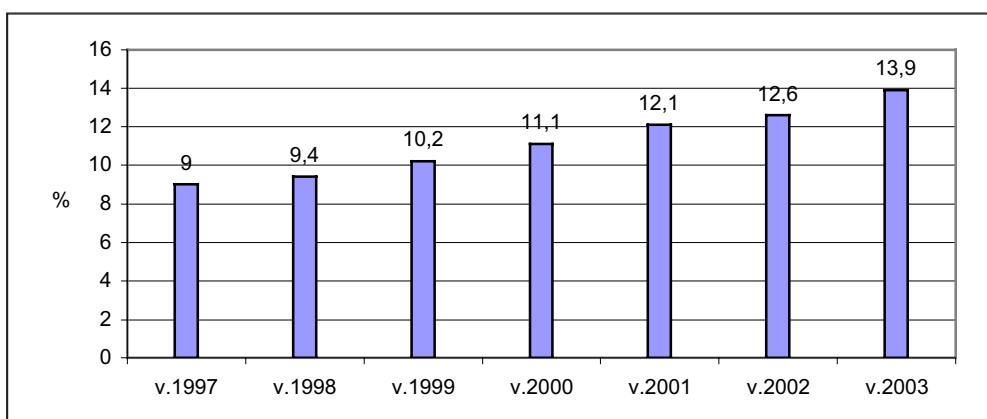
<sup>26</sup> Valtakunnallinen tilastointi yksityisten sosiaalipalvelujen suhteen on aloitettu vuonna 1994, mutta lainsäädännön muututtua vuotta 1997 aikaisempiin lukuihin on suhtauduttava varauksella.



kodit sekä erilaiset päivätoimintayksiköt ovat järjestöjen ylläpitämiä. Yritykset ja elinkeinonharjoittajat muodostavat vajaa puolet tuottajista ja profiloituvat lasten ja nuorten laitos- ja perhehoitoon sekä kotipalveluihin. Järjestötyyppiset tuottajat ovat palvelukapasiteetiltaan suhteellisen suuria, kun taas yritystyyppiset ovat usein varsin pieniä. Tätä osoittaa myös se, että järjestöt vastaavat n. 17 %:sta koko sosiaalipalvelutuotantoa, ja yritykset n.5 %:sta (emt.).

Toimintayksiköt eivät ole jakaantuneet maantieteellisesti tasaisesti, sillä lähes puolet yksityisistä toimintayksiköistä oli keskittynyt Etelä-Suomeen (emt.)

Kuntien yksityisiin ostopalveluihin käyttämien varojen suhteellisen osuuden muutos osoittaa kuviossa 7 yksityisten palvelujen aseman vahvistumista (Kauppi-  
nen 2004).



**Kuvio 7.** Kuntien yksityisiin sosiaalipalveluihin käyttämien varojen suhteellinen osuus sosiaalitoimen käyttökustannuksista<sup>27</sup> vuosina 1993–2003.

Yksityiset yksiköt myyvät palveluistaan yhä suuremman osuuden kunnille, sillä koko tuotannostaan vähintään puolet kunnille myyvien tuottajien osuus nousi n. 10 %-yksiköllä ajalla 1999–2003. Samana aikana niiden kuntien osuus, jotka eivät myyneet lainkaan palvelujaan kunnille, laski 10 %-yksikköä. (Stakes tiedote 1998, Stakes tiedote 1999, StakesTieto 2000, StakesTieto 2001, StakesTieto 2002, Stakes 2003; Stakes 2004.)

<sup>27</sup> Kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista on poistettu toimeentulotuki ja elatustuki, joita ei käytetä palvelujen ostamiseen.

Uusi lainsäädäntö pääasiassa selkeytti valvontaa, mutta myös legitimoit yksityiset palvelujen tuottajat. Uusia strategisia avauksia julkisten ja yksityisten tuottajien keskinäiselle suhteelle laista on vaikea löytää, mutta lain esitöissä mainitaan palvelujärjestelmän tehostamispyrkimykset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistointia koskien. Samassa yhteydessä todetaan myös, että sosiaalipolitiikan toimijoiden välisen työn ja vastuunjaon yhdistelmä tiivistyy yhä enemmän hyvinvoinnin rakentumisessa ja julkinen sektori, kaupalliset palvelujen tuottajat ja kansalaisyhteiskunta järjestävät limittäin palvelut. Alueellistaminen, väestövastuu, hoivayrittäjäisyys, yhteistyö ja palvelujen verkostoituminen ovat kehityksen suunta. (HE 22/1996.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2000–2003 korostetaan yleishyödyllisten järjestöjen ja yhteisöjen panosta vanhemmuuden-, lasten ja nuorten-, sekä päihdeongelmien hoitamisessa, samoin erityispalvelujen järjestämisessä ja palvelujen arvioinnissa. Sosiaalihuollon kaupallisten palvelujen osalta ei vastaavia painotuksia voida löytää (Sosiaali- ja terveysministeriö 1999).

Valtion toimesta on lisäksi pyritty parantamaan erityispalvelujen saantia erityyppisten toimijoiden verkostomuotoista yhteistyötä edistämällä. Hankemuotoisessa toiminnassa (verkostoituvat erityispalvelut -hanke<sup>28</sup>) uusilla organisoitumismuodoilla ja toimintatavoilla pyrittiin turvaamaan erityispalvelujen saanti kaikkialla maassa riippumatta kunnan koosta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1999a, Stakes 2003a.)

Kuntatasoista tietoa verkostoitumisen käytöstä palvelutuotannossa on niukalti. Erosen ym. tutkimuksessa vuodelta 1995 todettiin enimmillään noin neljänneksellä kunnista olevan valmiuksia ja kokemuksia monitoimijaverkostojen suhteen palvelutuotannossa. Jo tuolloin todettiin, että verkostoja käyttäviä aktiivisia kuntia oli suhteellisen vähän, mutta toisaalta yhteistyötä harrastettiin sekä järjestöjen,

---

<sup>28</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti vuosina 1997–2003 valtakunnallisen Verkostoituvat erityispalvelut -hankkeen (1999a; Stakes 2003). Tarkoituksena oli turvata erityispalvelujen tarjonta ja edesauttaa ylikunnallisten toimintamallien käyttöönottoa kunnissa. Hankkeeseen osallistui useita satoja asiantuntijoita ja se synnytti myös useita rinnakkaishankkeita.

että yritysten kanssa. (Eronen, Hokkanen, Kinnunen, Lehto-Pusa, Rönning & Särkelä 1995: 74–106.)

Vuonna 2004, edellä mainitun valtakunnallisen hankkeen loppuajatuksissa todetaan, että kuntasektori ei ole kyennyt uudistamaan omaa palvelurakennettaan, eikä irrottautumaan perinteisistä näkemyksistä. Tukala asema ei ole sysännyt kuntia rakenteellisiin uudistuksiin palvelutuotannon järjestämisessä, vaan ajatus muutoksista on näyttänyt lisäävän defensiivisyyttä (Heino 2004: 133, 150). Haveri on tehnyt samansuuntaisia havaintoja tarkasteltuaan kuntaverkostoitumista ja todettuaan erityisesti peruspalvelujen seutukunnittaisen organisoinnin olevan melko harvinaista ja esimerkiksi perusterveydenhuollon kuntayhtymiä on purettu takaisin peruskuntiin (2002: 4–5).

Kuitenkaan kuva omiin palveluihin pysähtyneistä kunnista ei pidä täysin paikkaansa, sillä kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksista 44 % on käytetty palvelujen ostoon ulkoa tai tuottamiseen yhdessä toisten kuntien kanssa. Näille palveluille ei kuitenkaan uusien ratkaisujen kehittäminen näytä olevan tunnusomaista, sillä tyypillistä on se, että palvelut ovat kuntayhtymien tuottamia tai ne ovat siinä määrin marginaalisia palveluja, ettei niitä ole ollut mahdollista tuottaa yhden kunnan puitteissa. Haasteet ja vaikeudet palvelujen järjestämisessä näyttävät liittyvän sellaisiin palveluihin, joissa tullaan kunnan peruspalvelujen ja lakisääteisen sosiaalihuollon alueelle. Niiden palvelujen järjestämisestä on vaikea luopua, joiden on perinteisesti katsottu kuuluvan kunnan hoidettavaksi. (Heino 2004: 150–151.)

Sosiaali- ja terveystaloutta ohjaavista virallisista kannanotoista ja lainsäädännöstä voidaan päätellä, että yksityisen ja julkisen toiminnan yhteistyön esteitä on pyritty poistamaan yleisellä tasolla ja tasoittamaan tietä monitoimijaisemmalle palvelupolitiikalle. Yksityisten palvelujen valvonta on pyritty saattamaan toiminnan edellyttämälle tasolle ja moninaistumista pidetään selvänä tulevaisuuden suuntana. Pääpaino on voittoa tavoittelemattomissa yhdistyksissä ja säätiöissä, joiden osuus yksityisestä toiminnasta liikevaihdolla mitattuna on n. 78 %, yritysten vastatessa lopusta. Myös Matthies (1996: 26–27) on todennut Suomen sektalouden painottuvan markkinoita enemmän järjestöjen ja epävirallisten yhteisöjen

kannalle. Suomen järjestelmän erityispiirteenä olevan Raha-automaattiyhdistyksen panos yhdistysten ja järjestöjen toiminnan ja investointien tukemisessa selittää osaltaan yhdistysten ja järjestöjen asemaa (Lith 2003: 26). Järjestöt ja uudet toimintaryhmät ovat vahvasti riippuvaisia julkisesta sektorista, ja Simpura (2000: 138) puhuu jopa läpivaltiollistuneesta kansalaisyhteiskunnasta, jonka toimijat elävät valtionapujen ja raha-automaattiavustusten varassa.

Valtion linjana näyttää olleen yksityisen toiminnan ohjeistaminen samaan suuntaan kuin muidenkin palvelutuotannon komponenttien eli palvelujen kehittämisen suuntaan. Yksityinen toiminta nähdään palvelujen kehittämisen välineenä, jolloin kontribuutiot muuhun järjestelmään tulevat mm. yksityisen toiminnan volyymistä, innovaatioista, joustavuudesta sekä erityisasiantuntemuksesta. Valtion taholla kannetaan huolta palvelujen alueellisesta kattavuudesta, laadusta ja asiakkaiden oikeusturvasta, kun taas implementointitasolla, kunnissa, primäärejä ovat saatavuuden ohella rahoitus ja laatu.

Suomen kehitys on seurailut kansainvälistä kehitystä, joka on 1990-luvun loppuvuosina näyttäytynyt meillä liberalistisina arvoina yhteiskuntapolitiikassa ja New Public Management -periaatteina hallinnossa. Kehityksessä on tosin noudatettu omaa vauhtia ja omia kansallisia erityispiirteitä. Selvänä johtajana on ollut valtio, joka on kuntien itsehallinnon kautta ohjannut prosessia. Painopisteenä on ollut väestön saamien palvelujen kehittäminen, jonka on katsottu toteutuvan parhaiten kuntien autonomian kautta. Valitun linjan tuloksena sosiaalipalvelutuotannon jakautuma on noin kymmenen vuoden jälkeen asettunut siten, että n. 78 % sosiaalipalveluista tuotetaan kunnallisen palvelujärjestelmän toimesta ja n. 22 % yksityisen tuotannon avulla (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003a). Hinnat, kilpailu, ja sopimukset sekä riippuvuudet, luottamus ja neuvottelukäytännöt kytkevät kunnat ympäröivään yhteiskuntaan ja monipuolistavat kunnallista palvelutuotantoa, mutta aiheuttavat myös paineita hallita monituottajaista kenttää. (O'Toole 1997: 45–52.)

## 5. TULKINTA-ASETELMAN TARKENTAMINEN

### 5.1. Yhteistoiminnan komponentit ja strategiset dimensiot

Tutkimuksen päätehtävä on arvioida sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuutta kunnallisissa strategioissa. Yhteistoiminnallisuuden arvioimisen ydin on arvioida sitä, missä määrin kunnallisten strategioiden eri dimensioissa on havaittavissa yhteistoimintasysteemin piirteitä. Strategiset kannanotot antavat viitteitä siitä, millaisiksi kunnissa on arvioitu yksityisen tuotannon panos ja mahdollisuudet osallistua yhteistoiminnalliseen palvelutuotantoon. Ennen varsinaista arviointia tehtävä edellyttää kunnallisten ja yksityisten organisaatioiden yhteistoiminnan luonteen ja kunnallisten strategioiden piirteiden arviointia.

Tutkimuksen kohteena ovat niiden kuntien yhteistoimintakäytännöt ja toimintastrategiat, joilla on sitoumuksia sosiaalihuollon yksityisten palveluntuottajien valvonnasta annetussa laissa (603/1996) määriteltyjen tuottajien kanssa.

#### *Yhteistoiminta*

Yhteistoiminta ymmärretään tässä tutkimuksessa julkisen hallinnon toimintana, joka etenee vaiheittain yhteistoimintaongelman asettamisen kautta yhteistoiminnan prosesseihin ja edelleen kohti yhteistoiminnan rakenteistumista. Yhteistoimintaongelman asettaminen ilmaisee yhteistoiminnan mahdollistavat tekijät, prosessi tavan, jolla yhteistoiminnan suunta määritellään ja rakenteistuminen yhteistoiminnan saamat vakiintuneet muodot. Ongelmanasettelussa kyse on yhteisten asioiden tiedostamisesta ja kaikkien osallisten tunnistamisesta. Suunnan määrittely sisältää niitä arvoja, jotka ohjaavat yhteistoiminnan suuntaa ja yleisten tavoitteiden tiedostamista. Rakenteistuminen merkitsee yhteistoiminnan vakiintumista, joka tukee ja ylläpitää kollektiivista ongelmanratkaisua. (Gray 1985.)

Yhteistoimintaongelman asettamisen kannalta on tärkeää tunnistaa yhteisen ongelman kompleksisuus ja pyrkiä rekrytoimaan joustavan prosessin avulla riittävästi oikean tyyppisiä osallisia yhteiseen toimintaan. Yhteinen käsitys legitimeistä osallisista, osallisten odotusten tiedostaminen ja keskinäisen riippuvuuden

suuruus ovat myös tekijöitä, jotka edistävät yhteistoiminnan ensimmäisen vaiheen onnistumista. Yhteistoiminnan organisoijan ja alullepanijan auktoriteetin legitimiys on myös yhteistoiminnan kannalta kriittinen tekijä. (Gray 1985: 918–925.)

Perustavaa laatua on myös kysymys siitä, miksi yhteistoiminta mielletään positiivisesti ja miksi siihen ryhdytään. Alterin ja Hagen (1993: 38–40) mukaan useimmiten kyse on halusta yhteistoimintaan, asiantuntemuksen tarpeesta, resurssien ja riskien jakamisesta sekä mukautumisesta ympäristöön. Lowndes ja Skelcher (1998: 314–315) puolestaan katsovat täydentävien palvelujen ja innovatiivisen toiminnan sekä uusien resurssien ajavan organisaatioita yhteistyöhön. Yhteistyötarpeita voidaan perustella myös organisaatioympäristön hallintapyrkimyksillä, kuten Powell (1991: 265–274) on esittänyt.

Yhteistoimintaa voidaan ajatella myös tavoitteellisena prosessina, jossa tavoitteiden ja prosessien laatua tarkastellaan suhteessa strategiasuuntauksille ominaisiin tapoihin toimia. Tässä tarkastelussa korostuvat tavoitteiden selkeys, liittyminen sosiaalisiin järjestelmiin, operationaaliseen toimintaan ja erilaisiin kompromisseihin. Yhteistoimintaprosessien osalta korostuvat systemaattisuus, liittyminen sosiaalisiin verkostoihin, kokeilut sekä itseohjautuvuus ja sopeutuminen. (Whittington 1993: 10–41) Näiden luonnehdintojen lisäksi on mahdollisuus tarkastella yhteistoiminnan tavoitteiden ja prosessien symmetrisyyttä<sup>29</sup>.

Koska julkiset organisaatiot määritellään (toimintaverkostoihin nähden) valta- ja kontrollimekanismeja omaaviksi vuorovaikutuksen perusyksiköiksi, (Alter & Hage 1993: 77–78) on luonnollista, että yhteistoimintatilanteissa joudutaan myös päätösvaltaa koskevien kysymysten äärelle. Potentiaalisia vallan käyttäjiä yhteistoimintatilanteissa ovat virkamiehet, poliitikot, palvelujen tuottajat sekä asiakkaat. Vallan lähteinä voivat olla puolestaan strategiset resurssit, mahdollisuudet osallistua strategian toteutukseen, erityistiedot ja -taidot sekä infomaali vaikuttaminen (Sholes 2001: 169).

---

<sup>29</sup> Yhteistoiminnan tavoitteiden ja prosessien yhdenmukaisuus.

Yhteistoiminnan suuntaamisen kannalta on tärkeitä vallan jakaantuminen siten, että osallisilla on mahdollisuus vaikuttaa toimintasuunnan yhteiseen määrittelyyn. Voimakkaan osallisen tai sisäpiirin vallankäyttö heikentää luottamusta yhteistoimintaan ja vaikeuttaa osallisten omien intressien esilletuomista. Ristiriitatilanteissa informaation vaihdon toimivuus on keskeinen ongelman hahmottamiselle. Ratkaisujen suuntaan vaikuttavat keskeisesti myös osallisten arvojen yhteensopivuus ideologisen konsensuksen ja yhteisten uskomusten muodossa. (Gray 1985: 926–928.)

Yhteistoiminnan rakenteistumisesta kertoo pitkäaikaisen keskinäisen riippuvuuden ja yhteisen suunnan välisen yhteyden havaitseminen. Rakenteistumisen kannalta ulkoinen paine tai hallinnollinen mandaatti eivät ole sellaisenaan yhteistoimintaa edistäviä tekijöitä, mutta yhdistyneenä esim. keskinäiseen riippuvuuteen tai vallan tasapainoon, ne voivat tarjota rakenteellisen kehyksen systeemin sääntelylle. Koko systeemiä koskevaan ohjaukseen ja toiminnan toteutukseen tarvitaan sopimusta vallanjaosta, mikä onnistuessaan on merkki yhteistoiminnan vakiintumisesta. Muutosten yhteinen tarkkailu ja hallinta kontekstuaalisessa ympäristössä edistävät yhteistoimintaa ja koko systeemin suhteiden rakentamista ulkopuolisiin toimijoihin. (Gray 1985: 928–931.)

### *Strategia*

Strategian määrittelyssä on esiintynyt useita kehitysvaiheita, joista viimeisimpiä ovat hallinneet taloustieteiden jälkeen käyttäytymis- ja yhteiskuntatieteelliset viitekehykset. Näistä kehyksistä nousivat strategian tulkinnat, joissa keskeisellä sijalla olivat organisaatioiden menestymiseen liittyvät seikat. Tämän ohella on kiinnitetty huomio myös organisaation henkilöstön toimintaan sekä sisäisiin ja ulkoisiin yhteistyöverkostoihin. (Bowman, Singh & Thomas 2002: 33.) Strategioista on esitetty lukuisia määritelmiä, jotka pyrkivät rajaamaan termin tarkasti ja täsmällisesti. On myös esitetty kantoja, joiden mukaan strategiaa ei tulisi rajata täsmällisesti, koska yleistä määrittelyä ei strategiasta voida tehdä. Tätä perustellaan laajalla erimielisyydellä niistä seikoista, joita strategioissa tulee korostaa, samoin on esitetty kanta, että strategian määrittely riippuisi siitä tilanteesta, jossa sitä tarvitaan.

Strategian käyttäminen arviointikehikon osana edellyttää kuitenkin määrittelyä. Yleisstrategiaa ei pidetä tehokkaana välineenä käytännön toimintojen ohjaamisessa ja strategisten ongelmien ratkaisuun pyritäänkin määritelmien sijasta etsimään erilaisia organisaation panoksia, joiden avulla spesifit strategiat muodostetaan ja joilla ongelmat ratkaistaan. Näin ollaan lähempänä strategian osittamista dimensioihin, joista de Kluyver mainitsee strategian sisällön, prosessit sekä organisaation ympäristön (2000: xii). Samalla kannalla strategian käsitteen suhteen on myös Whipp ja kumppanit (1988: 17–18), jotka hahmottelevat strategian dimensionaalisesti sen kontekstien, prosessien ja sisällön kautta. Tarkoituksena on pyrkiä vastaamaan siihen, miksi strategia rakennetaan, kuinka strategia-prosessi etenee ja mitä strategialla aiotaan saavuttaa.

Vastaamiseksi tutkimustehtävässä esitettyihin kysymyksiin tarvitaan arviointikehikkoon strategiakäsitettä, jossa nämä strategian keskeiset osatekijät ovat läsnä, ja jossa osat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Näistä syistä on arvioinnissa päädytty käyttämään dimensionaalista strategiakäsitettä (Pettigrew 1988: 5; Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 17–18; de Witt & Meyer 1999: 6–13; de Kluyver 2000: 2–3). Keskeistä on myös pyrkiä arvioimaan strategian kokonaisuutta eli em. tekijöiden keskinäisiä suhteita.

Verrattaessa de Wittin ja Meyerin käsityksiä Pettigrewn käsityksiin, nähdään molemmissa pyrkimys tunnistaa yleiset, kaikkia organisaatioita koskevat strategiset ulottuvuudet. de Wittin ja Meyerin tapa lähestyä dimensioita on voimakkaasti pelkistävä, mutta ansiona voidaan nähdä strategiasisällön kiinnittäminen organisaatiotasoihin. de Kluyverilla puolestaan korostuvat strategiakäsitteessään liiketoiminnallisen kannattavuuden pyrkimykset ja kysymyksenasettelu liittyy tähän kontekstiin. Myös tässä näkökulmassa on strategia sidottu organisaatiotasoihin.

Kaikissa näkökulmissa esiintyy aineksia analyysiin, mutta Pettigrewn käsite on muita väljempi sekä antaa liikkumavaraa ja nyanssimahdollisuuksia laadullista aineistoa ajatellen. Soveltuvien osin kuitenkin myös de Wittin ja Meyerin sekä de Kluyverin ajatuksia voidaan käyttää analyysissä. Pettigrewn strategiakäsitteen



komponentit ovat tarkoitettuja analysoimaan strategisen muutoksen sisältöä, kontekstia ja prosessia, mikä tässä tutkimuksessa onkin keskeistä.

Yhteistoiminnan tarkastelu strategioissa merkitsee sitä, missä määrin yhteistointalinjauksia esiintyy strategian kontekstien yhteydessä, missä määrin yhteistoimintaprosessin suunnittelumalleja ja valtakysymyksiä esiintyy strategiaprosesseissa sekä missä määrin yhteistoiminnan rakenteistumismalleja esiintyy strategian sisällöissä.

## 5.2. Empiirinen tarkastelu

### *Kohderyhmä*

Tarkasteltaessa seuraavassa taulukossa (taulukko 7) Suomen kuntien tilannetta yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien kannalta, voitiin todeta, että v. 2000 n. 75 %:ssa kuntia oli yksityistä sosiaalipalvelujen tuotantoa. Näiden kuntien jakautuma tuottajien määrän suhteen oli varsin vino, sillä yksityisten tuottajien määrä jäi viiteen tai sen alle n. 70 %:ssa kuntia ja vielä miltei viidenneksessä kunnista oli ainoastaan yksi yksityinen palvelujen tuottaja. (Kauppinen 2001.)

**Taulukko 7.** Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien sijoittuminen kuntiin.

Tuottajien määrä kunnassa	Kuntien lukumäärä	Kuntien kumulatiivinen lukumäärä	Kuntien suhteellinen osuus %	Kuntien kumulatiivinen suhteellinen osuus %
1	77	77	22.8	22.8
2	60	137	17.8	40.6
3	44	181	13.0	53.6
4	34	215	10.1	63.6
5	21	236	6.2	69.8
6-9	45	281	13.3	83.2
10-19	30	311	8.9	92.0
20-99	25	336	7.4	99.4
100-	2	338	0.6	100.0
	338		100.0	

Erosen ym:n tutkimuksessa todettiin mm. että asukasmäärä vaikuttaa huomattavasti kunnissa tehtävän yhteistyön määrään. Vaikutus ilmenee siten, että suuremmissa kunnissa sitä tehdään pienempiä enemmän. Myös lisäyhteistyön suunnittelu on suurissa kunnissa yleisempää kuin pienissä. Näin siksi, ettei pienissä kunnissa ole välttämättä kaikkia toimintamuotoja tarjolla, jolloin asiakkaat ovat tottuneet hakemaan palvelut kauempaa tai ne yksinkertaisesti jäävät saamatta. Parhaat verkostoitumisen<sup>30</sup> mahdollisuudet olivat kunnilla, joissa sosiaalis-taloudellinen tilanne ei ollut erityisen pulmallinen ja joissa oli yli 20000 asukasta. (1995: 80, 104).

Vaikka tässä tutkimuksessa ei erityisesti tutkita verkostoitumista, voidaan olettaa, että mainitun kokoisissa kunnissa on suhteellisen runsaasti kokemuksia toiminnallisista yhteyksistä muiden organisaatioiden kanssa. Samoin yksityisten tuottajien kuntakohtaisen määrän ollessa koko maan kuntiin verrattuna korkea, on todennäköistä, että kunnissa on jouduttu luomaan käytäntöjä palvelujen yhteistuotannosta yksityisten tuottajien kanssa.

Tutkimuskuntien joukko valittiin näin ollen toisaalta väkiluvun, toisaalta yksityisten tuottajien määrän perusteella. Kooltaan kunnat olivat 20000–100000:n asukkaan kuntia, joilla oli lisäksi vähintään 15 yksityistä sosiaalipalvelujen tuottajaa alueellaan. Kriteerit täyttäviä kuntia löytyi (Kauppinen 2001) kaikkiaan 22 kappaletta.

Väestömäärärajaus jättää tutkimusjoukosta pois ns. kuutosiin kuuluvat kaupungit eli Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan, Turun ja Oulun suurina, erityisolosuhteita omaavina kaupunkeina. Suurehkojen kuntien ottamista tutkimuskohteeksi puolsi edellä mainittujen seikkojen ohella paikallisuuden merkitys jota pystyttiin hyödyntämään tutkimuksen kannalta paremmin maan eri osiin sijoittuneiden kuntien kautta, verrattuna pääasiassa Etelä-Suomeen sijoittuneiden satoja tuottajia käsittävien suurten kaupunkien tilanteeseen. Maaseudun pienten kuntien palvelutuotantoa puolestaan on tutkittu jo kohtalaisesti (esim. Lemponen

---

<sup>30</sup> Verkostokunnilla Eronen ym. tarkoittavat kuntia, joissa tietyin kriteerein arvioituna esiintyy alttiutta järjestettyä monitoimijaverkoston osaksi tai joissa jo on ituja monitoimijaverkostoista ks. 1995: 96–97.

1999; Salo 1998; Andersson & Simonen 1996; Perämäki & Kallio 1995), mutta näissä kunnissa yksityisten tuottajien määrä on osoittautunut sangen vähäiseksi. Seuraavassa taulukossa (taulukko 8) esitetään tutkimuskuntien yksityisiä tuottajia ja asukkaita koskevia tietoja.

**Taulukko 8.** Tutkimuskunnat, yksityisten tuottajien ja asukkaiden lukumäärät sekä asukkaiden ja tuottajien määrällinen suhde vuonna 2000.

Tutkimuskunnat	Yksityisiä tuottajia	Asukkaita	Asukkaita/tuottajia
Hyvinkää	36	42545	1182
Hämeenlinna	35	46108	1317
Iisalmi	17	23113	1360
Imatra	17	30663	1804
Joensuu	28	51758	1849
Jyväskylä	46	78996	1717
Kajaani	27	36088	1337
Kirkkonummi	34	29694	873
Kokkola	29	35539	1225
Kotka	45	54846	1219
Kouvola	31	31346	1011
Kuopio	43	86651	2015
Lahti	40	96921	2423
Lappeenranta	31	58041	1872
Lohja	15	35243	2350
Mikkeli	42	46727	1113
Pori	25	75994	3040
Rovaniemi	26	35427	1363
Seinäjoki	23	30290	1317
Tuusula	22	31957	1453
Vaasa	23	56737	2467
Varkaus	16	23246	1453
Yhteensä	651	1037930	1594

Valittujen kuntien asema usein maakunnallisina tai seutukunnallisina keskuksina korostaa niiden asemaa ja mahdollisuuksia kokeilu- ja kehittämistoiminnassa sekä monenkeskisessä tuotannossa.

*Haastattelut*

Tietojen keruuprosessi aloitettiin syyskuussa 2002 ilmoittamalla kirjeitse (liite 1) kaikkien yllä mainittujen kuntien sosiaali- tai sosiaali- ja terveystoimen johtaville viranhaltijoille tutkimuksesta, ja oheen liitettiin myös haastattelulomake (liite 2). Samassa yhteydessä varattiin mahdollisuus palata myöhemmin puhelimitse asiaan. Ootettaessa uudelleen yhteyttä kuntiin noin parin viikon kuluttua, kaikki viranhaltijat suhtautuivat myönteisesti tutkimukseen ja olivat valmiita antamaan haastattelun.

Haastattelut toteutettiin lokakuun 2002 ja tammikuun 2003 välisenä aikana kolmena paikallisena ryhmähaastatteluna ja 19:nä yksilöhaastatteluna puhelimitse (liite 4). Ryhmähaastatteluihin osallistui yhteensä 14 henkeä, jotka edustivat johtoa, taloushallintoa, suunnittelua sekä eri tavoin organisoituneita toiminnallisia sektoreita. Yksilöhaastatteluihin osallistui 19 johtavaa virkamiestä, jotka toimivat kahdeksalla nimikkeellä: peruspalvelujohtaja, perusturvakeskuksen toimitusjohtaja, sosiaalijohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, perusturvajohtaja, sosiaalipalvelujohtaja, sosiaalitoimen johtaja ja toimialajohtaja. Kaikkiaan haastateltiin 34:ää asiantuntijaa.

Haastattelun teemat noudattelivat tutkimuksen ongelma-asettelua ja koostuivat yhteistoimintaprosessin edellytyksiä, suuntaa ja rakenteistumista koskevista luonteenpiireistä sekä strategiaprosessia kuvaavasta perustilanteesta kunnissa, kontekstuaalisista, strategian prosessia ja sisältöä koskevista tekijöistä. Kaikkiaan vastaajat vastasivat 13:een kysymykseen (liite 3).

*Aineiston analyysi*

Tutkimuksen aihetta käsiteltiin organisaatiotasoisesti, jolloin haastatellut johtoryhmät ja johtavat viranhaltijat edustivat organisaatiotaan. Poikkeuksena olivat ne kunnat, joissa yhdistetyn sosiaali- ja terveystoimen viranhaltija vastasi vain sosiaalitoimen osalta haastatteluun. Kukin yksilöhaastattelu kesti 1–1,5 tuntia, ryhmähaastattelut 1,5–2 tuntia. Nauhoitetut haastattelut kirjoitettiin kokonaisuudessaan MS Word 97 -tekstinkäsittelyohjelmalla rtf-tiedostomuotoon ja kustakin

kunnasta muodostettiin oma tiedostonsa (dokumentti). Tiedostot siirrettiin laadullisten aineistojen analyysiohjelmaan QSR NVivo 1.2.142:een.

QSR NVivo- ohjelmassa dokumenteista muodostettiin dokumentti- ja koodausjärjestelmä. Dokumenttijärjestelmä muodostui pelkästään ohjelmaan tallennetuista haastattelutekstiedostoista liittämättä mukaan edustettuja aineistoja (proxy documents)<sup>31</sup> tai kommentteja (annontaatioita). Dokumenttijärjestelmä pyrittiin koostamaan kokonaisuuden kannalta mielekkäistä kappalejaoista, (asiakokonaisuuksien erottelu, ryhmähaastattelun vastaajien erottelu toisistaan) minkä tarkoituksena oli tulevien koodausten helpottaminen.

Koodausjärjestelmä muodostui kaikista aineistolle tehdyistä tulkinnoista ja koodauksista, jotka tallentuivat koodausjärjestelmän noodeihin. Noodit olivat kirjoittajan luomia yläkäsitteitä tai koodauksia, joista käytetään joissain tapauksissa myös nimitystä solmu tai kategoria (Luomanen & Räsänen 2000: 70). Noodeja voitiin nimetä ja ryhmitellä vapaasti ja teemojen kannalta mielekkäästi. Haastattelulomakkeen mukaisesti muodostettiin koodausjärjestelmään noodihierarkioita (Trees), joiden avulla pyrittiin jäsentämään ja käsitteellistämään tutkimuskohdetta.

Koodausjärjestelmän noodihierarkiat rakennettiin haastattelulomakkeen teemoihin (strategiatilanne, toimintaympäristö, yhteistoiminta ja sisältö) liittyvien kysymysten pohjalle, joita oli 13 kappaletta. Varsinainen koodaus tapahtui kunta- ja kysymyskohtaisesti, siirtämällä raakatekstidokumentista tekstikatkelmia koodausjärjestelmän noodeihin. Koodaustyön edetessä myös noodihierarkia kehittyi ja pelkistyi, minkä voi havaita liitteenä olevan noodiluettelon alakategorioiden numeroinneista (liite 3).

Koodauksen yhteydessä koodausjärjestelmään välittyi dokumenteista siirrettyjen katkelmien asiasisältö, samasta dokumentista valittujen erillisten katkelmien

---

<sup>31</sup>Dokumentti, joka edustaa analysoitua aineistoa, jota ei ole eri syistä liitetty tutkimukseen, mutta jonka tuloksiin tutkimuksessa viitataan.

määrä (passages), niiden järjestysnumerot (paragraphs) sekä pituus merkkeinä (characters). Taulukossa 9 esitetään haastatteluteemoja vastaavat kysymykset.

**Taulukko 9.** Teemoja vastaavat kysymykset.

Teema	Haastattelukysymykset
Strategiatilanne	1–2
Toimintaympäristö	3–5
Yhteistoiminta	6–10
Sisältö	11–13

Liitteessä 3 esitetään käytettyjen noodien luettelo ja niiden muodostama hierarkia eriteltyinä. Otsikkokategoriat (1–13) ovat teorialähtöisiä, viitaten sekä tutkimuksen strategiakäsitteeseen, että monenkeskiseen yhteistoimintaan. Alakategoriat ovat aineistolähtöisiä ja sisältävät varsinaiset vastaukset sekä niistä tehdyt tulkinnat. Seuraavassa taulukossa (taulukko 10) esitetään arviointikehikon käsitteiden, haastattelulomakkeen kysymysten sekä koodausjärjestelmän noodien väliset yhteydet:

**Taulukko 10.** Arviointikäsitteiden, haastattelukysymysten ja noodien yhteydet.

Käsite	Kysymys	Noodi
Yhteistoimintasuhteen luonne	10	10
Yhteistoiminnan organisoituminen	6	6
Valta yhteistoimintatilanteissa	7	7
Yhteistoiminnan tavoitteet ja prosessit	5	5
Yhteistoiminnan implementaatio	8–9	8–9
Strategian kontekstit	3–4	1
Strategian prosessit	1–2,5	2,4,5
Strategian sisältö	11–13	11–13

Tutkimus etenee siten, että alustava tutkimusalueen jäsentäminen suoritetaan analysoimalla koodausjärjestelmän avulla kuntien vastaukset ja hahmottamalla

yleiskuva tutkittavasta kohteesta. Vastausten pohjalta muodostetaan teoriasidonnaisesti (strategia, yhteistoiminta) arvio kustakin tutkittavasta käsitteestä ja nämä arviot yhdistämällä voidaan muodostaa kokonaiskuva tutkittavasta aiheesta.

### **5.3. Miten strategioiden yhteistoiminnallisuutta pyritään arvioimaan?**

Yhteistoiminnallisuudella tarkoitetaan tutkimuksessa yhteistoimintajärjestelmän rakentamiseen johtavaa prosessia. Arviointi edellyttää kuntien ja yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien yhteistoiminnan ja sen luonteen sekä kunnallisten strategioiden piirteiden tarkastelua. Yhteistoiminnan piirteitä etsitään arvioinnissa kunnallisista strategioista, joissa hahmotellaan ne periaatteet, tavoitteet ja keinot, joiden avulla tulevaisuuden palvelutuotanto toteutetaan.

Empiirisesti yhteistoiminnallisuutta arvioidaan systemaattisesti kolmessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvioinnin kohteena on kunnallisen strategian kontekstitaso, jolta etsitään osallisten valintaan, legitimitettiin, riippuvuuteen sekä vallan tasaiseen jakautumiseen liittyviä, yhteistoimintaa edistäviä seikkoja.

Toisessa vaiheessa arvioidaan kunnallisia strategisia prosesseja, jolloin etsitään yhteistoiminnan suuntaamiseen liittyviä yhteistoimintaa edistäviä tekijöitä. Kyse on yhteisten arvojen ja vaikutusvallan hajautumisen arvioinnista yhteistoiminnan kannalta.

Kolmanneksi arvioidaan kunnallisten strategioiden sisältö, jolloin etsitään yhteistoiminnan rakenteistumiseen liittyviä, yhteistoimintaa edistäviä tekijöitä. Tällöin keskeisiä tekijöitä ovat pitkäkestoisen yhteistoiminnan aste, vallan uudelleenjakoa ja vaikuttaminen ympäristöön.

Näiden arvioiden perusteella muodostetaan käsitys kunnallisten strategioiden yhteistoimintasisällöistä ja siitä, missä määrin ne ovat suuntautuneet kohti palvelujen yhteistuotantoa.

Arvioiden sisältö painottuu haastattelulomakkeen teemoihin sekä niihin tekijöihin, joita haastatellut pitävät tärkeinä ja joilla he täydentävät teemojen aiheita. Edelleen keskeisiä ovat lomakkeisiin merkityt vaihtoehtoiset vastaukset ja erityisesti niiden perustelut. Arvioiden tukena käytetään yhteistoimintatarkastelussa esille nousseita systeemisen yhteistoiminnan propositioita, jotka erittelevät strategiaprosessin eri vaiheissa yhteistoiminnan edellytyksiä. Tarkastelu korostaa systeemiä, ei niinkään yksittäisten organisaatioiden toimintaa. Empiiriset tulkinat esitetään strategian dimensioittain, jolloin yhteistoiminnallisuutta voidaan arvioida esim. pelkkää strategian sisältöä tarkemmin, mikä myös kohdistaa kehittämissuhteet osuvammin.



## 6. KOHTI YHTEISTOIMINNALLISTA PALVELUTUOTANTOA – ASiantuntijahaastattelujen tulokset

Empiirisessä osassa tullaan tarkastelemaan asiantuntijahaastattelujen sekä dokumenttiaineiston perusteella, millaista kuntien harjoittama monenkeskeinen yhteistoiminta on. Arviointi on teoriaohjautuvaa, aineistolähtöistä, ja tematisoidaan osiin, jotka jäsentyvät systeemisen yhteistoiminnan vaiheiden mukaan. Vastaa- vasti palvelutuotantoa koskevia kunnallisia strategiakäytäntöjä tarkastellaan strategian dimensioiden jäsentämänä.

Yhteistoiminnallisuutta arvioidaan tarkastelemalla, missä määrin kunnallisissa strategioissa on havaittavissa monenkeskeisen yhteistoiminnan piirteitä.

### 6.1. Yhteistoiminnan luonne kunnissa

#### 6.1.1. Yhteistoimintalinjausten asettaminen

Yhteistoimintaa aloitettaessa propositioissa mainitaan yhteistoimintaongelman asettaminen. Yhteistoimintaongelman asettamisen (problem-setting<sup>32</sup>) lähtökohtana on yhteistoiminnan edellytysten ja linjausten tarkastelu sekä sääntöjen laadintavaiheessa, että niitä toteutettaessa. Keskeistä on riippuvuussuhteiden tiedostaminen, legitiimien yhteistoimintakumppaneiden tunnistaminen ja määrä sekä rekrytointiprosessin avoimuus. Edelleen edellytetään selkeää auktoriteettia toimimaan alullepanijana, koollekutsujana.

#### *Linjausten synty*

Yhteistoimintalinjausten syntyprosessiin vaikuttivat pääasiassa kunnalliset luottamus- ja virkamiehet. Tämä käytäntö rajasi pääsääntöisesti yksityiset tuottajat

---

<sup>32</sup>Grayn termi ”yhteistoimintaongelman asettaminen” viittaa yhteistoiminnan kohteena olevaan ongelmaan, joka halutaan ensi vaiheessa tunnistaa ja josta määrittelyjen jälkeen voidaan ryhtyä kommunikoimaan toimijoiden kesken (Gray 1985: 916).

linjausprosessin ulkopuolelle, kuten myös palvelujen käyttäjät. Tästä syystä osallisten joukko jäi ongelman kompleksisuuteen nähden pieneksi. Keskinäinen riippuvuussuhde ei ollut symmetrinen, koska siinä korostui yksityisten palveluntuottajien sidonnaisuus yhteistoimintaprosessista. Kunnallinen sidonnaisuus prosessiin ilmeni kunnan laatimista linjauksista, joihin yksityinen vaikutus oli satunnaista ja heikkoa. Grayn mukaan tämän tyyppinen kehitys pienentää tunnistetun keskinäisen riippuvuuden määrää ja heikentää näin mahdollisuuksia yhteistyöhön (1985: 921–923).

Linjausten syntyprosessissa kyse on politiikan ja hallinnon suhteesta, jossa nähdään saavutettavan yleistä etua eroteltaessa poliitikoille ja toisaalta virkamieskunnalle ”kuuluvat” tehtävät. Havainto on yhtenevä Möttösen havaintojen kanssa managerialistisista tehokkuuspyrkimyksistä toimintojen johtamisessa ja ohjaamisessa (1997: 85). Tästä näkökulmasta katsottuna konkreetit suhteet yksityisiin palveluntuottajiin kuuluvat hallinnon tehtäviin, joiden merkitys on kokonaisuuden kannalta linjakysymyksiä vähäisempi.

Prosessi käynnistyi joko tarvittaessa tai vuotuisen suunnittelun ja talousarvio-prosessin yhteydessä. Lautakuntien panos korostui pääasiassa päätettäessä periaatteellisista ja laajoista kysymyksistä, mutta joissain tapauksissa lautakunnat käsittelivät myös yksittäisiä tapauksia. Virkamiesten panosta luonnehtivat osallistuminen erilaisiin asiantuntijaprosesseihin ja suorat kontaktit yksityisiin tuottajiin, sekä valvontatehtävät, joita lainsäädäntö edellytti. Viranhaltijoiden katsottiin myös vastaavan siitä tiedosta, mitä päätöksentekijöille tarjottiin päätösten pohjaksi.

”Normaali virkamiesvalmistelussa ... meillä se systeemi pelaa niin, että jos on sosiaalihalntoon kuuluvaa se yksikkö, johon se asia kuuluu tai vastuualue, esim. sosiaalityö, niin päällikkö valmistelee, esittelee minulle ja minä sitten esittelen eteenpäin lautakunnalle ja sen pidemmälle niiden ei tarvitse mennäkään” (S 1.6, P 88)

Vain muutamassa tapauksessa yksityisten tuottajien katsottiin olleen suoraan mukana luomassa linjoja yhteistoiminnalle, kuten esimerkiksi vaikuttamassa omalta osaltaan systemaattisen laadunvalvonnan aikaansaamiseen. Vastaavasti

vain poikkeustapauksessa luottamushenkilöt osallistuivat tuottajien kanssa käytyihin neuvotteluihin.

Linjausten syntyprosessia voidaan verrata strategiaprosessien perusjakoon. Keskeistä jaossa on prosessin eteneminen joko harkitusti tai emergentisti. de Wittin ja Meyerin mukaan suunnittelunäkemyksen tavoin etenevä prosessin rakentuu laajoista tilanneanalyyseistä, vaihtoehtoisia suunnitelmia, päätöksiä ja niiden vastuutuksia. Prosessi on vaiheittainen ja suoritetaan tietyssä järjestyksessä. Inkrementalistisen näkemyksen mukaan tulokset syntyvät sirpaleisissa prosesseissa ajan mittaan, organisaatioiden hyödyntäessä elinkelpoisia toimintasuuntia ja sopeutuessa muuttuvaan ympäristöön (de Witt & Meyer 1999: 96–98).

Aineiston kunnat valmistelivat yhteistoimintalinjoja pääsääntöisesti omien, suhteellisen kaavamaisten prosessiensa kautta, joihin kuului erilaisia selvityksiä, säännönmukaisuuksien tarkistamista, suunnittelua sekä kosketuspinnan luomista yksityisiin tuottajiin. Myös asiantuntija-apua hankittiin oman toimialan ulkopuolelta tarvittaessa. Hankittua tietoa analysoitiin, muokattiin ja esiteltiin organisaation eri hierarkiatasoilla, jolloin siitä muodostui professiopainotteinen kannanotto linjauksiin. Vain poikkeustapauksessa valmistelu eteni tapaus tapaukselta asteittain muotoutuvana, oppimista sisältävänä, neuvottelumuotoisena toimintana. Tällaiseen menettelyyn ryhdyttiin poikkeustapauksessa mm. varsinaisten käsittelyjärjestelmien ollessa vielä keskeneräisiä. Suurin osa päätöksenteosta tapahtui poliittisesti, luottamuselinten toimesta, ja virkamiesten valmistelutyöhön pohjautuen. Jossain määrin esiintyi virkamiestenkin päätöksentekoa, jossa päätöksiä yhteistoiminnan linjoista tehtiin luottamuselinten delegoimien valtuuksien turvin. Näiden tulosten valossa tarkasteltuna yhteistoiminnan linjausten luominen näytti seuraavan selvästi suunnittelunäkemystä, inkrementalistisen näkemyksen piirteiden jäädessä muutamaa poikkeuksiin.

Vaikka yhteistoimintalinjoja koskevat päätökset ovat suurelta osin poliittisia, on kuitenkin nähtävä erilaisten toimintaa ohjaavien säännösten, eri hierarkiatasojen sekä virkakoneiston merkitys. Edellä mainitun suuntaisia tuloksia on saatu Collierin, Fishwickin ja Johnsonin (2001: 17–32) suorittamassa vertailututkimuksessa, jossa poliittisuuden ohella pakkovalintojen (enforced choice) todettiin

leimaavan julkisten organisaatioiden strategioiden kehitysprosesseja enemmän kuin muun tyyppisissä organisaatioissa. Tällä kirjoittajat tarkoittivat mukautumista organisaation ulkoisesta ympäristöstä, valtiovallalta, omalta keskushallinnolta tai voimakkailta osallisryhmiltä tuleviin ohjausviesteihin.

Lakien, valtakunnallisten säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattaminen, oman keskusorganisaation yleisstrategiat, periaatepäätökset, sitoumukset ja linjaukset sekä ammatillisen virkakoneiston valmistelutyö ja implementaatio kääntävät prosessin kulun suunnitelmallisesti etenevän rationaalisen prosessin suuntaan ja inkrementalistisia piirteitä voidaan tavata vain tilapäisesti vaillinaisesti toimivista järjestelmistä.

”Sitten on sanottava vielä, että miten linjat syntyvät, yhtenä tekijänä on tietty asiakas-kansalaiskontrolli, joka muodostaa oman näkökulman, että vaikka meillä kuinka hyvin pelaa nämä yhteistyöt..., niin tähän liittyy kuitenkin valvonnan elementtejä ja se tuottaa tähän painotuksia...Meidän tulee huolehtia monista asioista, kuinka lainsäädäntöä noudatetaan:” (S 1.4, P 137)

Yksityisten palvelujen tuottajien, eli yhteistoiminnan toisen osapuolen, yhteistointakontaktit liittyivät pääosin ostopalvelusopimuksiin, maksusitoumuksiin ja toiminta- sekä muihin avustuksiin. Kunnan kannalta ostopalvelusopimusten merkitys oli yleensä suurempi kuin maksusitoumusten ja toiminta-avustusten, koska niiden taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset kollektiivisina sopimuksina olivat laajimmat. Palvelujen ostamista koskevat sopimukset olivat useimmiten riippuvaisia siitä, oliko niiden hankkiminen huomioitu kunnan budjetissa. Mikäli oli, päätös yleensä kuului virkamiehille, mikäli eivät, lautakunnalle. Toiminta-avustusten myöntäminen ja tarkistaminen tapahtui lautakunnan toimesta.

Palvelujen hankkimisessa kilpailuttaminen oli yleistymässä ja joissakin tapauksissa aiemmin tehdyt ostopalvelusopimukset olikin sanottu irti ja toiminta avattu kilpailulainsäädännön mukaisesti kilpailulle. Tätä tukee myös mm. Laakkosen ja Rissasen kunnallisista luottamushenkilöistä saama tulos (2003: 146).

Vaikka kilpailua pidettiin tasapuolisena tapana järjestää palvelut, ei kaikkia palveluja kilpailutettu. Osin siksi, ettei kilpailun katsottu sopivan kaikkiin sosiaali-

palveluihin (esim. räätälöidyt lastensuojelupalvelut) ja osin siksi, että paikkakunnalla ei useinkaan ollut riittävästi tuottajia kilpailun järjestämiseksi.

### *Linjaukset ja legitimit osalliset*

Varsinaista toimintaa koskevissa linjauksissa yksityisiä palvelujen tuottajia pidettiin yhteistoiminnan osallisina, joiden tuli osallistua yhteistoimintaan. Yksityisten tuottajien panoksesta oli positiivisia odotuksia ja sitä pidettiin tärkeänä ongelmien ratkaisussa, koska sen odotettiin tuovan mukanaan parannuksia palvelujen volyyymiin, kehittämiseen tai hyötyasteeseen. Tarvittava legitimizeetti toimia tässä systeemissä (interorganizational domain) saavutettiin kuntakohtaisesta kilpailutuksesta tuottajakohtaiseen sopimiseen vaihtelevien legitimoitiprosessien kautta. Kunnan riippuvuus yhteistoiminnasta perustui saavutettuun parannukseen palvelujen määrässä, valinnaisuudessa ja hyödyn lisääntymisessä. Yksityisille tuottajille riippuvuus oli elintärkeä kysymys. Potentiaalisten tuottajien rekrytointi oli jatkuva ja avoin prosessi uusille osallisille hankkia legitimizeetti.

Linjausten avulla (taulukko 11) tarkastellaan kuntien suhtautumista yksityiseen tuotantoon yleisesti. Vastausten perusteella aineistosta valikoitui kolme lähes yhtä suurta ryhmää yhteistoimintalinjauksia, joiden keskeiset ominaisuudet tiivistetään seuraavassa:

**Taulukko 11.** Kuntien yhteistoiminnan linjaukset.

Tyyppi	Periaate	Yksityisen tuotannon asema	Yksityisen tuotannon tehtävä
Yhtenäistämislinjaukset	Palvelujärjestelmän hallinta.	Osa kunnallista palvelujärjestelmää.	Palvelujärjestelmän volyymin vahvistaminen.
Eriyttämislinjaukset	Kilpailutus toiminnan edistäjänä.	Itsenäinen tuottaja.	Palvelujärjestelmän monipuolistaminen ja kehittäminen.
Valikointilinjaukset	Hyödyn tavoittelu valikoimalla.	Hyödyn tarjoaja.	Palvelujärjestelmän hyötyasteen nostaminen.

Yhtenäistämislinjauksessa pidettiin tärkeänä periaatteena yksityisen ja kunnallisen palvelun integroitumista. Tällä sanottiin korostettavan julkisten ja yksityisten palvelujen kumppanuutta<sup>33</sup>. Yksityinen palvelu miellettiin kuitenkin käytännössä osaksi kunnallista hoidon porrastusta tai palveluketjua.

*”Meillä on sellainen linja, että koetaan, että ne ovat yhteistyökumppaneita ja osa meidän hoidon porrastusta....tietysti poliittinen ilmapiiri on sellanen, että tähän on totuttu ja on tälleen joustavasti menty” (S 1.6, P 124).*

Yksityinen palvelu pyrittiin muuntamaan periaatteiltaan ja laadultaan julkisen palvelun kanssa samanlaiseksi, jolloin esimerkiksi yksityisen tuotannon omaehtoista profiloitumista tai oman profiilin säilyttämistä ei pidetty välttämättä koko palvelujärjestelmää edistävänä. Tehtäväjako, henkilökuntamitoitukset, tilakysymykset ja muut toiminnalliset edellytykset pyrkivät noudattamaan kunnallista mallia. Periaatteita hiottiin sopimusneuvotteluissa, talousarviokeskusteluissa sekä tarkastusten ja laadunvarmistuksen yhteydessä.

*”Päivähoidossa ne ovat kaikissa meidän toiminnoissa mukana ja siten noudattavat kaikilta osin niitä periaatteita, mitä me tässä kunnallisessa päivähoidossa noudatetaan.”(S 1.6, P 209)*

Tällainen integraatiolinja oli perusteltavissa sillä, että yksityisen palvelutuotannon muistuttaessa ominaisuuksiltaan kunnallisia palveluja, on se helpommin integroitavissa julkiseen tuotantoon, jolloin muodostuu hallittu, koordinoitu tuotanto.

*”Asteittainhan tämä meni siihen, että meillä on säännönmukainen yhteistyö yhteistyökumppaneiden kanssa, jossa sitten arvioidaan yhteistoimintaa ja varmistetaan eteenpäinmeno, että ollaan saamassa niitä palveluja, mitä tarvitaan, niinku yhteensovitetään noita heidän tuotteita ... hiotaan yhteistoimintaa, että se etenee prosessina...”(S 7.1, P 171)*

---

<sup>33</sup> Kumppanuudella ymmärrettiin pitkäkestoista ja luottamukseen perustuvaa yhteistoimintasuhdetta. Vrt. Hyyryläinen, joka luokituksessaan korostaa kumppanuudessa pyrittävän sopimussuhteissa tasa-arvoisuuteen ja näin ollen julkisten organisaatioiden sopimuskumppaneiden aseman vahvistamiseen (2004: 138–139).

Perusteena voidaan myös nähdä tasa-arvon ihanteet, jolloin asiakkaiden tuli olla samanarvoisessa asemassa valintojen ja maksujen suhteen, oli tuottaja sitten julkinen tai yksityinen.

Eriyttämislinjaus korosti yksityisten palvelujen erillisyyttä ja omaleimaisuutta. Laadukkuus ja tehokkuus kytkettiin käsitteinä yksityisiin palveluihin, joita siksi suosittiin vaihtoehtoisina tuotantotapoina. Kilpailutus nähtiin tuottajien avustamista ja palvelusitoumuksia luontevampana organisointikeinona yksityisille palveluille.

”Me ollaan pyritty siihen, että avustuksista ja sitoumuksista siirryttäisiin selkeisiin ostopalvelusopimuksiin, se on ollut strateginen linja.”(S 1.5, P 93)

Palveluja haluttiin myös aktiivisesti kehittää luomalla tilanteita, jotka edistivät yksityisen palvelutuotannon ja kilpailun syntyä.

”Uudet tarpeet aina selvitetään, löytyykö jotakin muuta tahoa, jossa nähdään, että yhteisellä ponnistuksella saadaan joku homma liikkeelle tai jos ei yhteiselläkään, niin ihan puhtaasti liiketalouteen pohjautuvalla toiminnalla ja ollaan selvästi ostajina...”(S 1.6, P 154)

Tällaista eriyttämislinjaa kannatettiin sekä periaatteen että tehokkuusodotusten vuoksi. Periaate saattaa merkitä julkisten palvelujen heikkouksien korostamista ja niille vastakkaisten ominaisuuksien hakemista yhteistoiminnasta. Palveluja ei tullut kytkeä kunnallisiin palveluihin, vaan säilyttää niiden luonne ja toiminta omaperäisinä.

Valikointilinjaus korosti yhteistoiminnan valikoivaa hyödyntämistä. Relevantin edun vuoksi oltiin valmiita ryhtymään yhteistyöhön yksityisten tuottajien kanssa tai jopa antamaan palvelu kokonaan tuotettavaksi yksityisten tuottajien toimesta. Tästä tuli kuitenkin koitua etua omalle kunnalle tai seutukunnalle. Julkisen edun ohella asiakkaan asema ja etu nousivat kohtalaisen voimakkaina tavoitteina esille. Tästä esimerkkinä oli periaate yhteistoiminnan kohdistamisesta vain sellaisiin palveluihin, joissa asiakkaat olivat itse kykeneviä arvioimaan saamansa palvelun laadun, kun taas muissa tapauksissa palvelut jäivät julkisen sektorin hoidetta-

vaksi. Asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden ja valinnanvapauden huomioon otto sekä palvelujen sovitettavuus asiakkaan mukaan edustivat myös tätä yhteistoimintalinjaa:

”Eihän mikään pakota meitä, meidän systeemi pyörii kohtuullisen hyvin nytkin, mutta sitten on lähdetty vain pohtimaan saatasko vielä parempaa etua seutukunnalle, kaupungille, kaupunkilaisille...”(S 1.4, P 135)

”...meillä on ollut esimerkiksi vanhustenhuollossa sellainen menettely, että ihminen itse tai omainen saa sanoa mielipiteen siitä, minne sijoitetaan, on pyritty kunnioittamaan sitä. Meidän vastaavien mielestä on otettava huomioon yksilölliset tarpeetkin.”(S 1.6, P 138)

Yhteistoiminta ei aina edellyttänyt muutoksia palvelutuotannossa. Mikäli nykyiset toimivat palvelut kyettiin turvaamaan yksityisten tuottajien avulla, oltiin myös valmiita tukemaan yhteistoiminnan säilyttämistä muuttamattomana eli hyväksyttiin eräänlainen status quo -tilanne. Linja poimi julkisen sektorin tai asiakkaan edun mukaisia palveluja yksityisestä tarjonnasta ja sen ohella arvosti turvallisia, pitkäaikaisia yhteistyösuhteita.

Valikointilinjan yhteistoiminnassa ei korostettu eri sektoreiden vahvuuksia, vaan palvelujen kaikki tuotantomuodot olivat mahdollisia ja riippuivat tavoiteltavasta edusta ja tarpeesta. Kunnan edun sovelluksena voitiin joissain tapauksissa pitää myös sellaista käytäntöä, jossa uudella tuottajalla ei automaattisesti ollut kunnan luottamusta, vaan se oli ansaittava moitteettomalla ja pitkäaikaisella toiminnalla.

Näiden linjojen ohella eräissä vastauksissa ei julistauduttu systemaattisen linjan kannattajiksi, vaan korostettiin yleensä myönteistä suhtautumista vaihtoehtoiseen tuotantoon, reagointia organisaation ympäristön palvelutarjonnassa tapahtuneisiin muutoksiin tai vaihtoehtoisesti ad-hoc -tyyppisen ”tuottajakohtaisen linjan” syntymistä viranhaltijan ja palvelutuottajan kesken käytyjen neuvottelujen tulokseksi. Nämä näkemykset edustavat valtavirrasta poikkeavaa, emergentimpää suhtautumista yhteistyöhön. On kuitenkin todettava, että näissäkin tapauksissa käytännössä päädytään usein yhtenäistämisen, eriyttämisen tai valikointilinjoihin.



### 6.1.2. Yhteistoiminnan suuntaaminen

Arvojen yhtäläisyys edistää organisaatioiden välisen yhteistyön määrittelyä (direction-setting). Yhteistoiminnan tavoitteiden ja prosessien osalta ideologisen konsensuksen tai yhteisten uskomusten katsotaan muodostavan ratkaisujen suunnan. Tärkeä tekijä yhteistoiminnan suuntaamisessa on myös vallan desentralisaatio. Sen tarkoituksena on taata kaikille osallisille ainakin jonkinlainen mahdollisuus vaikuttaa yhteistoiminnan suuntaan. (Gray 1985: 926–927.) Vallan keskittyessä julkiselle sektorille merkitsee se usein myös arvojen määrittymistä julkisen sektorin toimesta. Tähän seikkaan viitataan myös kolmannen sektorin ja kuntien välisistä ostopalvelusopimuksista puhuttaessa (Myllymäki 2003: 83–85).

Strategiadokumenteissa yksityisen palvelutuotannon osuus liittyi tehtäviin, joissa professionaalis-byrokraattinen ja sektoripohjainen julkinen järjestelmä oli niukimmillaan. Tämä merkitsi ehkäisevän työn, uusien palvelumallien ja laajasti ottaen hyvinvoinnin kehittämistä koskevien tehtävien suuntaamista yksityiselle tuotannolle.

#### *Tavoitteet ja prosessit*

Yleisin symmetristen<sup>34</sup> tavoitteiden ja prosessien suunta, jonka katsottiin edistävän yhteistoimintaa, korosti julkishallinnollista suunnittelu-uskollisuutta, selkeää reagointia ulkoisiin muutoksiin ja vastuun ottamista toiminnasta. Suuntaan liittyivät myös paikalliset kokemukset ja yhteisen näkemyksen muodostaminen.

Tavoitteiden ja prosessien asymmetriassa yhteistoimintaa katsottiin edistettävän emergenttisellä suunnittelun epäilyllä, käytännön kompromisseista syntyvillä tavoitteilla sekä näistä löydettävillä uusilla toiminnallisilla ratkaisuilla. Toisaalta prosessi saattoi myös rakentua spesifille, paikalliselle toiminnalle. Arvojen yhteensovivuus edellytti informaationvaihdon ja yhteistoiminnan organisoinnin kehittämistä.

---

<sup>34</sup> Yhteistoiminnan tavoitteet ja prosessit edustivat samaa strategista suuntaa.

Yhteistoimintaa erilaisten palveluntuottajien kanssa pidettiin sekä valtakunnallisella, että kuntien tasolla asiana, jota tulee edistää ja kehittää. Kuntien strategia-dokumenteissa yksityisen sektorin toimijat oli asetettu yhteistyön suhteen erilaisiin yhteyksiin. Yhteistyötä olisi tehostettava ehkäisevän työn ja tukipalvelujen kehittämiseksi, kaupungin hyvinvoinnin kehittämiseksi, uusien palvelumallien luomiseksi tai vapaaehtoistoiminnan muotojen monipuolistamiseksi. Palveluita tuottaviksi tahoiksi luettiin järjestöt, yritykset, vapaaehtoistoiminta ja kolmas sektori kunnan hallintokuntien ja julkisten tuottajien ohella. (Lappeenranta 1999: 13; Jyväskylä 2002: 2; Rovaniemi 2002: 7; Pori 1999: 14; Kuopio 2002: 2; Kotka 2002: 9.)

Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välisiä yhteistoiminnan tavoitteita ja prosesseja tarkasteltiin Whittingtonin strategiatyypittelyä ja -kuvauksia hyödyntäen, jolloin ne antoivat viitteitä kunnan yhteistyöstrategiasta (1993: 10–41).

Yhteistoiminnan tavoitteet muodostuivat useimmiten joko erilaisten kompromissien seurauksena tai ne liittyivät tehokkaaseen operationaaliseen toimintaan. Tulos viittaa prosessuaalisiin ja evolutionaarisiiin piirteisiin kuntien tavoiteasettelussa. Sen sijaan selkeät ja yksiselitteiset tavoitteet tai kunnan omien sosiaalisten järjestelmien mukaiset yhteistoimintatavoitteet olivat vähemmistönä.

Vastaukset antavat kuvan tietyllä lailla kahtiajakautuneesta suhtautumisesta yhteistoiminnallisiin tavoitteisiin. Prosessuaaliselle ajattelulle on ominaista keskittyminen organisaation sisäisiin toimintoihin ja ympäristön hyväksyminen sellaisena kuin se on. Päätöksenteossa tämä tarkoittaa pyrkimystä pitäytyä aiemmin rakennetuissa malleissa, joiden mukaisiksi uudetkin päätökset pyritään ohjaamaan. Rutiinit tuovat ajatteluun konservatiivisuuden leiman. Evolutionaarisuus edustaa toisenlaista ajattelua, jossa keskeisimpänä tavoitteena on oman aseman turvaaminen kilpailussa. Ympäristön tarkkailu ja toimintaa koskevat nopeat päätökset kuuluvat olennaisena osana tähän ajatteluun. Tehottomat toiminnot, jotka eivät pysty vastaamaan ympäristön muutoksiin, syrjäytetään. Molemmille ajatussuuntauksille yhteistä on kuitenkin epäluottamus strategioihin. Prosessuaalisen ajattelun mukaan tiedollisten rajoitteiden katsotaan heikentävän strategian mahdollisuuksia ja strategia nähdään emergenttinä prosessina. Evolutinaarisuu-

dessa strategiaa pidetään liian hankalana ja hitaana keinona hallita komplisoituja ja dynaamisia markkinoita.

Yhteistoimintaprosessien katsottiin useimmiten etenevän systemaattisesti ja analyttisesti tai erilaisten uusien toimenpiteiden kokeilujen kautta. Sen sijaan eteneminen itseohjautuvana oppimis- ja sopeutumisprosessina tai erilaisten sosiaalisten verkostojen kautta ei ollut yhtä tavallista.

Tavoitteiden ja prosessien muodostamia vastauskombinaatioita tarkasteltiin myös niiden symmetrisyyden kannalta. Niukka enemmistö vastauksista valikoitui tavoitteiden ja prosessin osalta erilaisten suuntausten yhdistelmiksi (asymmetriat), ja yhtä niukka vähemmistö tavoitteiden ja prosessien osalta samoja suuntauksia edustaviksi (symmetriat). Taulukossa 12 esitetään yhteenvetona eri tyyppisten ajattelumallien tavoitteita ja prosesseja edistävät tekijät.

**Taulukko 12.** Yhteistoimintatavoitteita ja -prosesseja edistävät tekijät.

Ajattelumalli	Yhteistyötavoitteita edistää	Yhteistyöprosesseja edistää
Klassisuus	Selkeä reagointi ulkoisiin muutoksiin.	Vastuun tunteminen toiminnasta.
Systeemisyyys	Paikallisten kokemusten hyödyntäminen.	Yhteisen näkemyksen saavuttaminen verkoston avulla.
Evolutionaarisuus	Taloudellisen tehokkuuden vaaliminen.	Uusien ratkaisujen löytäminen.
Prosessuaalisuus	Sopeutuminen realiteetteihin.	Oppimisen hyödyntäminen.

### *Symmetriset näkemykset*

Symmetriakuntien vastausten perusteluissa korostuivat omaa kuntaa kuvaavan suuntauksen edut. Haittoina mainittiin klassisessa suuntauksessa kilpailevat tavoitteiden tarkoitusperät, ja systeemisessä suuntauksessa uusien tuottajien rekrytoimisprosessin vaikeus.

Valtaosa symmetriakunnista valitsi klassisen suuntauksen kuvaavimmaksi vaihtoehdoksi. Selkeyden ja yksiselitteisyyden tarvetta yhteistoiminnassa ei ollut vaikea

perustella ja selkeys katsottiinkin sekä yhteistoimintajärjestelmien rakentamisen, että käytännön toiminnan kannalta tärkeäksi:

”koska mulla on päämäärä... tavoite... ja.... kriteerit olemassa, neuvottelut mennään sen systematiikan mukaan” (S1.4., P173)

Muina perusteluina klassiselle suuntaukselle mainittiin neuvottelukäytännölle rakentuvien uusien yhteistyöjärjestelmien perustamisen tarvitsemat selkeät kriteerit, kun taas pitkän historian omaavat yhteistyöjärjestelmät yhteisine toimintoineen ja laajoine verkostoineen olivat jo aiemmin saavuttaneet tavoiteasettelussaan ylläpidettävät selkeät linjat.

Myös lisääntyvät palvelutarpeet ja julkisten palvelujen täydentämistarve edellyttivät tavoiteasettelulta selkeitä piirteitä, erityisesti kun oltiin tekemisissä yksityisen tuotannon kanssa. Vastauksista näkyi myös jossain määrin huoli siitä, että epäselvät tavoitteet saattaisivat kokonaisuuden kannalta johtaa vaikeuksiin palvelutuotannossa. Keskeisen tavoitteen korostaminen sekä tavoitteen yksiselitteisyys ja etukäteen määritelty tärkeys olivat klassiselle ajattelutavalle ominaisia piirteitä, samoin pyrkimys ohjata tulevaisuutta ja turvata se omin keinoin.

Keskusjohdon organisaatiotasaisen yleisstrategian katsottiin ohjaavan hallintokuntien oman, toimialatasaisen strategian laatimista ja vaikuttavan prosesseja selkiyttävästi. Toimintojen selkeys ja yksiselitteisyys perustuivat osin kuntien velvollisuuksiin vastata palveluista niitä valvomalla, mikä kattoi myös yksityisen tuotannon. Tämän tyyppisen systemaattisuuden arveltiin myös ehkäisevän häiriöitä yhteistoiminnassa.

Joissain tapauksissa yksityisten tuottajien ja poliittisten päättäjien vuorovaikutuksesta katsottiin kuitenkin aiheutuvan paineita selkeyttä kohtaan, jolloin professionaalisten ja poliittisten tarkoitusperien arveltiin voivan joutua vastakkain yhteistyötä tehtäessä. Johtavien virkamiesten osallistumisen yksityisten tuottajien hallintoon ja yksityisten tuottajien johdon osallistumisen kuntien toiminnan suunnitteluun katsottiin puolestaan selkeyttävän yhteistoimintaa. Organisaation sisäistä orientaatiota edustava suunnittelun ja valmistelun korostus oli osoitus

pyrkimyksestä prosessiin, jossa emergentille tapahtumiselle ei jätetty sijaa, ja sitä myös osoitti valvonnan ja vastuun nouseminen tärkeään osaan perusteluissa.

Ellei yhteistoiminta ollut puhtaasti klassista, oli se pääosin systeemistä. Systemisyys tavoitteissa ja prosesseissa oli selvä vaihtoehto klassisuudelle, mitä osoittaa sen saama suosio yksittäisessä arvioinnissa. Tavoitteissa systemisyys näkyi historiana ja perinteenä sekä tapoina ja kokemuksina, mikä merkitsi kiinnittymistä paikalliseen kontekstiin ja kulttuuriin. Eräässä vastauksessa todettiin, että:

”kullakin kunnalla on oma palvelujen järjestämismuotonsa ...., sosiaaliset verkostot ovat erilaisia kummallakin puolella ja siitä se sitten muotoutuu tässä yhteistoimintaprosessissa” (S1.4, P120–125).

Tavoitteiden katsottiin muokkaantuneen kunnallisten järjestelmien perinteestä ja tavasta toimia. Kunnilla oli ollut ostopalvelusuhteita yksityisten toimijoiden kanssa jo vuosikymmeniä ja näissä suhteissa oli toiminta ehtinyt vakiintua ja oli lisäksi usein laajaa koko palvelutuotantoakin ajatellen. Järjestelmien historialliset rakenteet olivat myös merkkejä perinteestä, joka oli paikallisten yhteisöjen luoma tapa toimia yhteistyökysymyksissä ja jota ei voitu nähdä irrallaan kunnan toimintajärjestelmästä. Kullakin kunnalla korostuivat omat spesifit ongelmansa ja puutteensa (esim. demografia, talous), joiden mukaan yhteistyönkin tavoitteet oli suunnattu. Erään näkemyksen mukaan yhteistoiminnan tavoitteet kertovat kunnan senhetkisistä sosiaalisista järjestelmistä, jotka muodostivat välietapin pyrittäessä selkeisiin ja yksiselitteisiin tavoitteisiin. Ajattelussa hyväksyttiin systemisyydelle ominainen dynaamisuus ja kompleksisuus.

Systemisyys prosesseissa näkyi pääasiassa erilaisten verkostojen muodostumisena. Verkostot olivat joko oman organisaation sisäisiä tai julkisten ja yksityisten toimijoiden yhdessä muodostamia. Toimintaa oli hallinnon, suunnittelun sekä koulutuksen alalla. Viranhaltijat, luottamushenkilöt, järjestöjen edustajat ja eri intressiryhmät, muodostivat spesifin, kunnan luonteelle ominaisen rakenteen. Verkostoitumisprosessin katsottiin helpottavan eri sidosryhmien yhteisen näkemyksen syntymistä, mikä puolestaan toi syvemmän tavoitteellisuuden toiminnalle. Tällaiset rakenteet saattoivat myös vaikuttaa yhteistyöprosessin rakentu-

misen paikallisiin eroihin esim. vanhojen aatteellisten yhdistysten ja uusien yrittäjien kohdalla<sup>35</sup>. Syynä oli se, että aatteellisille yhdistyksille oli ehtinyt muodostua kytkentöjä päättäjiin, mutta uusilta yrittäjiltä nämä kytkennät puuttuivat. Päättäjiin kohdistuvien voimakkaiden kytkentöjen katsottiin voivan aiheuttaa myös objektiivisuuspainetta yksityisten tuottajien kanssa toimittaessa. Paikallisten verkostojen vaikutus toimintaan ilmeni viitteinä siitä, mikä oli sopivaa ja järkevää paikalliset kriteerit ja sosiaalinen konteksti huomioon ottaen. Normit nousivat kulttuurisesta säännöstöstä.

Evolutionaarisuus oli kolmas aineistosta esiin noussut suuntaus, jossa tavoitteet ja prosessi edustivat samaa näkemystä, ja joka keräsi jossain määrin vastauksia. Evolutionaarisuus oli tehokkuuspyrkimyksineen helposti tunnistettavissa aineistosta, sillä tavoitteita perusteltiin voimakkaimmin tehokkuuden ja operationaalisuuden vaatimuksilla (esim. hinta-laatu-suhteen tärkeys). Tehokasta käytäntöä pidettiin ratkaisevana tekijänä yhteistyössä (esim. selkeät työnjaot, oikeanlainen hoito), mutta tuottavuutta kuvaavat tekijät liittyivät siihen myös olennaisesti.

Tehokkuus nähtiin selkeästi taloudellisena tehokkuutena ja sitä edistävien mallien hakemisena ja ainoastaan poikkeuksellisesti palvelujen laadun tehostamista tarkoittavana. Eräässä vastauksessa perusteltiin valintaa:

”...yhä enemmän täytyy miettiä sitä, mistä saadaan hinta-laatu-suhde, jotta työn vaikuttavuus on paras ..., kai tää on selitys tähän” (S1.3, P77–128).

Yksityisestä toiminnasta saatavan lisäarvon katsottiin primääristi ohjaavan työnjakoa, ei esimerkiksi ideologian. Perspektiivi näyttää lyhyeltä, koska taloudelliseen tehokkuuteen pyritään lyhyellä tähtäimellä, suunnitelmallisuutta ei korosteta, eivätkä tavoitteet ole selviä. Tämä sopii evolutionaarisen suuntauksen periaatteisiin organisaation heikosta kyvystä ennakoida toimintaympäristön muutoksia ja toisaalta nopeaan toimintaan.

---

<sup>35</sup> Tämän tyyppistä tuottajien erottelua esiintyy myös jonkin verran muissa yhteyksissä tässä aineistossa. Uusi-vanha, pieni-suuri ja yritys-järjestö ovat ominaisuuksia, jotka tulevat vastauksissa esille satunnaisesti. Tässä tutkimuksessa on huomio kiinnitetty yksityisiin palveluntuottajiin kuitenkin ainoastaan kokonaisuutena.

Evolutionaarinen prosessi oli kokeilua erilaisilla toimenpiteillä. Vaikka järjestelmällä oli tietyt toimintatavat tai -periaatteet, vaati toiminta muutoksia ja uusien vaihtoehtojen kokeilua. Toiminnan monialaisuus, tuottajien kohdalla tapahtuneet muutokset, tuottajien erilainen luonne ja asiakkaan asema aiheuttivat kokeiluja ja uusien ratkaisujen hakemista. Kokeiluja suoritettiin toimintayksiköissä usein omatoimisesti ja itseohjautuvasti ja ne toimivat edeltävänä vaiheena systemaattiselle etenemiselle tai pitempiaikaisille ratkaisuille. Malleja oli haettu yritysten ja erehdysten kautta, mutta prosesseissa tapahtui myös oppimista. Kehitettäessä toimintaa kokeilujen kautta, voitiin käytännön katsoa ratkaisevan parhaimmat toimintatavat.

Prosessuaalinen suuntaus sai symmetrisistä vastauksista vähiten kannatusta. Sen toimintaorientaatio on käytännöllinen ja usein kompromisseille rakentuva. Kompromissien katsottiinkin edustavan realiteetteja ja käytännön tarpeita ja niitä tehtiin toimintojen tavoiteasettelussa. Erityisesti monitavoitteisen (esim. sosiaali-toimi) organisaation tavoitteet muodostuivat kompromisseista. Rahoittajien, asiakkaiden, tuottajien tai ammattiyhdistyksen näkökulmat saattoivat muuttaa ratkaisujen sisältöjä. Prosessuaalinen suuntaus nähtiin emergenttinä tapana suhtautua tulevaan, eikä pitkän tähtäimen rationaalista suunnittelua pidetty merkityksellisenä. Tämä merkitsi jatkuvaa sopeutumista:

”[Yhteistoiminnan tila]...muodostuvat erilaisten kompromissien tuloksena...on tähän mennessä ja tällä hetkellä todellisuutta, että katsotaan käytännön tarpeiden ja tilanteiden mukaan miten toimitaan” (S1.5.,P169–206).

Oppimisen ja sopeutumisen elementit liittyivät prosesseihin keskeisesti. Käyntiin lähdettyään oppiminen nähtiin itseohjautuvana, molempia osapuolia koskevana prosessina. Aloilla, joilla oli siirrytty merkittävästi tuottamaan palveluja yksityisin voimin (esim. vammaishuolto) oli toimintaan ollut vaikuttamassa tarjonnan lisäksi oman organisaation sekä eri tahojen näkemykset, mitkä olivat tehneet siitä oppimis- ja sopeutumisprosessin, jossa lisäksi oli mukana kokeiluja. Moninaisuuden osalta ei aineistossa esiintynyt kritiikkiä, mutta sen sijaan itseohjautuvuutta ei aina pidetty tunnusmerkillisimpänä piirteenä, vaan katsottiin myös selkeillä säännöillä voitavan ohjata kyseisiä prosesseja.

*Asymmetriset näkemykset*

Asymmetrisissa yhdistelmissä korostuivat evolutionaarisuus, systeemisyys ja prosessuaalisuus, jotka olivat tavoitteissa yleisimpänä rakenneparina, ja joihin muut näkemykset liittyvät. Prosessien osalta evolutionaarisuus ja systeemisyys olivat useimmiten rakenneparin toinen osapuoli. Prosessuaalisen tavoitteen ja evolutionaarisen prosessin muodostama yhdistelmä keräsi eniten vastauksia, kuitenkin vain viisi, mikä osoittaa, että suurimmassa osassa tutkittavista kunnista yhdistelmät hajaantuivat. Sekä tavoitteet, että prosessit rakentuvat hyvin eri tavoin, lähes kaikista mahdollisista kombinaatioista koostuen.

Evolutionaarisuuden voimakas asema tavoitteissa ja prosesseissa sekä näiden kombinaatioissa viittaa siihen, että asymmetriakuntien yhteistoimintaa leimasivat toisaalta tehokkuusimperatiivit ja toisaalta pyrkimykset reaktiovalmiuteen, joita käytännön kokeilut implementoivat. Toisaalta tavoitteiden ja prosessien systeemisyys ja prosessuaalisuus saivat vastauksissa sijaa, mikä monimutkaistaa edelleen yhteistoiminnasta saatavaa kuvaa. Prosessuaalisuuden tuodessa mukanaan lisäannoksen toiminnallista emergenttisyttä ja epäuskoa suunnittelun hyödyllisyyteen sekä poliittisia intressiritiriitoja ja kompleksisuutta, tuo systeemisyys mukanaan suunnittelu-uskoa, kytkentöjä paikallisiin sosiaalisiin järjestelmiin, omaleimaisuuteen ja verkostomaiseen toimintaan paikallisin edellytyksin.

Yhteistoimintaa suuntaavan arvoyksimielisyyden kannalta on todettava, että kuntien suhtautuminen yhteistoimintaan vaihtelee hyvin paljon. Tämän seikan suhteen ei ole tehtävissä mitään yleistyksiä, jotka voisivat ennakoida yksityisten tuottajien ja kuntien yhteistoiminnan suuntautumista. Toisaalta tavoiteajattelussa esiin nouseva prosessuaalisuus ei liene paras mahdollinen suunta uusien ratkaisujen kannalta, joita yksityiset tuottajat palvelujärjestelmässä edustavat. Samoin prosessien suuntautuminen klassiseen menettelyyn lienee selkeä tapa kunnalle prosessoida yhteistyötä, mutta ei välttämättä yksityiselle tuottajalle.

Tavoitteiden ja prosessien suhteen symmetrisissä kunnissa näyttävät vastaajien käytännöt lisäksi voittopuolisesti painottuvan perinteisiin, kun taas asymmetrisessä tilanteessa yhteistoiminnalle tarjoutuva arvopohja voi olla joko moderni tai



perinteinen. Ajatuksia jakava seikka on myös perimmäinen usko strategian kykyyn myötävaikuttaa organisaation kannalta halutunlaiseen toimintaan reaalisessa ympäristössä. Strategian mahdollisuuksiin uskovat vastaajat näkivät suunnitteluperspektiivin piirteet vallitsevina (de Witt & Meyer 1999: 98–100) ja pitivät harkittua ja päämäärähakuista valmistelua tärkeänä toimintana sekä strategioita verrattomina työvälineinä. Osa vastaajista arvosti inkrementalistista perspektiiviä (em. 100–104) ja piti suunnitelmia toisarvoisina katsoen strategioiden kehittyvän vähitellen käytännön ratkaisujen pohjalta. Esimerkiksi Bycklingin tarkastelu hyvinvointiyrittäjyyttä edistävästä ja estävästä tekijöistä, viittaakin strategioihin kunnan päätöksentekotapaan, päättäjien asenteisiin ja avoimuuteen nähden toissijaisina tekijöinä edistää yksityistä tuotantoa (2003: 245–255). Jako heijastuu myös suunnittelun ja toiminnan ymmärtämiseen joko yhtenä prosessina tai erillisinä toimintoina.

#### *Valta-asetelma*

Grayn mukaan vallan desentralisaatio järjestelmässä useille osallisille edistää toiminnan suuntaamista yhteistyössä. Vallan hajautumista saattavat vaikeuttaa voimakkaiden osallisten pyrkimykset suojella omaa kontrollivaltaansa järjestelmässä. Tasainen vallanjako ei kuitenkaan ole edellytys yhteistoiminnan edistymiselle, vaan sen turvaaminen, että kaikilla osallisilla on mahdollisuus vaikuttaa yhteistoiminnan suunnan määrittelyyn. Gray näkee tasaisen vallanjaon jopa ei-toivottujen vaikutusten synnyttäjänä, joilla hän tarkoittaa toimetttömyyttä tai umpikujatilanteita (1985: 927–928).

Empiirisessä aineistossa oli nähtävissä vallan keskittyminen voimakkaille luottamus- ja virkamiesorganisaatioille formaalin vallan ja informaalisen vaikutusvallan muodossa. Tämä merkitsi sitä, että nämä osalliset kontrolloivat muita laajemmin päätöksentekoprosesseja. Samalla julkisen sektorin arvot suuntasivat keskeisesti toimintaa. Voimakkaat osalliset, joilla oli vain vähän riippuvuuksia, eivät olleet aktiivisesti vähentämässä kontrollivaltaansa, eivätkä myöskään pyrkinet eksplisiittisesti edistämään vallanjakoa. (ks. esim. Paasivaara, Suhonen & Nikkilä 2004: 177). Yksityisten toimijoiden valtaosuus oli tilannesidonnaista, riippuen julkisen sektorin laadullisista ja määrällisistä tarpeista. Muutoin yksi-

tyisten toimijoiden valta rajoittui operaatiotasoiisiin valintoihin palvelutuotannossa. Käyttäjien valtaa ei juurikaan aineistosta tunnistettu. Vallan ja toiminnallisen kontrollin keskittyminen julkiselle sektorille heikensi yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja korosti ongelmien julkisluonteisuutta.

Tarkasteltaessa yhteistoimintaa julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä, voitiin potentiaalisia vallan käyttäjiä löytää poliitikoista, virkamiehistä, palvelujen tuottajista sekä asiakkaista. Tutkimusaineiston perusteella vallankäyttäjistä merkittävimpiä olivat kuntien luottamus- ja virkamiehet, tosin eri tavoin. Luottamus henkilöiden valta keskittyi uusien ja periaatteellisten asioiden käsittelyyn sekä päätöksentekoon, johon myös budjettisidonnaiset (mm. laajat ostopalvelusopimukset, vuosiavustukset, kilpailuttamiskriteerit) asiat kuuluivat:

”...jos tehdään jotakin uutta myönteistä, niin silloin niistä päättäminen kuuluu lautakunnalle tai vastaavalle...Nehän viimekädessä käyttää sitä päätösvaltaa” (S1.7, P96)

Oli myös kohtalainen joukko luottamushenkilöitä, jotka tekivät päätöksiä ja käyttivät valtaa kaikissa palvelujen hankkimiseen liittyvissä asioissa. Virkamiesten rooli vallan käytössä asettui päätösten valmisteluun, mutta käytännössä asiantuntemusta vaativien yksilöpäätösten sekä luottamusmiesten delegoimien muiden tehtävien hoito johti siihen, että sängen usein virkamiehet päättivät myös budjettisidonnaisista ostopalvelusopimuksista (maksusitoumukset, yksilöpäätökset tiettyyn summaan saakka, palvelusetelit).

”Kyllä meillä taso on hyvin pitkälle viranhaltijataso. Tiettyjä linjauksia voidaan tehdä lautakuntatasolla, mutta kyllä meillä viranhaltijatasolla päätökset tehdään...rehellisesti sanottuna meillä voi olla aikamoisia diktaattoreita, jos halutaan” (S1.6, P223)

Järjestelmässä kuitenkin korostui poliittisen ratkaisujen merkitys laajemmista ja yleisemmistä asioista päätettäessä. Yksityisten tuottajien ja asiakkaiden osuus vallan käyttäjinä oli vähäisempi. Yksityisten tuottajien vallan katsottiin toteutuvan erityisosaamista vaativien palvelujen tarjoamisessa sekä yleensä palveluja koskevissa käytännön operatiivisissa ratkaisuissa, strategisten linjausten ollessa

pääosin julkisen sektorin määrittämiä. Erikoistapauksena nähtiin monopoli-  
asemassa olevan yksityisen tuottajan tavanomaista neuvottelutilannetta vahvempi  
asema (esim. lastensuojelun ja vammaishuollon laitospalvelut):

”...yksityisen monopoli on toinen juttu, tullaan tuomaan jotain sellaista  
palvelua, mitä kunta ei tuota, niin siinä osat muuttuu” (S14, P218–220).

Suurten yksityisten tuottajien autonomian tarpeen kasvu ja kunnallisen sektorin  
tarve toiminnan ohjaamiseen nähtiin yhteistyön kannalta merkittävänä yhteen-  
sovittamishaasteena.

Vaikka asiakaslähtöisyyden haluttiin ohjaavan palvelujen hankintaa, asiakkaiden  
ei juurikaan nähty käyttävän valtaa yhteistoimintatilanteissa. Asiakkaan käsite  
esiintyi yleensä sopimusten, päätösten, tarpeiden, tyytyväisyyden, palautteen, tai  
palvelun yhteydessä joko toimenpiteen kohteena tai palvelusta raportoijana.  
Asiakkaan osalta ei aineistosta juurikaan löytynyt viittauksia valtaan, lukuun  
ottamatta mainintaa asiakkaalla olevasta vallasta käyttää sopimuksen perusteella  
julkisesti rahoitettua, yksityiseen tuotantoon perustuvaa palvelua. Tähän liittyi  
joissain tapauksissa myös mahdollisuus valita palvelun tuottaja. Tätä niukkaa  
luonnehdintaa sivusi jossain määrin toteamus lääninhallinnosta neutraalina  
tahona, joka käyttää asiakkaan äänivaltaa edellyttäessään palvelujen olevan lain ja  
laatukriteerien mukaisia. Seuraavassa taulukossa (taulukko 13) esitetään tiivistet-  
tynä vallan lähteet julkisten ja yksityisten organisaatioiden yhteistoiminnassa:

**Taulukko 13.** Vallan lähteet yhteistoiminnassa.

Asiakkaat	Johtavat virkamiehet	Luottamushenkilöt	Yksityiset tuottajat
Palautteen anto.	Asiantuntijuutta vaativat yksilö- päätökset.	Palvelujen ostamiseen liittyvät päätökset.	Erityisosaamisen tuominen.
Palvelujen käyt- täminen.	Delegoidut budjettiasiat.	Periaatteelliset ja uudet päätökset.	Lisäkapasiteetin tuominen.
Palvelujen valinta (joissain tapauksissa).	Valmistelu.	Resurssien jakaminen ja seuranta.	Palveluja koskevat operatiiviset ratkaisut.

Tärkeät vallan lähteet, yhteistoiminnan linjoista ja resursseista päättäminen sekä valmistelu, kasautuivat julkisen sektorin osalle. Palveluja koskevat operatiiviset ratkaisut sekä niihin liittyvä asiantuntemus ja lisäkapasiteetti kohdistuivat yksityisiin tuottajiin, palvelujen käytön ja siitä raportoimisen jäädessä asiakkaiden osalle.

Kunnalla katsottiin olevan päätösvaltaa yhteistoiminnassa. Scholesin (2001: 169) mukaan kunnan asemaa vallan käyttäjänä voidaan perustella sekä formaalilla päätösvalalla (esim. julkinen vallankäyttö, valvontatehtävä), että informaalilla vaikutusvallalla, mikä merkitsee toiminnan kannalta olennaisen tärkeää sopimus-kumppania, jota ilman toiminta ei olisi mahdollista. Kunnalla on suuresta palvelujen osto-osuudesta johtuen tämänkaltainen positio hallussaan<sup>36</sup>, joten kuntaa voitaneen pitää edellä tarkoitettuna olennaisen tärkeänä kumppanina. Samoin kunnan hallussa on strategisten resurssien kontrolli, eli varat. Itse tuottamiensa palvelujen perusteella kunnalla on myös puolellaan substanssiasiantuntemusta sekä neuvottelutilanteissa tarvittavaa taloudellista ja juridista asiantuntemusta, tosin kuntakohtaisesti vaihdellen. Nämä tekijät myötävaikuttivat neuvottelutilanteen hallintaan, mikä Scholesin mukaan on vallan käyttöä.

Yksityisten tuottajien osalta valtaa merkitsi ennen kaikkea se erityisasiantuntemus tai lisäkapasiteetti, josta neuvotteluja julkisen sektorin kanssa käytiin. Strategisten ratkaisujen osalta yksityisten tuottajien osuus usein oli täyttää niille strategiassa varattu tehtävä, mutta jossain määrin myös osallistua strategian kehittämiseen ja tarkistamiseen. Lisäksi yksityisillä tuottajilla oli epäsuoran vaikuttamisen mahdollisuus hankkimalla edustus kunnallisiin luottamuselimiin, mitä kautta intressejä voidaan välittää. Tämä on tosin mahdollista myös kunnille, sillä niillä oli vastaavasti mahdollisuus tuoda omia intressejään esille yksityisten tuottajien hallintoelimissä olevien edustajiensa kautta.

Valtasuhteet ja -tilanteet vaihtelivat kuntakohtaisesti sekä yhteistoiminnan puitteita luotaessa, että käytännön yhteistoiminnassa. Luottamuselinten ja viranhaltijoiden välisestä suhteesta oli löydettävissä erilaisia ratkaisuja jatkumolta, jossa

---

<sup>36</sup> Stakesin mukaan vuonna 2003 suurin osa yksityisistä toimintayksiköistä myi palvelujaan kunnille, näistä yksiköistä 74% myi palveluistaan vähintään puolet kunnille. Täysin ilman ostopalvelusopimusta toimi 13% yksiköistä. (Stakes 2004)

toista ääripäätä edusti kaikkien päätösten tekeminen lautakunnissa ja toinen vastaavasti päätösten tekeminen viranhaltijoiden toimesta. Valta oli yksinkertaisimmillaan nähtävissä päätöksissä, jotka muodostuivat asioiden lopullisiksi kannanilmaisuiksi. Pfeffer (1981: 48–61) on hahmotellut vallan arvioinnin tapoja, joista vallan taustalla olevien tekijöiden etsiminen ja tunnistaminen on eräs tapa. Ajateltaessa yhteistoiminnan kannalta tärkeiksi koettujen päätösten hallinnan edellyttävän valtaa, voidaan erityisesti luottamus- ja virkamiesten katsoa pitävän hallussaan valtaa. Käytännön toiminnan tasolla kuntien ja yksityisten tuottajien suhde yhteistoiminnan toteuttamisessa vaihteli. Joissain tapauksissa yksityiset tuottajat eivät osallistuneet palvelujen tuottamista lukuun ottamatta muuhun toimintaan ja joissakin tapauksissa laajasti yhteisen toiminnan suunnitteluun, siihen liittyvään koulutukseen ja kehittämistoimintaan.

Kumppanuuden ja kilpailuttamisen käsitteet olivat olennainen osa kuntien ja yksityisten tuottajien välistä suhdetta. Kumppanuus tulkittiin joissain tapauksissa sen ilmentymäksi, että yksityiset tuottajat olivat mukautuneet julkisen toiminnan malliin tai muuten lähentyneet kunnan toimintaa. Kumppanuudesta oli myös tulkintoja, joissa yksityisen tuotannon asema nähtiin itsenäisempänä, luottamukseen, tiiviisiin keskinäisiin suhteisiin ja jatkuvaan vuorovaikutukseen perustuvana toimintana, jossa sopimuksia tehtiin molempien osapuolten toimintaedellytykset huomioiden.

Aineistossa kumppanuutta pidettiin yksityisten tuottajien kannalta kaksijakoisena, joko haluttuna yhteistoimintamuotona tai itsenäisyyttä uhkaavana tekijänä. Myös yhteistoimintasuhteet ovat osoitus vallasta ja vallan käytöstä.

Kamppailun yleistymistä tuki se havainto, että yhteistoimintatapojen nähtiin olevan kehittymässä kilpailuttamisen suuntaan, sillä kilpailuttaminen oli levinnyt tukipalveluista varsinaisiin substanssipalveluihin. Kilpailutusta perusteltiin paitsi lainsäädännöllä, myös sillä tasapuolisuudella, jota se palvelujen tuottajille tarjoaa asettamalla nämä markkinoilla keskenään tasavertaiseen asemaan. Eräissä kunnissa kilpailu oli jo ohittamassa neuvottelumenettelyn palvelujen hankintatapana. Yksinomaan positiivisena kehitystä ei pidetty, vaan sen arveltiin vähentävän sitä kiinteyttä, jota kumppanuus on palvelujen tuotantojärjestelmiin luonut.

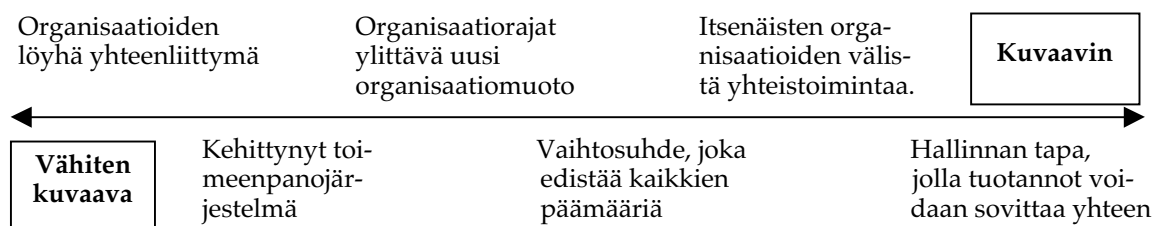
### 6.1.3. Yhteistoiminnan rakenteistuminen

Yhteistoiminnan rakenteistuminen (structuring) seuraa toiminnan suuntaamisvaihetta ja viittaa organisaatioiden välisten suhteiden vakiintumiseen. Rakenteistuminen on väline tukea ja ylläpitää sisäistä keskinäistä arvostusta ja ongelmanratkaisutoimintoja. Se toimii yhteistoiminnan kehitysvaiheena institutionalisoiden osallisten yhteiset normit, jotka ovat asteittain nousseet esille yhteistoimintajärjestelmän kehittyessä. Rakenteistuminen ilmenee järjestelmän yhteisessä sääntelykehyksessä, jonka mukaan asetetaan toiminnan päämääriä, laaditaan tehtäviä ja jaetaan rooleja. Sääntelykehyksen formulointi tapahtuu erillisellä vahvistamisprosessilla mikä korostaa osallisten keskinäistä riippuvuutta ja järjestelmän rakentamista pitkäaikaista toimintaa ajatellen. (Gray 1985: 917–918.)

Kysymys valta- ja kontrollimekanismien sijainnista nähtiin rakenteistumisen empiirisessä tarkastelussa tärkeänä seikkana. Osoittautui, että niitä vakiintuneita kunnallisia järjestelmiä, joissa yhteistoimintaa säätelevät valta- ja kontrollirakenteet pysyivät muuttumattomina, kannatettiin jatkossakin. Rakenteistumisen perustana pidettiin useimmin koordinaatiota, joka liitettiin vahvaan osalliseen (kuntaan), jolla oli auktoriteettia ja joka hallinnoi tuotantoa, mutta toimi myös vastuun kantajana. Rakenteistumisperiaatteena pidettiin myös itsehallinnollisuutta osallisten omine valta- ja kontrollimekanismeineen. Yhteistoimintatavoista vaihdon esiintyminen rakenteistumisen periaatteena merkitsi yleisen hyödyn tavoittelua avoimen, luottamusta edellyttävän ja informaalisen yhteistyön kautta. Vallan ja kontrollin siirtoa uudelle organisaatiolle edellyttävää rakenteistumisperiaatetta ei ainakaan tällä hetkellä suosittu. Kehittynyt implementaatiojärjestelmä oli tavoite ja ihanne, tasa-arvoinen lakeja yhdessä noudattava ja tavoitteet huomioiva palvelujärjestelmä. Löyhä yhteenliittymä nähtiin jonkinlaisena yrityksenä rakenteistua, ”antaa-mennä” -tyyppisen kehityksen taustaa vasten.

#### *Yhteistoiminnan tila*

Oheinen kuvio (kuvio 8) asettaa kuntien vastaukset jatkumolle, jossa oikeata laitaa edustava kanta oli kohdekuntien yhteistoiminnan tilaa kuvaavin ja vasenta laitaa edustava vähiten kuvaava ominaisuus.



**Kuvio 8.** Yhteistoiminnan tila.

Suurin osa vastaajista katsoi yhteistoiminnan hallinnan tapana luonnehtivan parhaiten kunnan ja yksityisen palvelutuotannon tilaa kohdekunnissa:

”Tämä sisältää semmosen ajatuksen, että on olemassa semmosen tilanne, joka pitää hallita, eli palvelujen tuotanto, ja se koostuu yksityisestä ja julkisesta, niin silloin pitää pystyä sovittamaan nämä yhteen sen takia, että ne voidaan hallita, että se tuottaa sellasen palvelun kun halutaan, eli tämä on tämmönen managerialistinen näkökulma tai tän tyyppinen kokonaisu-tilanteen haltuunottojuttu” (S1.10, P278–280)

Kantaa perusteltiin pyrkimyksellä hallittuun ja koordinoituun tuotantoon, jonka toimivuudesta kunta kantaa vastuun. Hyvä hallinto, neuvottelukäytännöt ja toimintaa edistävät prosessit olivat menettelytapoja, joilla rakennettiin sekä yhteisiä pelisääntöjä, että sovitettiin palvelut muuhun järjestelmään. Hallinnollisen auktoriteetin ja vastuun nouseminen keskeisimmäksi luonteen piirteeksi, viittaa kuntien perinteisiin viranomaistehtäviin, jotka edellyttävät koordinaatiota ja yleisvastuuta kaikista tuotetuista palveluista. Hierarkiaan pohjautuva yhteistoimintamalli formaaleine prosesseineen on ollut perinteinen tapa koordinoida toimintoja markkinoiden ja verkostojen ollessa vielä vieraampia.

Itsenäisten organisaatioiden välinen yhteistoiminta näytti myös saavan kannatusta. Tätä näkökulmaa perusteltiin organisaatioiden itsehallinnollisuudella, jonka katsottiin olevan itsestään selvä asia. Yksityisiä tuottajaorganisaatiota pidettiin myös itsenäisinä, koska ne eivät olleet järjestäytyneet tai liittoutuneet mitenkään, niiden talous ei sisältynyt (useinkaan) kaupungin kirjanpitoon, ja ne tekivät osaltaan sopimuksia, joista valtaosa oli julkisten tuottajien kanssa tehtäviä ostopalvelusopimuksia. (S1.9, P226; S1.9, P173) Omista asioista päättämistä arvostet-

tiin yleisesti ja siihen myös pyrittiin. Nämä kannanotot olivat osoituksia siitä, että organisaatiota pidettiin yleisesti yhteistoiminnan perusyksikkönä, ei verkostoa. Valtaresurssien ja kontrollimekanismien hallintaa pidetään organisaatioon liittyvinä tunnusmerkkeinä, jotka puolestaan puuttuvat verkostoilta (Ahrne & Johansson 1994: 78).

Molempia osapuolia hyödyttävää vaihtosuhdetta perusteltiin sillä, että se edistää monia päämääriä. Esimerkkinä tästä lakimääräiset palvelut, joiden tuottaminen voi kunnalle parhaassa tapauksessa tuottaa hyviä ja halpoja palveluja, yksityiselle tuottajalle työtä ja asiakkaalle tarpeellisia palveluja. Lisäksi se edistää kuntalaisten parasta, koska koko järjestelmällä on yhteinen päämäärä. (S1.10, P163; S1.10, P217) Tämä yhteistyömuoto nähtiin kumppanuutena, pelkkiä sopimuksia läheisempänä itsenäisten organisaatioiden yhteistyömuotona, joka edellyttää luottamusta, laajamittaista yhteydenpitoa ja avointa tiedonkulkua kumppanien kesken.

Organisaatorajat ylittävää uutta organisaatiomuotoa vieroksuttiin. Uutta organisaatiota ei katsottu tarvittavan, eikä siihen aiottu liioin pyrkiä (S1.11, P157). Toisaalta ylikunnallisten ja hallintokuntien välisten toimintajärjestelyjen katsottiin voivan tuoda rajoja ylittäviä organisaatiomuotoja ja tilaaja-tuottaja-mallin nähtiin jo nyt ylittävän organisaatorajoja (S18.2, P318). Uuden organisaatiomuodon saama vastaanotto vahvisti sitä kuvaa, että valta- ja kontrollimekanismit haluttiin säilyttää kunnissa, kun taas toiminta saattoi olla yhteisesti organisoitua (S1.9, P285).

Kehittyneeseen toimeenpanojärjestelmään pyrittiin, mutta ei vielä oltu päästy. Tavoitteena oli yhdessä tekemisen järjestelmä, joka merkitsisi lainsäädännön toteuttamista yhdessä yksityisten tuottajien kanssa ja aiempaan verrattuna asiakasläheisemmän palvelun tuottamista (S1.10, P240–242; S18.2, P318).

Löyhä yhteenliittymä kuvasi vastaajien mielestä vähintään sitä tilannetta, joka vallitsee tarkastelukunnissa. Sitä pidettiin esimerkkinä järjestelmästä, joka on esim. kehittynyt vuosien mittaan enempiä suunnittelematta ja kohdentamatta, usein se tuo sekavuutta toimintajärjestelmien kehittämiseen, mutta toisaalta antaa järjestelmälle myös omintakeisia sävyjä. Kaiken kaikkiaan se on yritys luoda



jonkinlainen kokonaisuus erillisistä organisaatioista, joiden toiminnot vaikuttavat toisiinsa. (S1.9, P226; S1.10, P254; S1.11, P157)

Yhteistoimintaa luonnehdittiin vapaamuotoisissa vastauksissa myös yleisemmin ja se nähtiin arvioitun tai toivotun tulevaisuuden kehityksen kautta. Kuntien roolin ja vastuun arvioitiin muuttuvan yhä enemmän koordinoinnin suuntaan ja yksityisten tuottajien roolin toivottiin vahvistuvan tulevaisuudessa. Kunnan roolin arvioitiin muuttuvan laajemmaksi ja vastuun palveluista nähtiin kehittyvän alueellisemmaksi. Yksityisiä markkinoita haluttiin vahvistaa tuottavuuden ja kilpailun lisäämiseksi purkamalla tehottomia monopoleja. Yhteistoimintaa haluttiin myös kehittää luomalla innovatiivisia verkostoja, joiden kautta olisi mahdollista rakentaa luottamusta ja myös saavuttaa konkreettisia tuloksia. Vaihtoehtoisten palvelujen järjestämistapojen katsottiin lisäävän valinnanmahdollisuuksia ja korostavan asiakkaiden valinnanvapautta. (S1.10, P195; S1.10, P136–138; S1.9, P144; (S1.9, P177).

#### *Yhteistoimintajärjestelmän ylläpito*

Aineiston perusteella yksityisten tuottajien tukemisesta oli muodostunut selkeä rakenteistunut yhteistoimintasuhde, jonka hallitsemiseksi oli muodostettu sääntöjä sekä rooli- ja vastuurakenteita. Näiden rakenteiden legitimaatio tapahtui neuvotteluprosessissa, jonka tavoitteena oli turvata järjestelmän elinkykyisyys sekä toimivuus tulevaisuudessa. Elinkykyisyyden edellytyksenä oli osallisten selvillä olo järjestelmän suunnanmäärittelyn tarkoituksesta, jota rakenteistumisella voitiin parantaa.

Yhteistoiminnan riippuvuuksien tunnistaminen konkretisoitui yhteistyön toimintahäiriöissä, joissa tuli pohtia yhteistoiminnan suuntauksen onnistuneisuutta. Pelkän ulkoisen mandaatin (esim. "valvontalaki") varassa tapahtunut yhteistyö ei taannut toimivuutta, vaan tilanteessa korostuivat toimijoiden keskinäisten riippuvuuksien ja vallan tasapainon arviointi yhteistoiminnan lisäedellytyksinä.

Lowndesin ja Skelcherin mukaan yhteistoimintateoria pyrkii painottamaan yhteisön synergistä merkitystä sekä resurssien, riskien ja palkkioiden jakamista

(1998: 316–317). Joitakin yhteistoimintateorian piirteitä on löydettävissä myös tätä aineistoa tarkasteltaessa, sillä kunnat halusivat jakaa toimintaan kohdistuvia resursseja ja riskejä yksityisten tuottajien kanssa.

Yksityisten tuottajien tukeminen osoittautui merkittäväksi konkreettiseksi yhteistoimintatavaksi, jota esiintyi kaikissa kunnissa. Erilaisiin tukitoimiin viittaavat myös Sinkkonen ja Komulainen (2004: 120–126). Tukeminen jakautui taloudelliseen ja toiminnalliseen muotoon, joilla kummallakin oli oma yhteistoimintajärjestelmää tukeva tehtävänsä. Kun taloudellista tukea pidettiin yksityisten tuottajien elinehtona, pidettiin toiminnallista tukea tavoitteiden ja keinojen yhdensuuntaistamisen kannalta välttämättömänä.

Osoittautui, että kunnilla oli käytössään samanaikaisesti useita tapoja tukea yksityisiä tuottajia ja kohdistaa resursseja näiden käyttöön. Taloudellisen tuen muotoja oli runsaasti, mutta pääsääntöisesti ne kohdistuivat käyttömenojen ja investointien tukemiseen sekä toiminta-avustusten myöntämiseen. Toiminnallinen tuki kohdistui puolestaan koulutus- ja kehittämistoimintaan.

Käyttömenojen tukemisen katsottiin tapahtuvan pääsääntöisesti tekemällä yksityisten tuottajien kanssa ostopalvelusopimuksia, joihin sisältyi takuu kunnan ostopanoksesta sekä usein tappiontasaus- tai nettovajauksen kompensointijärjestelmä. Asiakkaiden tukemista palvelusetelein tapahtui sen sijaan vielä suhteellisen vähän. Tukeminen investoinneissa oli harvinaista, mutta kuitenkin kunnat subventoivat tilakustannuksia, antoivat takauksia, avustuksia tai tonttilahjoituksia ja kunnan tiloja käyttöön ilman kustannuksia (S1.8, P301–303; S1.7, P128). Etupäässä vain järjestöille myönnettiin toiminta-avustuksia. Nämä yksiköt olivat integroituneet kuntiin ajan kuluessa ja muodostuneet olennaiseksi osaksi kunnan palvelujärjestelmää, ja joiden toimintaedellytykset haluttiin taata. Kuitenkin joissain tapauksissa myös henkilöstöyrityksiä oli pyritty rohkaisemaan aloittamisavustuksilla (S17, P246–248; S1.8, P301–303).

Koulutus- ja kehittämistoiminnan katsottiin hyödyttävän molempia osapuolia jakaessaan kustannuksia ja mahdollistaessaan osallistumisen laajoihin hankkeisiin. Molempien tahojen mahdollisuudet osallistua toisen järjestämään koulutukseen ja

kehittämissyhteistyöhön paransivat tieto-taidon vaihtoa palveluntuotantojärjestelmän sisällä ja kiinteyttivät julkisten ja yksityisten tuottajien välisiä suhteita. Jossain määrin kunnat tukivat yksityisiä tuottajia myös tarjoamalla näiden käyttöön oman henkilökuntansa asiantuntijapalveluita (S1.8, P207–209; S1.8, P196–198).

Yksityisten tuottajien taloudellisen ja toiminnallisen tukemisen ohella oli aineistosta erotettavissa tekijöitä, jotka vaikuttivat joko positiivisesti tai negatiivisesti yhteistoiminnan rakenteistumiseen (taulukko 14).

**Taulukko 14.** Yhteistoiminnan rakenteistumista edistävät ja estävät tekijät.

Rakenteistumista edistävät tekijät	Rakenteistumista estävät tekijät
Yhteistoimintavalmiudet ja -halu.	Yhteistoimintavalmiuksien ja -halun puute.
Palveluvalmiudet.	Ongelmat palveluissa ja niiden laadussa.
Integroituminen.	Ongelmat taloudessa.
Neuvotteluvalmiudet.	Heikko arvio kumppanista.
Hyvä arvio kumppanista.	

Yhteistoiminnan vakiintumiseen vaikuttivat aineistossa keskeisimmin yhteistoimintavalmiudet ja -halu. Ne kuuluvat sekä Alterin ja Hagen sekä Ahrnen ja Johanssonin mukaan keskeisiin yhteistoimintaa selittäviin tekijöihin (1994: 47, 1994: 122). Yhteistoimintavalmiudet ja -halu muodostivat olennaisen perustelun positiivisissa kokemuksissa, negatiivisissa kokemuksissa niiden puuttuminen tai heikkous. Myös neuvotteluun perustuvan tilanteen vallitseminen yhteistoiminnassa on Ahrnen ja Johansonin mukaan keskeinen ominaisuus. (1994: 121–131) Neuvottelu on puhetta vallasta, ei eksplisiittistä vallan koettelua. Pyrkimys neuvottelutilanteisiin vakauttaa vuorovaikutusta ja myötävaikuttaa symbioottisen yhteistyösuhteen syntyyn.

Tiedusteltaessa yhteistoimintaa edistäviä ja haittaavia tekijöitä, vastaajat ilmoittivat molempia olleen. Talouteen liittyvät negatiiviset kokemukset tulivat esille joko kuntaorganisaatioon tai asiakkaisiin kohdistuvina. Yksityisen tuottajan vaikeudet

heijastuivat kuntiin, mikäli esim. tuottajan kustannusrakenne oli liian raskas tai taloudenhoito muuten puutteellista (S1.8, P253). Tällöin kuntien oli yleensä tavalla tai toisella osallistuttava palvelujen jatkuvuuden turvaamiseen asiakkaiden hyvinvoinnin takia. Hoitokorvaukset ja laskutusepäselvyydet olivat myös usein erimielisyyksien aiheina (S1.9, P130; S1.9, P192). Ensisijaisesti asiakkaisiin kohdistuvia negatiivisia kokemuksia olivat pyrkimykset tuoton lisäämiseen asiakkaiden hyvinvoinnista välittämättä. Toiminnan lopettamisella uhkailu, yrityksen siirtoaikheet toiselle paikkakunnalle, toiminta-ajatuksen muuttaminen avohoidosta laitoshoidon olivat kaikki keinoja, joilla kuntia pyrittiin painostamaan lisäpanostuksiin, asiakkaiden jatkohoidon järjestämiseksi. Joitakin asiakasvarojen hoitoon liittyviä rikoksia myös oli esiintynyt (S1.7, P181; S1.8, P168; S1.9, P330).

Palvelujen laatuun liittyvät ongelmat olivat yleisiä. Laadun ja odotusten vastaimattomuus tai palvelujen laadun heikentyminen toiminnan aloittamisen jälkeen sekä henkilökunnan ammattitaidon puutteet olivat yleisiä huolen aiheita. Oma ongelmansa olivat maantieteellisesti etäällä olevat palveluyksiköt (esim. perhekodit) joiden reaalitytilanteen selvittäminen koettiin sangen hankalaksi. Hankalaksi koettiin myös asiantuntemuksen puutteet, joista osoituksena olivat tietämättömyys lainmuutoksista tai hoito- ja palvelusuunnitelmista (S1.9, P130; S1.9, P210). Sosiaalipalveluista nimettiin erikseen lastensuojelu, sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut, joiden järjestämisessä esiintyi ongelmia.

Positiiviset kokemukset välittyivät sekä yksityisten tuottajien hyvien yhteistoimintavalmiuksien ja itse palvelujen ominaisuuksien kautta, että yksityisten tuottajien hyvänä integroitumisena julkisiin palveluihin. Yhteistoimintavalmiudet positiivisten kokemusten ilmentymänä pohjautuivat yleensä neuvotteluprosessien menestyksekkääseen käyttöön. Tätä kautta olivat yhteiset näkemykset ja tavoitteet löytyneet ja saavutettu myös yhteisymmärrys käytännön seikoista. Yksityisiä palveluita pidettiin joustavina, laadukkaina, kehittyneinä ja luovina. Niitä pidettiin myös luotettavina ja vastuuta ottavina, mistä oli osoituksena asiakkaiden tyytyväisyys. Yksityisten palvelujen todettiin integroitumisen myötä lukeutuvan joko osaksi kunnallista tuotantoa tai olevan kunnallista tuotantoa täydentävä osa palvelujärjestelmää. ( S1.8, P206–208; S1.8, P161; S1.8, P237–239.)

Yhteistoimintakokemuksiin vaikuttivat myös arviot yksityisistä tuottajista yhteistyökumppaneina. Kunnat näkivät yksityisen palvelutoiminnan valmiuksissa parantamisen varaa. Muutokset ovat palvelumarkkinoilla olleet nopeita, minkä arveltiin vaikuttaneen asiaan. Markkinoiden nopeiden muutosten epäiltiin myös heikentäneen kuntien omia valmiuksia muodostaa yhteistuotannon linjoja. Erityisesti liiketoiminnan suunnittelussa yksittäisten tuottajien valmiuksissa ja tiedon tasossa nähtiin olevan parantamisen varaa. Samoin perehtymistä itse palvelun tuottamiseen, vallitsevaan säännöstöön ja kohdekunnan palvelutarpeeseen ennen kunnan kanssa käytävää ensimmäistä neuvottelua pidettiin puutteellisena. Toisaalta useat vastaajat korostivat kuitenkin, että osa palvelujen tarjoajista oli myös hyvin orientoituneita ja myönteisiä. Joissakin suurissa tuotanto-organisaatioissa oltiin kumppanuusajattelussa sangen pitkällä, laatutyössä noudatettiin standardeja ja liiketoimintasuunnitelmat olivat selkeitä. Palvelumarkkinoita kaikkiaan pidettiin pieninä, mistä oli seurauksena se, että tilaaja-tuottajamallia oli vaikea soveltaa tuottajien vähyyden takia. Usein paikallisten tuottajien kapasiteetti oli jo käytössä, eikä uutta juurikaan ollut tulossa.

Rakenteistumisen perusedellytyksenä voitiin nähdä talous, kuntien harkitessa palveluyhteistyötä yksityisten tuottajien kanssa. Ostettavan palvelun taloudellisuus merkitsi hinnan vertaamista omin voimin tuotettuun palveluun, jota kalliimpaa se yleensä ei saanut olla, tai vaihtoehtoisesti, sen oli oltava huomattavasti laadukkaampaa. Tarve ostaa palveluja oli myös tärkeimpien kriteerien joukossa, samoin tilat, joissa palveluja tuotetaan. Näiden jälkeen tulivat henkilöstön määrä, ammattitaito, kokemus sekä koulutus.

Huomattavaa on kuitenkin, että yhteistyökumppanin liiketoiminnallista osaamista ja luotettavuutta kuvaava liiketoimintasuunnitelma tai asiakkaan asemaa koskevat periaatteet mainitaan kuitenkin vain satunnaisesti. Taloudellisuuden lisäksi kriteerit viittaavat "valvontalaissa" (1996/603) mainittuihin toiminnallisiin edellytyksiin, jotka kunnan on aina varmistettava toimilupa-asioissa.

## 6.2. Kunnallisten strategioiden piirteet

### 6.2.1. Ulkoinen konteksti

Ulkoiset kontekstuaaliset tekijät merkitsevät niiden tekijöiden joukkoa, joiden puitteissa organisaatioiden on toimittava ja joiden vaikutus strategioihin on otettava huomioon. Aineistosta nousivat esiin palvelujen rahoitusjärjestelmien ohjaava vaikutus, sääntelyn ja sen muutosten vaikutukset sekä sosiokulttuuristen tekijöiden edellyttämien toimintajärjestelmien ja yhteistoimintamallien vaikutukset.

#### *Kuntatalouden merkitys*

Talouden vaikutusta palvelujärjestelmien rakentamisessa pidettiin vastauksissa kiistattomana, ja toiminnan katsottiin kulminoituvan kuntatalouteen niin strategisessa kuin operatiivisessakin mielessä. Vastaukset kertoivat toteutetun politiikkaprosessin mukaisesta selkeästä vaiheesta, jossa hallintoa on ohjattu Oulasvirran ja kumppaneiden sanojen mukaan vähennetyin sääntöohjauksen ja toisaalta kiristetyin makrotaloudellisen ohjauksen kautta tehtäviensä toteuttamisessa (2002: 19). Keskeiset strategioihin vaikuttavat taloudelliset tekijät olivat valtion tukipolitiikan ja ohjauksen muutokset, korvaavien tuki- ja ohjaustahojen syntyminen, suhdanteet ja verotus. Kaikilla näillä havaittiin vaikutuksia palvelutuotantoon sekä työnjakoon yksityisten ja julkisten tuottajien välillä.

Talouden vaikutuksia koskevissa vastauksissa oli nähtävissä Ferlien ym. (1996: 10–15) kuvaamien New Public Management -mallien piirteitä. Toimintojen ulkoistaminen ja palvelujen tuotanto-organisaatioiden ja -vastuiden hajauttaminen muistuttivat Ferlien ym. esittämää leikkaus- ja hajautusmallia. Tuottavuuden parantaminen oli noussut keskeiseen asemaan, mikä viittasi arvomuutokseen, jossa julkisen sektorin tavoite oli siirtymässä hyvinvointikysymyksistä kohti julkisten voimavarojen tehokasta käyttöä ja kohdentamista (kts. Julkunen 2001: 98). On toki huomattava, että ostopalvelujen käyttö ja toimintojen mahdollinen ulkoistaminen eivät siirrä julkisen vallan vastuuta sosiaali- ja terveystalouden sisällöstä ja laadusta minnekään (Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002: 17–19).

Valtion rahoitusosuuden pienennyttyä toiminnan rahoitus oli muuttunut pirstaleisemmaksi. Tilapäiset ja osittaiset rahoitusratkaisut olivat yleistyneet ja samalla budjetin ulkopuolisen rahan ohjaava merkitys on kasvanut. Useissa vastauksissa nähtiin valtion rinnalle astuneen uusia ohjaajia, mikä myös merkitsi aiempaa useampien poliitikkojen epäsuoraa ohjausvaikutusta toimintaan. Valtionosuuksien ehtyessä Raha-automaattiyhdistyksen, Euroopan sosiaalirahaston sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja eri aluehallinnon yksiköiden myöntämät tutkimus-, kehittämis- kokeilu- ja muut varat koettiin tärkeiksi ja kunnallista toimintaa pyrittiin kohdistamaan sellaiseen suuntaan, jossa näiden ulkoisten varojen käyttö oli mahdollista.

Vaikka ulkopuolinen raha nähtiin tarpeellisena, kritisoitiin useista lähteistä tulevaa erillisrahoitusta kuitenkin vaivalloisena ja kokonaisuutta hämärtävänä suuntauksena. Erillisrahoituksen katsottiin taloudellisen ohjauksen keinoin kannustavan kuntien toimintaa helposti suuntaan, joka ei kunnan kehittämisen kannalta välttämättä ollut relevantti, varojen saamisen noustessa pääasiaksi.

Ulkopuolisen rahoituksen todettiin muokkaavan myös kuntien ja yksityisten tuottajien välistä työnjakoa. Kunnat pyrkivät huolehtimaan peruspalveluista itse ja suuntaamaan yksityiselle sektorille sellaiset palvelut, joihin oli mahdollista saada ulkopuolista rahoitusta. Valtion vetäytyttyä investointihankkeiden rahoituksesta, kunnallisia investointeja pyrittiin välttämään kohdistamalla hankkeet mahdollisuuksien mukaan tahoille, joilla oli mahdollisuus saada ulkopuolista tukea. Myös toiminnalliseen suuntautumiseen taloudella oli merkitystä, sillä laitoshuollon palvelujen sijasta pyrittiin kehittämään avohuoltoa, koska näissä kustannuksissa oli mahdollista hyödyntää eläkevakuutusvaroja.

Muuttuvilla suhdanteilla arvioitiin olleen vaikutuksia palvelutuotannon organisointiin. Aineistosta saadut tiedot olivat ristiriitaisia. Tiukka talous rohkaisi toisaalta yksityisten palvelujen käyttöön, mutta toisaalta ostopalveluja myös vähennettiin. Poliitikkojen ja virkamiesten toiminnan ei katsottu myöskään aina olevan yhdensuuntaista. Niukkojen aikojen ristiriitaista toimintapolitiikkaa kuvattiin sillä, että poliitikot saattoivat ajaa yksityistämistä säästöjen toivossa kun samanaikaisesti hallinto pyrki vastaavasti leikkaamaan ostettavia palveluja

turvataksaan kunnallisen toiminnan. Todellinen tilanne kunnissa lieneekin ollut sekava, jolloin monia toimintoja oli käynnissä samanaikaisesti, ja kokonaiskuvan muodostaminen on jälkeenpäin hankalaa. Kokonaisuudessaan yksityisiltä hankittujen sosiaalipalvelujen määrä 1990-luvun alussa oli alle 6 % kustannuksilla mitattuna (Kauppinen 2004), joten nykyisin kokonaisvolyymin kaksinkertaistuttua, on myös muutosten merkitys kasvanut.

Yksityistä toimintaa pyrittiin kuitenkin käyttämään sopeutumiskeinona muuttuneeseen talouteen. Yksityisten palvelujen lisäämisellä toivottiin saavutettavan säästöjä, ja yksityisten palvelujen vähentäminen koettiin joustavana toimintojen supistamismekanismina verrattuna virkojen hankalaan lakkauttamisprosessiin. Kunnallisia palveluja pyrittiin heikkojen suhdanteiden aikana joko leikkaamaan mahdollisuuksien mukaan tai säilyttämään entisen kaltaisina. Kunnallisten sosiaalipalvelujen henkilöstömäärä laski käytännössä vain vuonna 1993 (tosin 7,7 %:lla) ja seuraavina vuosina henkilöstömäärä lisääntyi kunnes vuonna 1997 määrä jo ohitti lamaa edeltäneen tason (Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2001: 148).

Verotulot olivat keskeisiä tuloihin vaikuttavia tekijöitä, kun taas esim. maksupolitiikka nähtiin primääristi palvelujen käyttöön vaikuttavana tekijänä. Kunnallis- ja yhteisöverojen kertymät sekä valtionosuudet muodostivat keskeisen taloudellisen ympäristön strategiapäätöksille. Verotulojen ennustettavuutta pidettiin vaikeana, samoin ongelmana nähtiin yleisen, käyttötarkoitukseltaan sitomattoman ("korvamerkitsemättömän") valtionosuuden kanavoituminen kunnan keskushallinnon harkinnan kautta hallintokunnalle.

Talouden ja strategian vertailussa strategiat nähtiin liian hitaina välineinä talousarvion tasapainottamiseen, koska tähtäin oli pitkän aikavälin kehittämistoimissa. Joistakin vastauksista välittyi se kuva, että toiminnan keskeisenä määrittäjänä ei pidetty strategiaa, vaan taloutta, joka tosiasiallisesti määräsi toiminnan laadun. Eräässä vastauksessa todettiin, että "todellinen strategia tehdään siinä, kun päätetään siitä, että tällä valtuustokaudella ei nosteta veroprosenttia" (S1.3, P74).



Talouden vaikutus näyttää kiistattomalta kun tarkastellaan seikkoja, joissa taloudellinen päätös ratkaisee joko toimintapoliittisen linjan tai toteuttajan. Tiettyjä toimintoja voidaan kehittää, mikäli niiden toteuttamiseen saadaan budjetin ulkopuolisia varoja, palvelua ei osteta yksityiseltä tuottajalta ellei palvelu ole omaa tuotantoa halvempaa, investointeja ei toteuteta, ellei niihin saada sopivaa rahoittajatahoa mukaan, kehittämisen painopiste suunnataan sellaisiin toimintoihin, joihin on mahdollisuus saada rahoitusta jne.

### *Valtion muuttuva sääntely*

Sääntely<sup>37</sup> on keskeinen ohjauksen elementti valtion ja kunnan suhteessa. Toivotun tilan määrittely, tilannearviointi määrittelyn suhteen sekä mahdollisten erojen poistaminen muodostavat sääntelyn kehän. (Prince & Puffit 2001: 58–59) Sääntelyn kehä näkyy valtion ja kuntien suhteessa vallitsevasta toimintapolitiikasta riippuen muodoltaan vaihtelevana. Valtion harjoittaman informaatio-ohjauksen ohella on kunnille osoitettu viime aikoina myös suoraa ohjeita, kuten esimerkiksi ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus, jolla on pyritty varmistamaan palvelujen taso (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001a). Informaatio-ohjaukseen ei Nikkilän (1992: 48) mukaan sisälly määräyksiä, suosituksia tai pakottavia ohjeita, joten viimeaikaisen informaatio-ohjauksen luonne on kehittymässä suuntaan, joka jättää kunnille ehkä aiempaa vähemmän omaa harkintaa palvelutuotannossa.

Eppink ja Waal pitävät deregulaatiota ja yksityistämistä eräinä tärkeimmistä julkisiin organisaatioihin vaikuttavista tekijöistä, ja joiden omaksumistavassa ja -nopeudessa he toteavat esiintyvän kansallista vaihtelua (2001: 40). Suomessa sekä yleislainsäädännön, että erityislainsäädännön kautta on yksityisten palvelujen käytön sääntelyä vähennetty ja harkintaa on päätösvallan myötä siirretty kuntiin. Implementaatiotasolla on kirjavuutta, samoin yleis- tai sektoristrategiatasolla, joilla sovelletaan osin vahoja ja osin uusia menettelytapoja.

---

<sup>37</sup> Sääntely ymmärretään prosessina, jolla toisaalta varmistetaan, että palvelujen tai toiminnan taso ja lailliset vaatimukset saavutetaan ja toisaalta, että sisäisiä toimintatapoja noudatetaan (Princen ja Puffit'n 2001: 59 ja Stewartin ja Walshin 1992 mukaan). Vedung puhuu kepeistä, porkkanasta ja saarnaamisesta tarkoittaessaan sääntelyä, taloudellisia keinoja ja informaatio-ohjausta vallankäytön perusmuotoina (Oulasvirta ym. 2002: 23).

Ostopalveluperiaatteet, yksittäiset ostosopimukset, tukipolitiikka, kilpailuttamisen periaatteet tai tuottajan valintakriteerit ovat seikkoja, joiden osalta kunnittaiset käytännöt poikkeavat toisistaan. Valtiollisen sääntelyn purkamisen jälkeen ovat laajempaan yhteistyöhön ja verkottumiseen perustuva työnjako sekä erikoistuminen olleet valtiovallan viesti toimintastrategioiden yhtenäistämiseksi palvelupolitiikassa (Valtiovarainministeriö 2003: 15). Sosiaali- ja terveyshallinnossa samanlaisia pyrkimyksiä nähdään esim. valtakunnallisessa sosiaalialan erityispalvelujen verkottamisprojektissa<sup>38</sup>.

Valtion sääntelyn todettiin vastauksissa muuttaneen usein luonnettaan. Valtaosa vastaajista katsoi valtion tällä hetkellä harjoittaman ohjauksen kuitenkin olevan merkittävää käytännön toiminnan kannalta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön antamia laatu- ja henkilöstösuosituksia vanhustenhuollossa pidettiin joissain tapauksissa normeina:

”...ei ainakaan uskalla olla se, joka tekee päätöksen siitä, että me käytämme vähemmän henkilöstöä kun laatusuosituksessa on sanottu” (S1.3, P72–74).

Tämän sääntelytavan katsottiin merkitsevän aiempaan kovempaa ohjausta, eli olevan siirtymää informaatio-ohjauksesta sääntelyyn. Ohjaustavan koventamisen katsottiin myös ohjaavan kohti suuntaa, joka ”tuo selkärankaa omalle ja ostettavalle palvelulle ja niillä on vaikutusta, jos ne oivalletaan oikein” (S1.4, P85–87). Vaikka sitovat ohjeet kuuluvat tiukasti ottaen Vedungin ”keppikategoriaan”, miellettiin ne kuitenkin positiivisina ja oikeutettuina. Näiden toimenpiteiden voidaan katsoa lähestyvän Princen ja Puffitin mukaista sääntelyn kehää, jossa viranomaisen tekemän tilannearvioinnin pohjalta on syntynyt pyrkimys ohjata toimintaa kohti toivottua tilaa.

Palaamista säädössääntelyyn ei vastauksissa pidetty toivottavana, mutta pelkän informaatio-ohjauksen rinnalle kaivattiin ”jotain muutakin”, koska valtakunnalli-

---

<sup>38</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallinen hanke vuosiksi 1997–2003 ”Verkostoituvat erityispalvelut”. Hankkeen tavoitteena oli kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen ja oppilaitosten verkostoitumisella saada aikaan nykyistä paremmin toimivat sosiaalihuollon erityispalvelut sekä turvata erityisosaamisen saatavuus. (Stakes 2003)

seen tavoite- ja toimintaohjelmaan<sup>39</sup> perustuvan ohjauksen ei sellaisenaan katsottu toimivan. Sen sijaan esille nousivat jälleen ulkoisten tahojen (RAY, KELA, ESR) sääntelyn merkitys, jonka nähtiin olevan kasvussa. Tämänäyttöisessä ohjauksessa oli kyse varojen allokoinnista, mitä pidettiin myös vaikuttavimpana ohjaustapana:

”jos rahalla ohjataan, niin sitten ruvetaan asioita tekemään, että saataisiin kuntaan ilmaista rahaa” (S1.3, P68–70).

Valtion asenne yksityisiin palveluihin nähtiin positiivisena, josta osoituksena pidettiin väljää lainsäädäntöä ja kannustavaa informaatio-ohjausta. Valtiovallan kunnille antamalla lisätehtävillä ja yksityisten palvelujen käytöllä ei sen sijaan nähty olevan suoraa yhteyttä, vaan uuden lainsäädännön ja uusien velvoitteiden vaikutukset nähtiin yleensä taloudellisina lisäpaineina. Lisätehtävien hallinnointi poliittisen kentän ja muiden sidosryhmien luomien kilpailutus- ja edullisuus-paineiden lisänä vaikutti tulevaisuuden kokemiseen jossain määrin epävarmana ja paineisena.

Prince ja Puffit (2001: 61–62) ovat tarkastelleet sääntelyä tilanneorientaation mukaan, mikä sovellettuna julkisten ja yksityisten palvelujen valtion sääntelyyn tuo esiin joitakin näkökohtia niissä tapauksissa, joissa sääntelyn merkitys koettiin vähäiseksi. Julkisen sektorin palveluja koskeva sääntely näyttää korostavan aiemmin asetettujen normien saavuttamista (esim. tietty määrä hoidettavia hoitajaa kohti), kun taas yksityisten palvelujen sääntelyssä pyritään etukäteiskontrolliin<sup>40</sup> (esim. lupa yksityisten palvelujen tuottamiseen).

Menneisyyttä korostavan sääntelyn merkityksen todettiin vähenevän, ainakin niissä tapauksissa, joissa tavoitteet oli saavutettu jo muutenkin. Kuntien saamia uusia velvoitteita pidettiin poikkeuksetta toimintaa ohjaavina tekijöinä. Fyysiseen ympäristöön (esim. hoitotilat) kohdistuneen sääntelyn merkitys todettiin vähäi-

---

<sup>39</sup> Ohjelmassa valtioneuvosto määrittelee lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimmät kehittämistavoitteet ja niihin liittyvät tarkemmat toimenpidesuositukset (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003a).

<sup>40</sup> Etukäteiskontrollina toimivan lupamenettelyn lisäksi toimintaa tarkastetaan sekä tarvittaessa, että vuosittain palvelun tuottajan tekemien toimintakertomusten avulla.

seksi valtion vetäytyttyä investointihankkeiden rahoituksesta ja toisaalta valtion hoitaessa yksityisten tuottajien tilojen kontrollin<sup>41</sup>.

Pääsääntöisesti valtion sääntely koettiin ulkoisena tekijänä, joka oli otettava huomioon toimintojen suunnittelussa, usein juuri siitä syystä, että toimenpiteet aiheuttivat kustannuksia ja usein myös vaativat uudenlaisia valmiuksia, kuten erityisasiantuntemusta. Norminomaisuus antoi suosituksille lisäpainoa. Sääntelyn katsottiin pyrkivän säilyttämään hyvinvointiyhteiskunnan tai –valtion ja tukevan welfare-mixiä. Valtion merkityksen katsottiin kuitenkin heikentyneen vähentyneen rahoituksen ja ohjauksen takia, sen sijaan kuntien vaikutus oli kasvanut ja uusienkin osallisten jonkin verran. Rahan asemaa ohjaavana tekijänä pidettiin vankkana ja informaatio-ohjauksen merkitystä vähäisenä.

#### *Palvelutarpeiden muutokset*

Julkisen sektorin ollessa velvollinen vastaamaan palvelujärjestelmän kokonaisuuden toiminnasta, on sen perustettava toimintapoliittiset ratkaisunsa relevanttien, ympäristöä koskevien tietojen tunnistamiseen ja hankintaan. Näiden substanssietietojen merkitys palvelupoliittisten päätösten perustana on ratkaiseva. de Kluuver (2000: 41) painottaa myös relevanttien ulkoisten tekijöiden tunnistamista ja erityisesti niiden hyödyntämistä strategialle tärkeinä tekijöinä. Useat kirjoittajat ovat todenneet myös tekijöiden nopean muutoksen ja siinä vallitsevat lukuisat trendit (Bowman & Singh & Thomas 2002: 32–34; Eppink & de Waal 2001: 39–46; Joyce 1999: 28–30).

Sosiokulttuurisilla tekijöillä kuvattiin aineistosta nousseita demografisia sekä palvelutarpeisiin ja -tuotantoon liittyviä tekijöitä. Väestörakenteen muutoksia käsiteltiin vastauksissa yleisesti sekä erityisesti vanhusten ja lasten määrissä tapahtuneiden muutosten kannalta. Muutosten katsottiin muodostavan keskeisen huomioon otettavan asioiden ryhmän palvelustrategioiden suunnittelussa. Lasten, nuorten ja vanhusten nouseminen keskeisimmiksi ryhmiksi ei liene yllätys. Näitä

---

<sup>41</sup> Lääninhallitukset hyväksyvät ympärivuorokautisia palveluja (palvelut, joissa asiakkaat ovat ympäri vuorokauden) antavien yksiköiden toimitilat lupamenettelyn yhteydessä. Pohjana ovat yksityisen tuottajan tekemä anomus ja sijaintikunnan lausunto.

ryhmiä koskien oli tehty runsaasti mm. vanhuspoliittisia ohjelmia, –strategioita ja muita asiakirjoja (esim. Kouvola 1997; Kokkola 2002, 2002a; Joensuu 2002; Pori 1999) tai lapsipoliittisia ohjelmia, päivähoitostrategioita, lasten ja nuorten strategioita jne (esim. Vaasa 2001; Hyvinkää 2001; Lappeenranta 1999; Hämeenlinna 1999).

Lasten ja vanhusten palvelutarpeissa tapahtuvat muutokset olivat keskeisiä substanssitasoisia tekijöitä, joiden oli näyttävä toimenpiteissä ja strategioissa. Lisääntyvien palvelutarpeiden hoitaminen asetti kunnan valintojen eteen. Valintoja olikin tehty esim. oman toiminnan keskittämisestä peruspalveluihin ja muiden palvelujen ostamisesta. Palvelujen kysyntään oli pyritty vaikuttamaan sääntelemällä muuttoa kaavoituksen avulla ja sopeuttamalla palvelutarjonnan lisäys näihin puitteisiin. Väestöllisten tekijöiden vaikutuksia palveluihin oli pyritty myös ratkaisemaan yhteistyössä naapurikuntien kanssa seutukunnittaisina kysymyksinä. (S1.3, P46; S1.4, P86; S1.4, P52, 54–60; S1.4, P71; S1.3, P91)

Koko väestöä koskevinä muutoksina nähtiin väestörakenteen muutosten ohella perinteiset sosiaalipoliittiset teemat: perherakenteen muutokset, monikulttuurisuuden lisääntyminen, hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen ja syrjäytyminen. Palvelutarpeiden kannalta pidettiin tärkeänä elinolosuhteiden ja toimintaympäristön muutosten tiedostamista kuntalaisten tasolla. Vastuun hyvien palvelujen saatavuudesta katsottiin olevan julkisella sektorilla, tuottipa palvelun sitten yksityinen tai julkinen taho. Erityistä huolta kannettiin erityisosaamisen tarpeen huomioimisesta ja siihen vastaamisesta, mikä muodosti erään olennaisen perusteen yhteistyölle muiden julkisten ja myös yksityisten tuottajien kanssa.

Yhteiskunnallisten ongelmien muututtua luonteeltaan yhä monimutkaisemmiksi, nousivat erityis- ja peruspalvelujen sekä julkisten ja muiden toimijoiden yhteistyö tärkeäksi tavoitteeksi. Ongelmien voittamiseksi tarvittiin toimintamalleja ja eri toimijoiden muodostamia yhteistyöjärjestelmiä, sekä erityisosaajia, koska pelkillä peruspalveluilla ei ongelmiin voitu riittävästi vaikuttaa. Monimuotoisiksi kietoutuneet ongelmat näyttivät vastaajien mielestä itsessään ohjaavan myös auttamisen organisoitumista, mutta myös yleisten, valtakunnallisten rakennemuutosten

(esim. avo- ja välimuotoisten palvelujen suosiminen) katsottiin ohjaavan palvelujen organisointia.

Ulkoisina tekijöinä toimintajärjestelmien ja strategioiden rakentamisessa vaikuttivat suhteet yksityisiin palvelujen tuottajiin. Näiden osalta suunnitelmissa täytyi ottaa huomioon ammatillisen osaamisen ja liiketoimintaosaamisen tasapaino sekä toiminnallisten ja taloudellisten riskien hallinta, samoin yksityisten tuottajien määrä oli tärkeä realiteetti.

Yksityisten tuottajien liiketoiminnallisten ja ammatillisten valmiuksien yhteensovittamisessa ammatillisten valmiuksien arveltiin korostuvan, kun taas liiketoimintaan ja kannattavuuteen liittyvien valmiuksien katsottiin painuvan takalalle. Yksityisessä toiminnassa nähtiinkin heikkoutena kannattavuus, jonka katsottiin olevan perua puutteellisesta liiketoimintaosaamisesta.

Koska sosiaalihuollon yksityistä toimintaa ei aina pidetty puhtaana yritystoimintana, nähtiin kunnan taholta luonnollisena neuvoa ja tukea aloittelevia tuottajia ja siinä yhteydessä pyrkiä korostamaan alaan perehtymisen merkitystä toiminnalle. Uhkana hallitsemattomassa tilanteessa oli liiketoiminnan lakkaaminen ja siitä johtuva asiakkaiden joutuminen kunnan hoidettaviksi lyhyellä varoitusaajalla.

”...tuotetaan jotain hyvää ja saadaan kodinomaista ympäristöä ja sitten unohdetaan, että sitä pitäisi leivän jatke saada ja toisaalta tiedetään, että hinnat menee koko ajan ylös, asiaa suhteutetaan sitten toisiinsa ja meillä on sitten käsissä konkurssikypsiä yksiköitä...ne on putoomassa meille käsiin hankalina hoidettavina” (S1.3, P67)

Taloudellisen ja ammatillisen osaamisen tasapaino oli osa luotettavuutta, jota odotettiin yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Yhteistoiminnassa koettujen pettymysten seurauksena toimintoja oli myös kunnallistettu ja otettu tavoitteeksi oman toiminnan laajentaminen ja profiloiminen laatutyön avulla.

Julkista sektoria kiinnostivat erityisesti tuottajat, jotka profiloitiin luotettaviksi, ammattitaitoisiksi, säännöllistä ammatillista yhteistyötä tekeviksi ja joustaviksi. Valtion siirrettyä vastuuta palvelujen tuotannosta, suuntaamisesta ja rahoituksesta

paikalliselle tasolle, korostui paikallisten sidosryhmäyhteyksien merkitys, sillä ne muodostivat sen toimintaympäristön, jossa kilpailu- ja yhteistyökysymykset ratkaistiin.

Yhteistyön luonne vaihteli yksityisen tuottajan laadusta riippuen. Ostettaessa palveluita, tavoitteet oli kunnan toimesta jo päätetty ja neuvottelut yksityisen tuottajan kanssa käytiin siitä, vastasivatko tarjotut palvelut kunnan tavoitteita. Kunta määräsi, mitä ostettiin, mihin asiakkaat sijoitettiin ja millaisia olivat maksusitoumukset. Tehtäessä järjestöjen kanssa projektityötä tilanne oli toinen ja asetelma tasavertaisempi. Yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtävä yhteistyö koostui pääasiassa ostopalvelusopimuksista, asiakaskohtaisista palvelusitoumuksista sekä toiminta-avustuksien myöntämisestä.

Useissa vastauksissa puututtiin yksityisen palvelutarjonnan niukkuuteen ja siitä johtuvaan kilpailuttamisen vaikeuteen. Sopivia yksityisiä tuottajia oli liian vähän kilpailua varten. Kaikki paikalliset tuottajat usein olivat jo toiminnassa tai tarjottujen palvelujen määrä tai laatu ei yltänyt kunnan edellyttämään tasoon. Tuottajien vähäisyys saattoi johtaa vastausten mukaan siihen, että palvelujen lisätarvetta tulivat täyttämään sekä valtakunnalliset, että kansainväliset tuottajat, näin etenkin suurilla paikkakunnilla.

Ylikunnallista palvelujen organisointia oli vireillä useissa eri kunnissa, mikä avasi uuden alueen palvelujen suunnitteluun. Erityispalvelut pyrittiin turvaamaan väestöpohjaa ja ylläpitäjätahoa kasvattamalla. Näin palvelua tarjoavista yksiköistä pyrittiin saamaan optimaalisen kokoisia. Kiinnostusta ilmeni myös yksityisen ylikunnallisen palvelun "seutuvastuulliseksi tai vetokunnaksi" ryhtymisestä, jolloin etua saataisiin palvelujen lisäksi sijaintipaikalle työpaikkojenkin muodossa. Perusterveydenhuollon seutuistuminen ja erikoissairaanhoidon keskittymistä koskevat ratkaisut olivat myös tekijöitä, joita pidettiin palvelustrategioihin vaikuttavina asioina.

### 6.2.2. Sisäinen konteksti

Organisaation sisäiset tekijät merkitsevät niitä tekijöitä, joiden puitteissa organisaation strategiset toimintaideat muodostuvat. Aineistosta nousi esiin kolme tekijäryhmää, jotka ovat henkilöstön kompetenssirakenteen vaikutus, kulttuurisen monimuotoisuuden vaikutus ja poliittis-hallinnollisen yhteistyön vaikutus.

#### *Henkilöstön vaikutus*

Ymmärrettäessä organisaation rakenne sekä organisaation muodollisena, että henkilöstöä koskevana rakenteina, (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 5, 18) tarkastellaan seuraavassa näiden tekijöiden yhteyttä strategiaan.

Bannerin & Gagnén mukaan organisaation rakenteella ja strategialla on yhteys, joka voi kertoa organisaation kyvystä toimia vaativassa ympäristössä tai organisaation käyttäytymisen mallintumisesta tiettyjen sääntöjen, sääntelyn, tai politiikkojen suuntaisesti (1995: 323–324). Chandler esittää strategia-rakenteen -hierarkian toteutuvan yksisuuntaisesti ”rakenteen seurattessa strategiaa”(1980). Tsoukas ja Knudsen kuitenkin pitävät tätä liian kategorisena käytännön prosesseja ajatellen ja esittävät strategia-rakenteen-toiminta -ketjun voivan toimia kahdensuuntaisestikin. (2002: 420–421) Aineistossa tätä yhteyttä käsiteltiin ainoastaan muutamassa vastauksessa. Kyseessä oli pienten, hajautettujen palveluyksiköiden haavoittuvuus, joka usein vaaransi palvelutuotannon jatkuvuuden. Strateginen päämäärä asiakkaiden hyvästä palvelusta haluttiin turvata ja hajautettu rakenne muutettiin keskitetyimmäksi, jolloin palvelujen toimintavarmuus parani, mutta alueellisuus menetettiin. Tämä muutos vaikutti fyysisten järjestelyjen ohella myös palveluvastuun jakautumiseen toiminnoittain aikaisemman alueittaisuuden sijasta. Toisessa tapauksessa palvelua tehostettaessa aluetyöskentelystä luovuttiin liian pieneksi koetun alueen vuoksi ja toiminta organisoitiin uudelleen aluepohjaisena, mutta joitain toimintoja keskittämällä. (S1.3, P46)

Yhteistä esimerkeille oli se, että rakenteen vaikeuttaessa perustehtävän hoitoa, nostettiin toimintaperiaatteet tarkasteluun ja tehtiin strategiaa tukevia ratkaisuja. Näiden havaintojen perusteella näytti siltä, että organisaation rakenteet eivät



olleet toimintastrategian kannalta tärkeimpien seikkojen joukossa toisin kuin käytännön toiminta. Toiminnan ja strategian yhteyttä korostaa myös se, että palvelujen alueellistamisstrategiasta (vrt. terveydenhuollon väestövastuustrategia) oltiin useissa tapauksissa siirtymässä jälleen keskitetympiin ratkaisuihin toiminnassa ilmenneiden puutteiden takia.

Pyrittäessä edellisen esimerkin tavoin löytämään sopeutumisstrategioita ulkoisten muutosten varalle, henkilöstön tieto, taito ja osaaminen nousivat tekijöiksi, joilla oli vaikutusta strategioihin. Nykyinen työtapo asetti henkilöstölle paineita uudenlaisen osaamisen muodossa. Katsottiin, että palvelustrategiaan vaikutti henkilöstön osaaminen paitsi normaaleilla professionaalisilla aloilla, myös niihin aiemmin kuulumattomilla alueilla, kuten kustannuslaskennassa, laatutyössä, ostamisessa tai kilpailuttamisessa. Vaatimusten lisääntyminen nähtiin laajana muutoksena, joka ilmeni paitsi erilaisina työn suorittamiseen liittyvinä vaatimuksina, myös uusien työvaiheiden kehittämistarpeina, joita edellyttivät siirtyminen laajemmassa mitassa ostopalvelujen käyttöön ja kilpailuttamiseen.

Muutoksen onnistumisen katsottiin vaativan työntekijöiltä aiemmasta poikkeavaa näkemystä palveluista ja niiden tuotannosta, jolloin voitiin puhua toimintakulttuurin muutoksesta. Kustannus- ja laatu-tietoisuuden omaksumista pidettiin osoituksena uuden näkökulman saavuttamisesta.

Uusista vaatimuksista katsottiin selviytyttävän joko henkilöstölähtöisellä tai organisaatiolähtöisellä kehittämisellä. Tämä valinta merkitsi myös erilaisia vaikutuksia organisaation toimintaan. Joko työntekijöiden kompetenssia oli laajennettava uusien vaatimusten suuntaan tai organisaation kompetenssia oli laajennettava hankkimalla vaatimusten edellyttämät taidot organisaation ulkopuolelta. Edellinen vaihtoehto merkitsi olemassa olevan henkilökunnan mittavaa kouluttamista ja jälkimmäinen uuden tyyppisten henkilöresurssien hankkimista organisaatioon. Molemmilla ratkaisuilla oli vaikutuksia myös työnjakoon ja työn organisointiin.

Henkilökunnan kehittäminen yhdistämällä toiminnallinen ja taloudellinen vastuu mahdollistaisi kovan taloudellisen tiedon ja hiljaisen ammatillisen tiedon yhdis-

tämisen. Tämä yhdistelmä puolestaan takaisi paremmat valmiudet esimerkiksi resurssineuvotteluissa. Organisaation kehittämistä uusien resurssien avulla puollettiin nykyisten professioiden korostamisella. Henkilökunnan osaamista ei katsottu olevan syytä heikentää uusilla, kuormittavilla lisätehtävillä. Näin ollen ainoaksi mahdollisuudeksi jäisi organisaation kehittäminen eli puuttuvien palvelujen tai työntekijöiden hankkiminen ja sen mukainen tehtävien uusi jako. Käytännössä molempia periaatteita noudatettiin, jolloin halukkaita henkilöitä koulutettiin uusien tehtävien suuntaan, tai käytettiin kunnan muiden hallintokuntien (talous-, tekninen-, hankintatoimi jne.) asiantuntemusta hyväksi tapaus tapaukselta, mutta oli myös palkattu ulkopuolisia henkilöitä, joille uusia toimintoja organisaatiossa oli keskitetty.

Henkilöstön saaminen vakuuttuneeksi organisaation muutosten tarpeellisuudesta ei aina ollut helppoa. Kuten Alter ja Hage toteavat, halu toimia yhteistyössä muiden kanssa on tärkeimpiä yhteistoiminnan edellytyksiä. Halu yhteistyöhön kuitenkin edellyttää tietoisuutta ja ymmärrystä siitä, että omat ja yhteistoimintaorganisaation intressit ovat sopusoinnussa keskenään (1993: 39).

Palvelut ovat sekä julkisten että yksityisten palveluntuottajien toiminnan perusta. Vastaukset kuvasivat sitä murrosvaihetta, jota oli eletty jo pitkään pyrittäessä käytännössä sopeutumaan julkisten ja yksityisten palvelujen yhteiskäyttöön. Palvelujen perinteistä tuottamista ja toisaalta ostopalveluja koskevat ajatukset esiintyivät vastauksissa rinnan ja muodostivat erilaisia yhdistelmiä. Mikäli organisaatiossa oli vallalla käsitys, jonka mukaan julkinen sektori ei yksin tule selviämään tulevista palveluvaatimuksista, ei yksityisten palvelujen käytöstä tunnettu henkilökunnan keskuudessa huolta. Jos näin ei ollut, ostopalvelujen pelättiin uhkaavan julkisia työpaikkoja, ja erityisesti henkilöstöjärjestöt olivat tällöin tiiviissä yhteydessä kuntiin. Suhtautumiseroja selitti alueen kuuluminen positiivisen tai negatiivisen väestömuutoksen piiriin.

Kunnan tuottamien palvelujen vaikutus näkyi siinä, että omien palvelujen käyttäminen mittapuuna laadun ja hinnan suhteen johti kunnissa vallitsevien laatu-kriteerien edellyttämiseen ostettavilta palveluilta. Palvelujen tavoiteominaisuudet kytkettiin yleisimmin hyvään laatuun ja halpaan hintaan, mutta myös saata-

vuuteen, luotettavuuteen, vaikutusmahdollisuuksiin, vaihtoehtoisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Näitä ominaisuuksia nähtiin mielellään kunnallisissa palveluissa ja niissä yhdistyivät asiakkaan ja kunnan kannalta hyvät ominaisuudet. Tämän vuoksi katsottiin oman palvelutuotannon hyvä tuntemus välttämättömäksi edellytykseksi lähdetessä hankkimaan palveluja oman organisaation ulkopuolelta.

Ostopalveluja tukevan strategian suuntaamiseen vaikutti myös palvelujen organisoinnin helppous ostopalvelujen avulla verrattuna virkojen monivaiheiseen perustamismenettelyyn. Ostopalvelujen hankinta voitiin suorittaa viranhaltijapäätöksellä budjettiin varattujen määrärahojen puitteissa, kun taas viran perustaminen edellytti useimmiten kunnallisvaltuuston käsittelyä. Yleisesti ottaen yhteistoimintastrategian suuntaamisessa pidettiin tärkeänä sitä, että valitulle toimintatavalle saatiin tukea sekä oman organisaation viralliselta että epäviralliselta rakenteelta.

#### *Kulttuurinen monimuotoisuus*

Organisaatiokulttuurin käsite koostuu perustaltaan Whippin ja kumppaneiden, Scheinin, Hofsteden ja Lundbergin käsitteen tavoin (1988: 18–19; 1985: 31–38; 1993: 24–28; 1985: 170–173) mm. uskomuksista, rituaaleista, merkityksistä, rationaliteeteista, säännöistä, arvoista jne., jotka ovat organisaatiolle tyypillisiä ja joita organisaation puitteissa pidetään tärkeinä, kuten Johnson (2001: 304) toteaa. Johnsonin terminologiassa edellä mainitut kulttuurin komponentit muodostavat kulttuurisen verkon. Organisaatiokulttuurin suhde strategiaan muodostuu kulttuurisen verkon pragmaattisuuden kautta. Strategiat näkyvät arkipäivän tapahtumissa artefakti- ja arvotasolla. Rutiinit, joilla toimintatapoja kuvataan, voivat edustaa myös käsityksiä siitä miten asioiden tulisi olla. (Johnson 2001: 300–316.)

Aineistossa esiintyikin sekä fakta- että tavoitetasoisia kuvauksia organisaatiokulttuurista. Kuvattaessa organisaatiokulttuuria artefaktien tasolla kuvataan seikkoja, jotka ovat vastaajan arvion mukaan organisaatiossa toteutuvia, tosia. Arvojen ja uskomusten tasolla kuvataan seikkoja, jotka kertovat siitä, miten asioiden tulisi

olla ja mihin tulisi pyrkiä käytännön toiminnassa. Näiden molempien tasojen oletettiin vaikuttavan strategioiden suunnitteluun.

Vastauksista oli hahmoteltavissa erityyppisiä kulttuurikuvauksia, joiden panos strategiseen suuntautumiseen on sisällöltään erilainen. Seuraavassa esitetään vastauksissa mainittujen kulttuuristen suuntausten piirteet:

**Taulukko 15.** Kulttuuriset suuntaukset.

Kulttuurinen suuntaus	Korostuvat tekijät	Taso
Avoimuuden ja luottamuksen kulttuuri.	Kumppanuus, turvallisuus, osallisuus.	Tavoitetasoisia.
Ennakkoluulottomuuden ja kokeilujen kulttuuri.	Rohkeus, riskin otto kehittäminen, epäily.	Rohkeus tavoiteltavaa. Epäily toteutuvaa.
Yhtenäistämisen ja sopeuttamisen kulttuuri.	Paikallisuus, historia, järjestelmä.	Toteutuvia.

Avoimuutta ja luottamusta korostavalla kulttuurilla haluttiin viestiä toisaalta luottamuksellista asennoitumista ulkopuoliseen yhteistyöorganisaatioon, ja toisaalta luottamusta oman toiminnan tulevaisuuteen. Luottamukseen liittyvät olennaisesti pitkäaikaiset yhteistyökokemukset ja niiden myötä syntyneet avoimet kommunikointi- ja tiedonvälityssuhteet. Kumppanuus yleisenä toimintatapana antaa kuvan faktisesta, luottamusta arvostavasta kulttuurista. Toisaalta, perusluottamuksen luominen tulevaisuuteen merkitsi työntekijöille turvallisuuden- ja tarpeellisuuden tunnetta sekä osallisuutta yhteisten asioiden käsittelyssä, mikä hälvensi ennakkoluuloja ja myötävaikutti tavoitteiden toteutumiseen. Kulttuuri arvosti avointa, ulospäin suuntautunutta ja yhteistyöhaluista toimintaa. Päätöksenteon tuli olla toimivaa, läpinäkyvää, luotettavaa ja joustavaa, koskien myös poliittista päätöksentekoa.

Erilainen kulttuurinen linjaus muodostui ennakkoluulottomuuden, kokeilujen ja kehittämismyönteisyyden ilmapiiristä. Rohkeutta ja uskallusta arvostettiin, vaikka ei välttämättä voitu olla varmoja ratkaisun lopputuloksesta. Riskin otolla katsottiin olevan paitsi kehitystä edistäviä vaikutuksia, myös selkeitä mahdollisuuksia

ulkopuolisten resurssien hankintaan. Tervehenkisen kilpailun arvioitiin parantavan palvelujen laatua. Kulttuuriin kuului toisaalta myös tietty epäily, sillä työntekijät pelkäsivät jossain määrin oman työnsä loppumista tai vähenemistä, etenkin jos tavoitteita ei oltu selvästi kirjattu tai ne muuttuivat nopeasti ja yllättäen.

Kolmas kulttuurinen piirre korosti yhtenäistämistä ja sopeutumista, mikä sisälsi pyrkimyksen yhteistyökumppaneiden sopeuttamisesta kunnallisiin periaatteisiin. Tämä merkitsi pyrkimistä samoihin tavoitteisiin, samojen laatuprosessien läpikäyntiä ja samaa koulututtumista. Uusien palvelujen sopeutumista paikallisiin kulttuurisiin tekijöihin, historiaan ja järjestelmään korostettiin.

Tarkasteltaessa kulttuurisia suuntia niiden tavoitteiden ja artefaktien kannalta, voidaan todeta, että luonnehdinnat, jotka koskivat avoimuuden ja luottamuksen kulttuuria olivat voittopuolisesti tavoitetasoisia. Niiden suuntaan pyrittiin ja niiden arvoja pidettiin tärkeinä, mutta käytännössä niihin ei vielä oltu täysin päästy:

”...on pyritty muuttamaan organisaatiokulttuuria, että se olisi avointa ja ulospäin suuntautuvaa ....” (S1.3, P57–59).

Sen sijaan yhtäläistämisen ja sopeutumisen kulttuuri ilmaistiin pääosin artefaktitasoisina kokemuksina, joiden tyyppi- ja piirteet nähtiin toiminnassa jo toteutuvina asioina:

”...yksityisiä päiväkoteja käsitellään niin kuin kunnallisia...” ( S1.2, P75).

Ennakkoluulottomuuden ja kokeilujen kulttuuri oli puolittain molempia. Artefaktitasoisia ilmauksia oli erityisesti epäilevissä kommentteissa:

”...pelätään omien työpaikkojen puolesta, kun ei koskaan tiedetä, että mitä nyt sitten ruvetaan ulkoistamaan...” (S1.3, P97–99).

Rohkeutta ja uskallusta korostavissa kommentteissa yleensä pyrittiin joihinkin tavoitteisiin:

”Kaikki uusi toiminta pyritään, jos suinkin on mahdollista, tarkastelemaan sillä tavalla, että se voidaan ulkoisesti hoitaa, mutta myöskin niin, että ihan henkilöstöyrityksiä.”(S2.2, P63).

Johnsonin mukaan kulttuurinen verkko rakentuu edellä mainitun kaltaisille käsityksille, joita organisaatiossa pidetään tärkeinä ja joita edellytetään toiminnassa. Nämä seikat vaikuttavat osaltaan strategioiden olemassaoloon, mutta myös uusien strategioiden syntyyn muutosten kautta. (2001: 315)

#### *Poliittis-hallinnolliset suhteet*

Poliittisia prosesseja pidetään julkiselle sektorille ominaisina, joten strategian kehitysprosessikin koetaan julkisella sektorilla yksityistä sektoria poliittisemmäksi. Tämä johtuu julkisen sektorin organisaatioiden piirteistä mukautua säädöksiin ja poliittisiin päätöksiin. (Collier & Fishwick & Johnson 2001: 17–32.)

Poliitikkojen kantojen katsottiin vaihtelevan yksityisten palvelujen käytön suhteen, samalla kun heidän kantojensa tärkeyttä korostettiin. Poliitiikan vaikutus strategiaan päätöksiin koettiin sekä poliitikkojen tahdon, että heidän kanssaan tehtävän yhteistyön laadun kautta. Kuitenkin puoluepoliittisten tai ideologisten kannanottojen aika katsottiin jo ohitetuksi tai ainakin niiden vaikutusta pidettiin vähäisenä. Keskeisemmiksi julkisten ja yksityisten palvelujen kannattamisen tai vastustamisen osalta sen sijaan katsottiin luottamushenkilöiden tilanne- tai yksilökohtaiset seikat. Näin ollen merkittävät hyvinvointiyhteiskunnan kehittämistä koskevat linjaratkaisut saavat arkipäiväisen ja suhteellisen käytännönläheisen muodon. On tietysti muistettava, että strategioiden valmistelu ja niiden lopullinen hyväksyminen ovat eri asioita, mikä taas liittyy strategisen työskentelyn yleiseen arvostamiseen.

Palvelujen ostamisen arvioitiin olevan sekä luottamus- että virkamiesorganisaatiossa asennekysymys, josta kannatus tai vastustus riippuivat. Yhtäältä poliitikkojen nähtiin valtaosaltaan kannattavan yksityisiä palveluja, toisaalta taas pidettiin vähäisenä sitä poliitikkojen määrää, joka yksityistäisi palvelut täysin. Palvelujen valvonta sen sijaan haluttiin säilyttää julkisella sektorilla. Poliitikkojen tahdon arvioitiin näkyvän lopullisissa päätöksissä, meneekö poliittinen päätök-

senteko ”omia latujaan, vai näkyvätkö strategioiden sisällöt päätöksissä” (S1.3, P31). Siksi vastaajien mukaan oli tärkeää selvittää hyvissä ajoin luottamusmiesten tahto ja olla tiiviissä yhteistyössä heidän kanssaan.

Virkamiesten katsottiin ottavan vastuuta strategiasta ja myös siitä tiedosta, jonka avulla strategioita koskevat päätökset tehdään. Luottamushenkilöiden kanssa tehtävän yhteistyön tarkoituksena oli hankkia valinnoille poliittinen tuki. Tämä merkitsi tärkeimpien seikkojen läpikäyntiä poliitikkojen kanssa, ja yhteisen käsityksen muodostamista. Tuen hakemisessa luottamushenkilöiltä valmisteluvaiheessa on yhtymäkohtia Ferlien ym. (1996: 160) käyttämään viittaukseen luottamushenkilöiden roolista hallinnon täydentäjänä ja lähellä operationaalista johtamista olevana.

Strategioiden muotoilu oli periaatetasolla kollektiivista ja konsensushakuista, johon myös luottamushenkilöt osallistuivat. Intressiryhmien väliset keskustelut ja ”kaupankäynti” (bargaining) alkoivat vasta käytännön asioista päätettäessä. Vaikka tärkeimmät strategiset kysymykset oli hyväksytty ja niille oli annettu poliittinen tuki, oli mahdollista, että päätökset muuttuivat siirryttäessä periaatetasolta käytännön tasolle ja jo periaatteessa hyväksytyä strategiaa ei enää voitu hyväksyä käytännön tasolla.

Vastauksista ilmenevät kommentit poliitikkojen huomattavasta vaikutusvallasta strategioiden suhteen sekä osallistumisesta strategiatyöhön viittaavat kuitenkin muuhunkin kuin pelkkään hallinnon täydentämiseen ja valmiiden strategioiden tukemiseen. On ilmeistä, että luottamushenkilöt osallistuvat strategiaprosesseihin aktiivisemmin kuin hallinnon täydentäjinä (esim. valtuustokausittaiset strategia-seminaarit ja yhteiset strategiakoulutukset) ja ovat mukana päättämässä vaihtoehtoista jo suhteellisen aikaisessa vaiheessa tai hahmottelevat visioita ja valintoja yhdessä virkamiesten kanssa (Ferlie ym. 1996: 160).

### 6.2.3. Prosessi

Strategiaprosessi on keskeinen strategiaa suuntaava tekijä, jonka aineistolähtöisessä tarkastelussa korostuivat suunnittelunäkemykset ja rakenteiden hierarkkisuus.

Prosessin ollessa tarkasti suunniteltu ja valmisteltu, se antaa selvän suunnan organisaation toiminnalle, mutta rajoittaa samalla uusien mahdollisuuksien ja uhkien havaitsemista. Suunnitelmallisesti etenevässä prosessissa asetetaan toiminnallisia tavoitteita ja tehdään niitä koskevia suunnitelmia, mikä merkitsee varautumista tulevaisuuteen. Inkrementalistien kannalta nämä toimet edustavat organisaation joustamattomuuden ulottamista tulevaisuuteen sitouduttaessa peruuttamattomiin toimiin jo etukäteen.

Osa vastaajista määritteli strategian sen syntyyn vaikuttavien hallinnollisten rakenteiden ja toimintojen kautta. Rakennetta painottava näkemys korosti sitä, että strategiaan liittyy olennaisesti formaalinen, moninainen rakenteiden hierarkia, jonka suunnittelu-, valmistelu- ja päätöksentekokoelimet strategian on käytävä läpi. Toimialastrategiat olivat voimakkaasti sidoksissa kuntien yleisiin, organisaatio- ja strategialinjauksiin, jotka keskushallinnon ja poliittisen käsittelyn jälkeen välitettiin toimenpiteitä varten hallintokuntiin, ja edelleen toimialoille, vastuualueille, yksittäisiin yksiköihin ja mahdollisesti aina työntekijöille saakka. Esimerkkinä rakenteiden hierarkiasta yleisstrategian puute esti toimialakohtaisen strategian rakentamisen, ja toisessa tapauksessa toimialastrategian valmistuminen ennen yleisstrategiaa aiheutti epätietoisuutta jatkotoimista.

Prosessia painottavassa näkemyksessä oli korostetusti esillä toiminnallinen hierarkia. Useissa kuvauksissa korostettiin toiminnan laatua, järjestystä ja tapaa. Hierarkiatasolla alaspäin kulkiessaan strategian valmistelu kävi läpi sopeuttavia osaprosesseja. Näkemykset olivat osoituksia organisaatiossa valitun strategialinjan ylläpidosta suunnitteluprosessin avulla. Eri hierarkiatasojen suunnitelmat sopeutettiin vallitsevaan mallisuunnitelmaan. Rakenne- ja prosessihierarkia osoittavat, että strategian valmistelu miellettiin päätöksenteon tavoin kaavamaisesti eteneväksi, yhtenäiseksi menettelyksi, jota ohjaavat hierarkkisuus, harkinta, arviointi ja laskelmointi.



Tarkasteltaessa vastaajien käsityksiä kunnassaan vallitsevasta strategiatilanteesta yleensä ja yksityisten palvelujen kannalta erityisesti, muodostui aineistosta neljä selkeätä teemaa, joissa korostuivat eri strategiatasot ja niitä koskevat luonnehdinnat. Koska prosessit oli vastauksissa yhdistetty varsin tiiviisti organisaation hierarkkisiin rakennetasoihin, oli paikallaan säilyttää tämä kytkentä myös tässä tarkastelussa.

de Wittin ja Meyerin mukaan (1999: 9–12) ylimmän strategiatason muodostaa verkostostrategia (network level), joka käsittää organisaatioiden yhteenliittymiä tai organisaatioiden osien yhteenliittymiä. Siirryttäessä kohti alempia tasoja, seuraavana ovat koko (kunta)organisaatiota koskeva yleisstrategia (corporate level), toimialaa tai -aloja koskevat esim. sosiaalihuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon strategiat (business level) sekä suppeimpana toiminnallisen tason alakohtaiset ohjelma-asiakirjat (functional level). Aineistosta oli löydettävissä de Wittin ja Meyerin järjestelmän kanssa identtinen rakenne. Seuraavassa tarkastellaan prosesseja eri strategiatasoilla. Prosessit arvioidaan dikotomisesti suunnittelu- ja inkrementalistisen perspektiivin kannalta. de Wittin ja Meyerin jaottelua (luvussa 3.6.) hyödynnetään arvioitaessa aineistolähtöisesti esiin nousevia prosessipiirteitä.

#### *Verkostotaso*

Organisaation verkostotason strategiaan kohdistuneita viittauksia oli mainittu vain yhdessä vastauksessa, jossa huomio kiinnitettiin seutuistumiseen organisaatioiden välisenä prosessina. Seutuistuminen antoi vastauksen mukaan mahdollisuuksia muodostaa naapuriorganisaatioiden kanssa yhteisiä strategioita esim. yksityisten palvelujen kilpailuttamiseksi tai keskitettyjen hankintojen suorittamiseksi. Ajatuksen taustalla nähtiin yksityinen palvelutuotanto osana taloutta, jossa kilpailutus on keskeistä. Seututason työn haasteita oli eritelty lukuisissa muissakin vastauksissa, mutta selkeästi strategiaan niitä ei oltu yhdistetty.

Verkostostrategian ydin voidaan pelkistää kysymykseen toimiako yksinään vai yhdessä. Vastausten perusteella näyttää siltä, ettei verkostoitumiskehitys sosiaali-alan strategiavalinnoissa on yleistymässä käytännöksi, sillä kuntien yhteisistä

palvelukonsepteista yksityisten tuottajien kanssa on suunnitelmia tekeillä. Tämänhetkinen tilanne voidaan nähdä kehitysvaiheena, kuntien omasta perinteisestä palvelutuotannosta kohti suunnitelmallisesti laajentuvaa yhteistuotantoa yksityisten tuottajien kanssa. Valmisteilla on seudullisia suunnitelmia alueen yksityisten palvelujen tuottajien yhteiskäytöstä, jolloin kysyntä, tuotantokapasiteetti ja palveluvalikoima olisi mahdollista sovittaa yhteen. Nämä suunnitelmat etenevät yleisen seutuistumiskehityksen myötä. (S2.1, P27–29; P15–17)

Kokonaisuutena verkostotaso edusti suunnitelmallista perspektiiviä, jossa keskeistä oli toisaalta pyrkimys resurssien optimaaliseen kohdentamiseen koordinaation avulla ja toisaalta varautuminen tuleviin tarpeisiin sitoumuksia tekemällä (de Witt & Meyer 1999: 104–109). Voidaan arvioida, että verkostotasoinen strategia-prosessi myös tulisi noudattamaan suunnitelmallista, hierarkkista ja kaavamaisista prosessia kunnallisen prosessin tavoin.

#### *Organisaatiotasoa*

Organisaatiotasolla viittauksia yksityisiin palvelujen tuottajiin esiintyi jonkin verran. Viittaukset koskivat periaatteita, joiden konkretisoinnin tuli tapahtua suppeampien strategioiden valmistelun yhteydessä. Organisaatiotasosten periaatteiden ja arvovalintojen tarkoituksena nähtiin juuri suuntaviivojen luominen toimialatasoisille strategioille ja reagointi ympäristön muutoksiin.

Strategian kytkeminen talousarvioon, ristiriidattomuusvaatimukset alempien tasojen kanssa ja ”jalkauttaminen” hallintokuntiin viittaavat prosessin keskusjohtoiseen toimintamalliin (S2.1, P15–17; S1.2, P23; S1.2, P42). Prosessin hierarkkisuuuteen kuuluva ristiriidattomuusvaatimus laajojen ja suppeampien strategioiden välillä merkitsi sitä, että esimerkiksi yleisiin linjauksiin ja menettelytapoihin koskien vaihtoehtoisten palvelujen käyttöä, kilpailuttamiskriteereitä tai yhteistoimintasääntöjä ei voitu ottaa kantaa, ellei niitä oltu määritetty ylemmällä tasolla.

Strategioiden laadintatyöhön osallistuivat keskusjohdon lisäksi hallintokuntien johto ja usein myös luottamushenkilöt. Näin voitiin sitouttaa johtajat toteuttamaan ohjelmaa (Chakravarthy & Lorange 1999: 118). Tavoiteasettelu ja strateginen

ohjelmointi olivat selkeitä ensiaskeleita kohti strategista suunnittelujärjestelmää, joka tulee etenemään rationaalisen, suunnitteluun perustuvan ja ohjaavan prosessin muotoisena. Inkrementalistisia piirteitä löytyi prosessin poliittisesta tavoiteasettelusta ja lopullisesta päätöksenteosta. (Chakravarthy & Lorange 1999: 114–120; de Witt & Mayer 1999: 96–113 ; Quinn 1999: 120–133)

### *Toimialataso*

Toimialatasoisen strategian tarkastelu toi esille joitakin viittauksia yksityisiin palvelujen tuottajiin. Toimialataso kattoi sosiaali-, sosiaali- ja terveys- tai perusturvatoimen. Useissa vastauksissa raportoitiin uuden toimialatasoisen strategian tekemisestä tai päivittämisestä, mutta viittauksia yksityisiin toimijoihin esiintyi suhteellisen vähän. Taustana strategialle nähtiin yleisimmin talouden muutoksista johtuva tarve tarkistaa aiempaa strategiaa, jopa vuosittain. Toiminnallisina linjoina noudatettiin keskushallinnon ohjausta, huomioitiin ympäristön muutoksia sekä korostettiin perusarvoja, joihin oltiin sitouduttu (esim. kaikki ei ole kaupan, järjestöjä tuetaan). Toimintalinjat konkretisoituvat painopistevalinnoissa ja strategisissa hankkeissa. (S1.2, P14; S1.2, P13) Varsinaisessa laadintaprosessissa arvoistettiin osallistavaa strategian laadintaa. Käytännössä periaate kuitenkin osoittautui vaikeaksi organisoida suuren osallisten joukon takia ja siksi, että strategiaan ei välttämättä tunnettu henkilökunnan taholla kiinnostusta.

Valmistelun ja päätöksenteon eriyttäminen oli luottamusmiesten osalta liukuva. Useimmiten virastojen johtoryhmät, laajennetut johtoryhmät ja näitä avustava henkilökunta osallistui valmisteluun, joskus myös keskijohto ja henkilöstön edustajat olivat mukana. Sidosryhmien jäseniä kuultiin tai he saivat antaa lausuntonsa ja heitä informoitiin prosessin kulusta.

Jos valtuustot ja hallitukset olivat ensisijaisesti päätöksentekijöinä, lautakuntien luottamusmiesten rooli vaihteli päätöksenteosta valmisteluun ja sen johtamiseen. Valmistelu- ja päätösprosessi sisälsi runsaasti eri vaiheita. Pääasiallisena tavoitteena oli sovittaa toimialastrategia yleisstrategiaan ja erillisohjelmat toimialastrategiaan.

”...meillä oli kaksi seminaaripäivää, joihin oli sidottu meidän tehtäväalueiden johtajat ja lautakunnan jäsenet. Oli aloitusseminaari, jossa käytiin läpi vähän, mihin me pyritään ja näitä suurempia linjoja ja sitten työstettiin ihan viraston johtoryhmän tasolla sitä asiaa....,kun oli tätä leipätekstiä valmiina, käytiin kurkistuspalaveri, jossa oli lautakunnan jäsenet myös mukana ja siitä hiottiin se sitten lopulliseen muotoon ja sitte pyydettiin sidosryhmiltä lausunnot. Siinä oli näitä muita hallintokuntia, ammattijärjestöt ja sitten näitä kolmannen sektorin toimijoita. Sitten se eteni, ....asia esiteltiin kaupungin strategiselle johtoryhmälle eli joka antoi siihen omat kommenttinsa ja kaupunginhallitus sen hyväksyi ja valtuustolle tiedoksi.” (S1.2, P1)

Yleisesti kuvaus sopii hahmotelmaan suunnitteluperspektiivin mukaan etenevästä strategiaprocessista. Johdon rooli on voimakas, se hahmottaa koko organisaation päämäärät ja neuvottelee yksiköiden kanssa tavoitteista tehden joko itse top-down muotoisia ratkaisuja tai neuvotellen alijohdon kanssa tavoitteista. Neuvottelujen tarkoitus on toisaalta varmistaa yhteisymmärrys päämäärien tarkoituksenmukaisuudesta ja toisaalta sitouttaa toiminnallinen johto päämääriin. (Chakravarthy & Lorange 1999: 114–120.)

Tehtävien eriyttäminen ei ollut ehdotonta, mutta tuli vastauksissa selvästi esille. Eriyttämällä suunnittelu ja implementointi toiminnallinen johto tai muu henkilökunta kytketään välillisesti mukaan prosessiin joko edustajan, kannanoton tai tiedotuksen kautta. Osallistamista ei vierastettu sinänsä, mutta sen hyöty koettiin vielä ponnistuksiin nähden vähäiseksi. Suunnittelun ja päätöksenteon eriyttäminen oli myös pääsääntöisesti selkeä, mutta sisälsi elementtejä, joissa luottamushenkilöiden perinteinen rooli oli laajentumassa valmistelun alueelle. Organisaatiotason suunnitteluperspektiivin korostus toistuu toimialatasolla. Omana piirteenä on selvä top-down toteutus.

#### *Toiminnallinen taso*

Toiminnallisen tason strategioihin kohdistui vastauksissa kohtalaisesti viittauksia. Tämän tason suunnitelmia ja kannanottoja on kunnissa tehty runsaasti erityisesti vanhustenhuollon, päihdehuollon ja lastensuojelun aloilla. Kyse on eritasoisista ja eri tarkoituksiin laadituista asiakirjoista, kuten selvityksistä, kannanotoista ja suunnitelmista valittujen asiantilojen kehittämiseksi. Yhteistä kuitenkin on se, että

niiden sovellutusalue oli suhteellisen suppea ja ne keskittyivät tiettyihin näkökulmiin (de Kluyver 2000: 7; de Witt & Meyer 1999: 9). Näkökulmasta johtuen ne olivat myös suhteellisen konkreettisia toimenpidesuosituksissaan. Yksityisten palvelujen tuottajien rooli näyttäytyi pääasiassa mukana olemisella itse strategia-prosessissa ja jopa sen alkuunpanijana, eli oli muita tasoja aktiivisempi.

Toiminnallisen tason strategioiden taustana ovat olleet tarve luoda kokonaisnäkemys jostakin rajoitetusta asiantilasta (esim. vanhustenhuolto, päihdehuolto, kotouttaminen), saada aikaan työnjako julkisen ja yksityisen sektorin välille tai sitouttaa muut alat yhteisiin kannanottoihin.

”...vanhuspoliittinen strategia tehtiin ... kolmevuotissuunnitelman ajaksi ... oli välttämätön tarve kirjoittaa paperille, mikä yhteinen näkemys on ja mitä valtuusto päättää” (S1.2, P13)

”...tehtiin vanhuspoliittinen ohjelma...siinä yhteydessä oli kolmas sektori, yrittäjäyhdistyksiä mukana ja siinä oli kyllä työnjaollisia... Samoin... tehtiin vammaispoliittinen ohjelma ja siinä oli samat tahot mukana ja sielläkin oli sitä työnjaollista käsittelyä kyllä kaiken kaikkiaan. Tällä hetkellä on lähdössä hyvinvointipoliittinen strategia, siinä on myös kolmatta sektoria, yhdistykset yrittäjät mukana ja ...siinäkin varmasti käydään sitä, millä tavalla työnjakoa kehitellään...”(S1.2, P11)

Toimintalinjoissa käsiteltiin yksityistä toimintaa yleisenä vaihtoehtona sekä kumppanuuden ja kilpailuttamisen olemusta ja hyödyntämistä palvelutuotannossa. Yhteistoiminta korostui toiminnallisella tasolla muita tasoja enemmän, mutta oli fragmentoituneempaa.

Erilaisia strategisia kannanottoja valmisteltiin vaihtelevin kokoonpanoin yhteistyössä eri hallintokuntien, järjestöjen, yrittäjien sekä luottamushenkilöiden kanssa. Konkreettisuuden asteen noustessa suunnitelmaperspektiivin tunnusmerkit heikkenevät ja inkrementalistiset piirteet saivat alaa prosessissa. Osallisten määrän kasvaessa, suppeasti orientoituneiden alajärjestelmien merkitys kasvoi ja prosessit saivat informaalisempia piirteitä.

*Yhteistoiminta eri strategiatasoilla*

Eri strategiatasoilla julkisen ja yksityisen palvelutuotannon suhteen voidaan nähdä jäsentyvän seuraavassa taulukossa (taulukko 16) ilmenevällä tavalla. Tiivistetysti voidaan todeta, että strategian toimialueen supistuessa yksityisen toiminnan vaikutusmahdollisuudet kasvavat.

**Taulukko 16.** Strategiatasojen ja yksityisen vaikuttamisen suhde.

Verkostotasoinen strategia	Yksityinen taho huomioidaan periaatetasoisesti.
Organisaatiotasoinen strategia	Yksityinen taho huomioidaan periaatetasoisesti, konkretisointi alemman tason strategioissa.
Toimialatasoinen strategia	Yksityisellä taholla mahdollisuus joissain tapauksissa vaikuttaa prosessiin (esim. lausunto).
Toiminnallisen tason strategia	Yksityinen taho mukana valmisteluprosessissa, voi olla myös alkuunpanija.

Organisaatio- ja strategiataason vastaavuus saattoi kuitenkin joissakin tapauksissa horjua, jolloin esimerkiksi kaupunginhallitus- ja valtuustotasolla otettiin kantaa lautakunnan ostaman päivähoitopalvelun muotoon, mikä voitiin tulkita organisaatiotason kannanotoksi toiminnallisen tason strategiakysymykseen. Toisaalta, toisessa esimerkissä lautakunnan kanta oli periaatetasoinen, kun se totesi oman toiminnan osuuden tulevan pienenemään koko palvelun volyyymiä ajatellen, mikä oli tulkittavissa organisaatiotason periaatekannanotoksi.

Edellä olevasta organisaatiotasojen tarkastelusta on toki löydettävissä yhtenevä linja kuntien ja yksityisten tuottajien yhteistyölle. Kuitenkin käytäntö osoitti, että kunnissa tehdään ylätasoinen päätöksiä koskien suhteellisen konkreettisiakin linjauksia ja toisaalta suhteellisen yleisiäkin linjauksia tehdään vaatimattomalla organisaatiotasolla. Kokonaisuutta hämärtää vielä se, että useissa kunnissa on yhtä aikaa voimassa useita suppeita, toiminnallisia strategioita, toimialastrategioita, organisaatiotasoisia strategioita ja tulevaisuudessa todennäköisesti myös verkostostrategioita, joiden samanaikainen noudattaminen voi olla ongelmallista.

”Meillä on kaupungin strategia, perusturvastrategia...ja sitten osastrategiana vanhustyön strategia ja kuukauden sisällä valmistuu päivähoitostrategia ja tän vuoden loppuun mennessä päihdestrategia” (S1.2, P17)

Palattaessa kysymykseen strategiaprosessin suunnitelmallisuudesta tai inkrementalistisuudesta on tulosten perusteella todettava, että kunnallinen prosessi pääsääntöisesti pyrkii kohti rationaalistyypistä prosessia. Painopiste ja luonne on harkittu ja päämäärähakuinen, mitä osoittaa se, että jo suunnitelmien alkuvaiheessa asetetaan suunnittelulle sekä yleisiä päämääriä, että suppeampia tavoitteita. Suunnitelmien ja valmistelun osuus on keskeinen ja sillä pyritään sekä varautumaan tulevaan, että säilyttämään mahdollisuus reagoida muutoksiin. Prosessin kaavamaisuus rajoittaa yksiköiden autonomiaa, mutta viitoittaa koko organisaatiolle tavoiteltavan suunnan. Toimintojen eriyttäminen toimii puhtaammin strategian valmistelun ja toteutuksen välillä kuin valmistelun ja päätöksenteon välillä, jossa luottamushenkilöiden osalta jako on epäselvä. Inkrementalistisuuden piirteitä voidaan löytää verkostostrategian fragmentaarista toteuttamisesta sekä päätöksenteon hierarkkisesta ja toisaalta poliittisesta luonteesta.

Verkostotason piirteet poikkeavat luonnehdinnaltaan muista tasoista, sillä tämän tason strategiat osoittautuivat vielä suhteellisen uudeksi ilmiöksi. Näin ollen vastauksissa hahmoteltiin verkostotasoisen toiminnan ennakoitua, siihen valmistautumista, ja sen vaatimien resurssien optimointia.

#### 6.2.4. Sisältö

Julkisen sektorin strategian sisältöä on Whippin ja kumppaneiden mukaan tarkasteltava organisaatiota dominoivien ajattelukehysten, strategian keskeisen tarkoituksen, alkuperän ja toimivuuden kannalta (Whipp, Rosenfeld & Pettigrew 1988: 18).

*Intressisidonnainen suhtautuminen yksityisiin palvelujentuottajiin*

Tarkastelemalla kuntien perussuhtautumista yksityisiin palvelujentuottajiin (taulukko 17), pyrittiin kartoittamaan kunnissa dominoivia ajattelukehyksiä, jotka ovat strategian sisällön taustalla. Collier ja kumppanit mainitsevat tässä yhteydessä organisaation jäsenten jakamat, varmoina pidetyt (taken-for-granted) oletukset (2001: 10–20). Suhtautuminen yhteistyökumppaniin kuvaa niitä kulttuurisia piirteitä, jotka ovat organisaatiossa sisäänrakennettuina ja ohjaavat käytännön valintoja.

**Taulukko 17.** Suhtautuminen yksityiseen palvelutuotantoon.

Positiivinen suhtautuminen	Negatiivinen suhtautuminen
Säästöjen mahdollisuus	Epäilyt palvelujen laadun suhteen
Yhteisöt yhteistyökumppaneina	Yritykset yhteistyökumppaneina
Vastaus työvoimatarpeen kasvuun	Vähentää työvoimatarvetta
Joustavuuden ja valintamahdollisuuksien lisääntyminen	Huoli työpaikkojen säilymisestä
Yhteistoiminnalla selkeä päämäärä	Julkisten ja yksityisten palvelujen vertailun vaikeus

Tiedusteltaessa yleensä kunnassa vallitsevaa suhtautumista yksityisiin palvelujen tuottajiin yhteistyökumppaneina, nousivat vastauksista esiin asiakkaiden, ammattijärjestöjen, luottamushenkilöiden, henkilöstön sekä johdon mielipiteet. On kuitenkin muistettava, että mielipiteet välittyivät virastopäälliköiden kautta ja heidän kokemanaan, joissain tapauksissa myös asiakastytyväisyystutkimuksiin pohjautuen.

Asiakaspalautetta todettiin saatavan varsin vähän, mutta joka tapauksessa positiivista, myönteistä tai ystävällistä palautetta oli jonkin verran kielteistä enemmän. Asiakkaiden kokemuksissa arvioitiin olevan keskeistä palvelujen saatavuus, ei se, onko palvelu julkista vai ei.



”Sehän on käyttäjälle, kuntalaiselle, kaupunkilaiselle ihan sama, mistä tuutista, minkä järjestelmän kautta palvelut tulee, kunhan ne ovat joustavia, laadukkaita ja kohtuuhintaisia. Eihän asiakas edes välttämättä tiedä, miten se menee.” (S1.11, P321–323)

Jonkin verran asiakkaiden arveltiin myös epäilevän yksityisten palvelujen laatua, kun taas julkisiin palveluihin oli totuttu luottamaan.

Ammattijärjestöjen kommentteja pidettiin vielä edellisiäkin niukempina, mutta niistä välittyvät julkisten ja yksityisten palvelujen edullisuuden ja laadun arvioinnin vaikeudet sekä näiden seikkojen vaikutukset tuotantotapojen vertailuun.

”...ei pystytä arvioimaan edullisuutta, ...ei hoidon laadun ja tason valvonta onnistu” (S1.9, P187–193).

Luottamushenkilöiden kohdalla suhtautumisessa korostuivat asiakysymykset ja niihin liittyvät mahdollisuudet, sekä poliitikon omat, henkilökohtaiset kannat. Pragmaattisuuden ja henkilökohtaisen näkemyksen ohella vastaajat painottivat poliitikkojen pyrkimystä laajasti yksimielisiin päätöksiin. Konsensuspyrkimyksistä huolimatta ideologisen näkemyksellisyyden ei kuitenkaan todettu keskusteluista kokonaan hävinneen, vaan sitä saattoi esiintyä ajoittain esim. talousarviokeskustelujen yhteydessä. Osan luottamushenkilöistä arvioitiin näkevän yhteistoiminnan pääosin kunnallistalouteen liittyvänä kysymyksenä, jossa yksityisen toiminnan käytöstä mahdollisesti saatavat säästöt korostuivat. Luottamushenkilöiden kohdalla ei voitu yleisesti määritellä positiivista tai negatiivista kantaa tuotantotapaan, koska periaatteellinen julkisen tai yksityisen toiminnan vastustaminen tai kannattaminen ei näyttänyt olevan ratkaiseva tekijä:

”Aina kun raha on tiukalla, pitää lähteä kaupungin etua miettimään, siinä sivussa myös sen ihmisen etua” (S1.11, P203–205)

Työntekijöiden kannanottojen yksityistä tuotantoa kohtaan arvioitiin olevan pääsääntöisesti huolestuneita tai jopa pelkoa ilmaisevia. Pelkoa tuntevat työntekijät olivat huolissaan työpaikoistaan. Epäilevien katsottiin olevan spesifimmin huolissaan työpaikoistaan esim. tuotannon supistamistilanteissa tai yritysten

kanssa toimittaessa. Yritykset koettiin kilpailijoina, mutta yhteisöjen koettiin olevan miltei omaa organisaatiota.

”...on jonkun verran jännitteitä, siis silloin kun yksityinen tuottaa..., silloin kun yhteisö tuottaa, menee paljon helpommin, ne hyväksytään ei-kilpailijoina. Bulvaanien kanssa ei oo ongelmia, ne nähään osana omaa organisaatiota”(S1.10, P164)

Tietoja oli myös työntekijöistä, jotka eivät pitäneet kunnan toimintaa yksityisten tuottajien kanssa huolestuttavana.

”...ollaan nähty se, kuinka valtavat nämä haasteet ovat, ei tekeminen lopu siellä. Se on vaikuttanut ehkä yksittäisen työntekijän asenteisiin, ettei päät ole yhteen kolkkanneet, että viet mun työni”(S1.11, P177–179)

Näissä kunnissa yleisesti katsottiin työn riittävän kaikille, koska tulevaisuuden näkymää sävytti alan työvoimatarpeen voimakas kasvu, eikä suuria rakennemuutoksia myöskään ollut odotettavissa. Suhtautumisen vaihtelua katsottiin osoittavan myös se, että samassa kunnassa osa työntekijöistä näki kaiken yksityiseen toimintaan liittyvän aktiviteetin uhkana ja osa taas harkitsi innokkaasti henkilöstöyrityksen perustamista. Vastaukset heijastelevat väestön valtakunnallisen keskittymisen myötä tapahtuvaa palvelutarpeiden polarisoitumista ja tämän muutoksen vaikutuksia yksittäisen työntekijän odotuksiin.

Sosiaalitoimen johto näki yhteistoiminnan positiivisena, joustavuutta ja valintamahdollisuuksia lisäävänä. ”Pehmeän” henkilöstöpolitiikan ja tasapuolisen suhtautumisen sekä omiin että yksityisiin toimijoihin katsottiin edesauttavan yhteistoiminnan suotuisaa kehitystä.

”...että normaali poistumat, tiukennukset sit uusien täyttämässä, että ei ole jouduttu irtisanomisiin ja muuhun tämmöseen. Yksityisiä on yritetty pitää yhtä tiukalla kuin omiakin.” (S1.11, P266–268)

Palvelujen kannalta arvioitaessa yhteistyöhön positiivisesti suhtautuvia kuntia oli enemmistö. Näissä kunnissa nähtiin yhteistoiminnalla selvä päämäärä, kuten vastaus julkisen sektorin heikkeneviin mahdollisuuksiin tuottaa yksin kaikki

palvelut tulevaisuudessa tai uusien rahoituslähteiden hyödyntämismahdollisuudet palvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa. Joissakin kunnissa julkisen sektorin yhteistyötehtävät ulotettiin elinkeinopolitiikkaan asettamalla sosiaalitoimen tehtäväksi mm. toimintaedellytysten luominen yksityiselle toiminnalle.

Tarkasteltaessa vastaajaryhmiä, voitiin todeta, että neutraaleimpia kannanottoja yhteistyöstä yksityisten palveluntuottajien kanssa edustivat vastaajien mukaan asiakkaat ja luottamushenkilöt. Kummankaan ryhmän ei katsottu pitävän ensiarvoisen tärkeänä juuri yhteistyökumppanin yksityisyyttä, vaan jo edellä mainittuja muita seikkoja. Henkilökunnan suhtautuminen arvioitiin kaksijakoiseksi, painokkaampien kantojen ollessa negatiivisia. Ääripäitä edustivat johto selvästi positiivisella kannalla ja ammattijärjestöt negatiivissävytteisellä kannalla, jossa esitettiin implisiittinen varaus yksityisten palvelujen liian optimistisiin laatu- ja edullisuusodotuksiin. Neutraalien tai epävarmojen kantojen ollessa voimakkaasti esillä yleisessä kannan muodostuksessa, painottuvat paikallisesti tapahtuvat intressien yhteensovittamisprosessit edellä mainittujen yleisten seikkojen ohella. Ongelmalliseksi saattavat kuitenkin muodostua käytännön kannalta johdon ja ainakin osan työntekijöistä omaksumat erilaiset kannat, jolloin yhteistoimintahalun herättäminen nousee keskeiseksi strategian onnistumisen edellytykseksi.

#### *Yksityinen sektori strategiadokumenteissa*

Kunnat luovuttivat tutkimuskäyttöön myös strategiaa koskevia dokumentteja. Dokumentteja oli 68 kpl (liite 5), ja ne edustivat neljää kuntaa lukuun ottamatta kaikkia tutkimuskuntia. Asiakirjojen käyttötarkoitus oli vaihteleva, mutta useimmissa niistä oli strategioiden kannalta käyttökelpoisia tietoja. Vaikka asiakirjoissa oli selkeästi strategia-asiakirjoja, oli joukossa myös toimintaohjelmia, selontekoja sekä talousarvioita. Seuraavassa rajoitutaan kuitenkin tarkastelemaan ainoastaan strategioita. Tutkimuksen kannalta keskeistä on se, millaisia signaaleja ne antavat yksityisestä palvelutuotannosta. Tarkastelu kohdistuu siihen, miten yksityiseen sektoriin suhtauduttiin järjestelmän osana ja millaisia tehtäviä asiakirjoissa oli yksityiselle sektorille varattu. Kaikilla tarkastelutasoilla suhtautumisessa näkyi kaksitahoisuus. Yksityinen tuotanto miellettiin subjektiksi tai objektiksi, joilla molemmilla oli omat piirteensä (taulukko 18).

**Taulukko 18.** Yksityisen tuotannon roolit.

Yksityinen tuotanto subjektina	Yksityinen tuotanto objektina
Asiantuntija ja kehittäjä	Kehittämiskohde budjetin rajoissa
Integroitunut kumppani	Integroitukohde
Tavoitteiltaan itsenäinen	Kilpailutuskohde
Täydentäjä ja tukija	Valvonnan, ohjauksen ja seurannan kohde

Organisaatiotasoisissa strategioissa yksityinen palvelujen tuotanto sai vähiten tilaa. Kuitenkin asiakirjoista hahmottui selkeästi se, että yksityistä palvelutuotantoa pidettiin lisäresurssina kunnallista palveluntuotantoa ajatellen. Yksityinen palvelu oli keskeisesti täydentäjä, mutta myös erityisosaamisen tarjoaja. Toisaalta yksityinen tuotanto nähtiin kuntaan integroituneena kumppanina, jonka status oli kunnan ohjaaman järjestelmän osa. Kolmas harvemmin esiintyvä luonnehdinta oli yksityinen tuottaja erillisenä itsenäisenä toimijana, joka saattoi olla mahdollinen palvelun myyjä tai kilpailija henkilöstöä rekrytoitaessa.

Toimialakohtaisissa strategioissa yksityinen toiminta sai enemmän tilaa, mutta luonnehdinnat olivat yhdenmukaisempia. Valtaosassa strategioita yksityinen tuotanto nähtiin palvelujärjestelmän ja julkisten palvelujen tukijana, täydentäjänä, mutta myös kehittäjänä. Yksityiset tuottajat nähtiin aktiivisina subjekteina, joilla oli annettavanaan itse palvelujen lisäksi myös laatua, kehitystä ja asiantuntemusta. Toinen näkemys painotti yksityisiä tuottajia objekteina, jotka olivat ohjannan, hallinnon, seurannan ja valvonnan kohteita. Näitä tuottajia kilpailutettiin ja kehitettiin taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa.

Toiminnallisen tason strategioissa oli eniten viittauksia yksityisiin tuottajiin. Edellisessä kategoriassa esiintynyt subjekti-objekti-rakenne toistui tällä tasolla. Kuitenkin niin, että enin osa viittasi yksityisiin tuottajiin objekteina erilaisten toimenpiteiden kohteena. Kuitenkin valvontaan liittyvät elementit korvautuivat tukemisella, integroinnilla ja kehittämisellä. Subjektina oleva yksityinen tuottaja oli oman konkreetin tehtävänsä haltija, jolla oli vastuullaan selkeät tehtävät, omat

tavoitteet ja jolla oli myös monipuolinen asiantuntemus käytössään. Kolmannen ryhmän muodosti yksityisen toiminnan asema osana kokonaisuutta, yhteistyön osapuolena, virallisen järjestelmän avustajana tai osana sidosryhmää.

*Volyymiongelma strategian keskeisenä haasteena*

Millaisia olivat kuntien strategiset tavoitteet erityisesti yhteistoimintaa ajatellen? Jokainen kunta antoi keskimäärin kaksi vastausta, joskin useimpiin esityksiin sisältyi lukuisia, hyvinkin erilaisia tavoitteita. Kuntien yhteistoimintatavoitteet olivat pluralistisia, mikä oli luonnollista monitavoitteisille organisaatioille, joita sosiaalitoimen palveluntuottajat edustavat tyypillisimmillään. Useimmat päämäärät kohdistuivat palveluihin ja nimenomaan niiden saatavuuteen, mutta myös laatuun, asiakaslähtöisyyteen ja valintamahdollisuuksiin. Yhteistoiminnan tärkeimmät päämäärät olivat palvelujen volyymin varmistaminen, palvelujärjestelmien kehittäminen, palvelujen talouden parantaminen sekä palvelujen laatu.

Keskeisimmin yhteistyöllä katsottiin edesautettavan palvelujen lisääntymistä ja sitä kautta vaikutettavan niiden saatavuuden varmistumiseen. Varmistamistarpeeseen vaikutti olennaisesti se käsitys, että julkisen sektorin ei uskottu selviävän yksin odotettavissa olevasta palvelukysynnän kasvusta. Tämä tulevaisuudessa odottava palvelujen volyyminongelma näytti nousevan keskeisimmäksi perusongelmaksi, johon haluttiin yhteistoiminnalla varautua. Yksityistä sektoria ei kuitenkaan pidetty yksinään ratkaisuna saatavuuden varmistamiseen, vaan julkiselta sektorilta odotettiin myös panostusta tilanteen ratkaisuun. Vastausten mukaan kaikkia palvelumuotoja aina liiketoiminnasta kunnalliseen, ja luonnollisesti myös kattavaa yhteistyötä, arvioitiin tarvittavan kysynnän ja tarjonnan tasapainottamisessa. Keskeiseksi nousi kysymys siitä, miten kunnat rakentavat onnistuneen ohjausjärjestelmän hallinnoimaan tätä muuttuvaa palvelujärjestelmää.

Vastaukset ovat osoitus siitä, että ulkoiset muutospaineet on ratkaistu pyrkimällä kehittämään uusia toimintamuotoja (Karlöf 1998: 42), joiden avulla on mahdollista sopeuttaa oma toiminta ulkoiseen ympäristöön (outside-in). Sopeuttamisessa laajennetaan sekä omaa toimintaa, että yhteistyötä ulkopuolisten organisaatioiden kanssa (de Witt & Meyer 2000: 11).

Palvelujen volyymin lisäksi yhteistoiminnan päämäärät liittyivät palvelujärjestelmän kehittämiseen ja hyödyntämiseen sekä palvelujen talouteen, molempiin samalla painolla. Palvelujärjestelmän kehittämiskohteina olivat sosiaali- ja terveysalan yrittäjyyden kehittäminen elinkeinoksi julkisen sektorin ulkopuolelle sekä oppivan organisaation periaatteiden hyödyntäminen julkisen sektorin organisaatioiden toiminnassa. Järjestelmän tuli pyrkiä yhteisten näkökulmien omaksumiseen ja hyödyntämään alueellisesti kaikkien mukana olevien tahojen asiantuntemus ja osaaminen. Tämä merkitsisi osaamiskeskittymien eli klustereiden kehittämistä. Kehittyneen järjestelmän katsottiin parantavan mahdollisuuksia toteuttaa julkisten organisaatioiden strategioita. Strategioiden avulla tapahtuva tuotantojärjestelmän ohjaaminen muuttuvissa tilanteissa nähtiin helpommaksi mikäli järjestelmässä oli enemmän palvelutuotannon vaihtoehtoja mukana. Järjestelmän hyödyntämiseen liittyi myös julkisen sektorin virkavajeen kompensoiminen ostettavilla palveluilla.

Taloutta koskevissa päämäärissä taloudellisuuden, kohtuuhintaisuuden tai kustannustehokkuuden ohella mainittiin samanaikaisesti jälleen laatu, mikä ilmaisi pyrkimystä kustannusten ja laadun väliseen optimaaliseen suhteeseen tai tasapainoon. Tämä saman totesivat Johnson ja Scholes kiteyttäessään julkisten organisaatioiden kehittämisstrategioiden tavoitteen saada palvelujen laatu ja kustannukset pysymään aiotuissa rajoissa (1988: 149).

Ainoastaan parissa tapauksessa päämääränä pidettiin edullisempia palveluja, säästöjä tai uusia rahoituslähteitä hyödynnettäväksi mm. tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamisessa. Useimmissa vastauksissa palvelujen tuottamisella yksityisen sektorin kautta ei katsottu voitavan saavuttaa säästöjä, koska kuntien tuotantokustannukset ovat jo sangen tingityt.

Päämääränä pidettiin myös palvelujen vaihtoehtoja ja joustavuutta. Palvelujen laatu oli keskeisin, mutta sen tarkempaa operationalisointia vastauksista ei ilmennyt. Koska yksityinen palvelu määrittyy vallitsevan ajatusmallin mukaan (mm. lainsäädännöstä johtuen) suhteessa julkiseen sektoriin ja sen tuottamiin palveluihin, laadukkaiden palvelujen voitiin olettaa tarkoittavan vähintään yhtä

laadukkaita palveluja, kuin julkiset palvelut<sup>42</sup>. Hyvää palveluvalikoimaa ja vaihtoehtoja palveluille pidettiin myös tärkeinä päämäärinä. Ne sisälsivät ajatuksen julkisten palvelujen puutteiden täydentymisestä yksityisten tuottajien toimesta. Kuntalaisten valinnanmahdollisuudet laajenisivat tällöin palveluihin, joita kunnat eivät itse tuota joko marginaalisina tai eivät muuten tunne niihin riittävää tarvetta. Palveluiden katsottiin olevan joustavia silloin, kun ne olivat käytettävissä myös ”epämukavina” työaikoina ja olivat itseohjautuvia toiminnoissaan. Joustava palvelujärjestelmä oli muuntuva ja kykenevä vastaamaan tarpeiden vaihteluun sekä varautumaan tulevaisuuteen.

Vastaukset ovat osoitus siitä, että talous nähdään palvelupolitiikassa osakysymyksenä ja keskeiseksi nousee palvelupolitiikan laaja monitavoitteinen kokonaisuus, jossa palvelujärjestelmien rakentaminen, julkisen toiminnan puutteiden korjaus, palvelujen saatavuuden varmistaminen sekä joustavuus ja laatu ovat merkittäviä tavoitteita, mutta jossa taloudellakin on sijansa.

### *Strategian alkuperä*

Strategian käsite sosiaalipalveluissa miellettiin sangen monella tavalla ja monitasoisesti. Useimmissa kannanotoissa strategialla nähtiin olevan useita funktioita. Esimerkiksi ”suppean” tulkinnan mukaan strategia edusti keinoa tai ”taktiikkaa” päästä tavoitteisiin ja päämääriin, mutta saman vastaajan ”laajan” tulkinnan mukaan myös kehikkoa, jossa tarkastellaan laajemmin arvoja, toiminta-ajatusta ja linjauksia (S1, P3). Usein kuitenkin strategian käsitteellä nähtiin samanaikaisestikin olevan useita funktioita, kuten kytkeytyminen osaksi kaupungin hallintoa, jolloin se palvelujen kautta tukee koko kaupunkikonsernin<sup>43</sup> kokonaisuutta. Strategia voi sisältää ne arvot ja toimintalinjat, joiden mukaan toimitaan tai se voi olla sellaisen ohjelmatyön perusta, jolla jokin tavoite saadaan toteutettua. Strategian olemukseksi paljastuu tarkastelussa arvojen ja periaatteiden kautta määritelty toiminnan sopeuttaminen muuttuvaan ympäristöön.

---

<sup>42</sup> Ongelmana on se, että julkisten palvelujen laadun määrittäjiä ei ole eksplisiittisesti ilmaistu esim. lainsäädännössä. Vanhustenhuoltoon on vilkastuneen keskustelun ja kansalaisaloitteiden vauhdittamana annettu sosiaali- ja terveysministeriön laatusuositus (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001).

<sup>43</sup> Käsitteellä viitataan konserniajatteluun eli tulosyksiköiden toimintaa ohjaavien ”sateenvarjo-organisaatioiden” rooliin poliittisten suhdanteiden ja julkisten budjettien kehityssuuntien ennakoijana ja kokonaisstrategioiden luojina (esim. Santalainen & Huttunen 1993: 87,103; Niemi-Iilahti 2003: 158).

Aineistosta voitiin erottaa seuraavat strategiaa koskevaa yleistyksiä tai käsitteellistyksiä. Strategia on tärkeä periaate ja linjavalinta, toimenpide pyrittäessä tavoiteltaviin päämääriin sekä hallinnollista menettelyä tai organisaatorakenteita (taulukko 19).

Käsitystä strategiasta voidaan pitää osoituksena strategian lähteestä tai sen perimmäisestä alkuperästä. Halu nostaa tiettyjä, tärkeitä periaatteita ja linjavalintoja esiin tai halu saavuttaa tavoitteita käyttäen strategiaa keinona, antavat tietoa niistä syistä, jotka ovat strategian taustalla. Hallinnollisten menettelytapojen tai organisaatorakenteiden korostaminen edellä mainittujen syiden yhteydessä viittaa periaatteiden ja tavoitteiden konkreettiseen toteuttamiseen. Taulukossa 19 esitetään tutkimuskuntien käsitykset strategiasta.

Periaate- ja linjavalintojen yhteydessä strategiat nähtiin kokonaisvaltaisina, tulevaisuuteen suuntautuvina, tavoitteellisina tiloina, joissa esiintyi omien arvojen, tavoitteiden ja kontekstien lisäksi sopeutumista oman keskushallinnon tai lainsäädännön antamiin puitteisiin (S0, P3; S1, P3). Oman hallintohierarkian korostaminen viittaa de Wittin ja Meyerin ajatukseen strategioiden sisällön yhteydestä organisaatiotasoihin, josta myös riippuu kyseessä olevan yksikön autonomisuus strategian suhteen (de Witt & Meyer 1999: 9–12).

Myös organisaatioiden halun ja tahdon korostamista esiintyi, mikä viitanee poliittisen ja professionaalisen tahdonmuodostuksen olemassaoloon (S0, P3; S1, P3). Arvopohjaan kytkeytyi useamman tyyppisiä seikkoja, jolloin esimerkiksi pitäytyminen pelkkää taloutta laajemmassa tavoitetarkastelussa strategiaa suunniteltaessa katsottiin jo arvoksi sinänsä. Tätä näkemystä selitti se, että talouden hegemoniaa vähentävä, laajaa arvonäkökulmaa korostava ajattelu ja sen edellyttämä valmistelutekniikka, joka pakottaa asian monipuoliseen tarkasteluun (BSC)<sup>44</sup> oli "lyönyt itsensä läpi" ja oli käytössä tai tulossa käyttöön useassa kunnassa.

---

<sup>44</sup> Balanced scorecard, tasapainotettu mittaristo, suomalainen sovellutus vrt. Lumijärvi 1999.



**Taulukko 19.** Strategiäkäsitykset tutkimuskunnissa<sup>45</sup>.

Tutkimuskunnat	Periaate, linjavalinta	Keino päästä tavoitteeseen	Hallinnollinen menettely
Hämeenlinna	-	+	+
Hyvinkää	+	+	+
Iisalmi	+	+	+
Jyväskylä	+	+	+
Joensuu	-	+	-
Imatra	+	-	+
Kajaani	+	-	+
Kirkkonummi	+	+	+
Kokkola	-	+	+
Kotka	-	+	+
Kouvola	+	+	+
Kuopio	-	+	+
Lahti	-	+	-
Lappeenranta	+	+	+
Lohja	-	+	+
Mikkeli	+	-	+
Pori	-	+	+
Rovaniemi	+	+	+
Seinäjoki	-	+	+
Tuusula	+	+	-
Vaasa	-	+	-
Varkaus	+	-	-

+ = piirre esiintyy strategiäkäsityksessä  
 - = piirre ei esiinny strategiäkäsityksessä

Kun strategisen keskustelun tiedetään olevan arvosidonnaista, ei ollut yllättävää, että arvopohjasta löytyi tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta kuvaavia eettisiä arvoja. Yllättäviä eivät myöskään olleet palveluorganisaatioiden pragmaattiset, organisaation jokapäiväisiä perustehtäviä koskevat arvot, kuten palvelukyky, palvelujen saatavuus tai vaikuttavuus (S0, P5–11).

<sup>45</sup> Strategiäkäsitys ymmärrettiin hyvin moninaisesti: joko vision omaista tavoitetilaa kuvaavana asiana, tai keinon luonteisena mahdollisuutena päästä vision kuvaamaan tilaan tai selkeänä konkreettisena tapana suorittaa tehtävä. Toisaalta strategiäkäsitykselle annettiin usein nämä kaikki tehtävät tai jokin em. käsitteiden yhdistelmästä.

Strategia välineenä merkitsi toimenpidekokonaisuutta, ohjelmaa tai menetelmää, jolla tavoitteet pyrittiin saavuttamaan, esim. "ohjelma menestyksen saavuttamiseksi, sopimus keinoista ja menetelmistä, tapa päästä tavoitteeseen jne." (S0, P3–7). Keinojen laajuus vaihteli yksittäisestä "tempusta", jolla nopeasti voitiin reagoida tarjoutuvaan tilaisuuteen, aina laajaan ohjelmakokonaisuuteen. Laajassa kokonaisuudessa keskeistä oli sen yhtenäistävä ja ohjaava vaikutus, johon esimerkiksi hyvinvointipoliittisissa ohjelmissa pyrittiin ja joiden tarkoituksena oli poikkihallinnollisen sitoutumisen aikaansaaminen.

Jossain määrin laajoja ohjelmia oli tehty (Lahti-malli, Pori-asiakirja), mutta usein laajat toimintapoliittiset ohjelmat oli koettu raskaiksi käyttää ja myös vaikeasti aikaansaataviksi. Näin ollen ohjelmat olivat olleet pääsääntöisesti väestöryhmäkohtaisia, kuten lapsi-, perhe-, vanhus- tai päihdepoliittiset ohjelmat. Näihin asiakirjoihin sisältyi strategisia arvokannanottoja, periaate- ja toimenpidekokonaisuuksia, mutta rajatulta alueelta. Ohjelma-asiakirjoja oli karttunut vuosien varrella suuri määrä lähes kuntaan kuin kuntaan. Tämänkin kehitys saa vastaajilta kritiikkiä osakseen, sillä kokonaisuuden oli katsottu hämärtyvän lukuisten eri ryhmiä koskevien erillistavoitteiden kilpaillessa keskenään, myös keinojen yhteensovittaminen oli muodostunut hankalaksi. Tästä syystä vastaajat pitivät kuitenkin tärkeänä saada aikaan kokonaisvaltaisempia ohjelmia koordinoimaan suppeampien ohjelmien ajatuksia ja tarjoamaan keinoja päämäärien ja visioiden toteuttamiseksi.

Eräs näkökulma strategian instrumentaalisuuteen on strategian ja talousarvio-suunnittelun suhde. Strategioissa mainittujen toimenpiteiden toteutuminen oli sidoksissa talousarviossa osoitettuihin varoihin. Oli kuitenkin esimerkkejä, joissa talousarvio ei mahdollistanut jo aiemmin hyväksytyyn strategian mukaisten keinojen käyttöä. Näihin esimerkkeihin suhtauduttiin vastauksissa joko periaatteellisesti arvostelemalla strategian ja talousarvion suhteen toimimattomuutta yleensä tai pragmaattisesti painottaen strategian muuttamisen tarvetta esimerkiksi vastamaan kulloistakin taloudellista tilannetta.

Tarkasteltaessa vastaajien strategiakäsityksiä, voitiin strategialla nähdä tarkoitettavan pääsääntöisesti tavoitteen saavuttamiseen liittyvää keinoa. Toinen yleinen käsitys oli strategia hallinnollisena menettelynä, joka ei kuitenkaan esiintynyt

vastauksissa yksinään, vaan muiden näkökulmien täydentäjänä. Periaate- ja linjavalinnat esiintyivät vastauksissa hiukan edellä mainittuja vähemmän ja muita kohtia täydentäen. Havainto on yhtäläinen Penningsin esittämien ajatusten kanssa julkisen sektorin päätöksenteosta, joka hänen mukaansa mieluummin painottuu prosesseihin kuin sisältöihin tai päämääriin (Sotarauta 1996: 18).

### *Strategioiden toimivuus*

Valtaosa vastaajista näki strategioilla olevan positiivista merkitystä. Osa vastaajista liitti käyttökelpoisuuteen tiettyjä ehtoja, jotka toteutuessaan vaikuttaisivat strategian käyttökelpoisuuteen positiivisesti. Osa vastaajista myös katsoi, ettei strategioilla ole suurta käytännön merkitystä.

Näkemyksistä strategian toimivuudesta riippui uskosta sen mahdollisuuksiin vaikuttaa tulevaan toimintaympäristöön. Klassisen ja systemisen näkökulman kannattajat suhtautuivat strategiaan myönteisesti katsoen vaikuttamisen tulevaan olevan mahdollista ja riippuvan organisaation toimenpiteistä. Evolutionaristit sekä prosessualistit puolestaan pitivät suunnittelua turhana, koska toisaalta markkinat valitsevat parhaat sovellutukset tai toisaalta kompleksiset organisaatiot prosessoivat tulevat ratkaisut käytännön toimintana. (Whittington 1993: 10–39.)

Vastausten kannat strategian toimivuuden suhteen kiteytyivät kolmeen peruseroon. Näistä positiivisesti vastanneiden kannat painottivat sekä strategian olemusta että sen merkitystä pragmaattisessa mielessä. Strategiaa pidettiin toimintaa ajatellen perustana, rajoina tai suuntana, jotka oli yhteisesti valittu. Se ohjasi toimintoja ja siihen oli mahdollista vedota ja nojata. Sen avulla saatettiin myös ottaa haltuun tulevaisuudenkuva ja luoda siten järjestystä kaaokseen. Strategia oli myös työkalu toimintaympäristöä ajatellen, välttämätön pitkän aikavälin suunnittelulle ja tavoiteasettelulle sekä myös käyttökelpoinen väline resurssien kohdentamisessa. Strategioiden arvioitiin saavuttavan nykyistä laajempaa merkitystä myös seudullisissa palveluorganisaatiojärjestelyissä (mm. lapsipoliittiset -ja päihdehuollon strategiat), jotka ovat yleistymässä alueensa keskuksina toimivissa kunnissa:

”...ne on välttämättömiä...pohdinta sitten, että miten pärjätään tulevaisuudessa, ihan pelkkä talousarviovuosi ei riitä...jos siihen ei liity mitään tämmöstä pitkäjänteistä ajattelua” (S1.13, P176–178).

Osa vastaajista hyväksyi strategian mahdollisuudet tietyin ehdoin. Ehdollisia vastauksia antaneet kiinnittivät huomiota strategian laadintaprosessiin ja konkreettisuuteen ja toisaalta yhteistyöhön ja sitouttamiseen. Strategian onnistumisen edellytyksenä pidettiin sen laatimista matalalla hierarkiatasolla, jotta konkreettisuus pystyttäisiin varmistamaan. Konkreettisuuden merkitystä perusteltiin sillä, että asioiden tulee olla käytännön tasolla hallinnassa ja tarpeiden esillä, jotta strategiasta saataisiin hyötyä. Yhteistyötä puolestaan painotettiin toimialat ylittävien tai organisaatioiden välisten strategioiden luomisessa, jolloin sekä sitoutuminen strategiaan, että synergiaetujen saavuttaminen olisi helpompaa:

”...alasvietynä prosessina, niin se on yksi parhaista” (S1.13, P272–276).

Strategioiden merkitykseen suhtauduttiin kielteisesti, koska strategiat olivat ristiriidassa käytännön ja talouden kanssa. Strategioiden uskottiin olevan käytännölle vieraita ”metatason juttuja” (S1.13, P290–296), joita voidaan suunnitella ja joista voidaan periaatetasolla tehdä kompromisseja sekä olla yksimielisiä, mutta aiheuttavat erimielisyyttä ja merkitsevät käytännössä vähän. ”Käytäntö vie omaa rataansa”, kuten eräässä vastuksessa (S1.13, P339–365) asia ilmaistiin. Strategiset valinnat unohtuvat myös talousarviokäsittelyissä, joissa keskitytään pelkästään tulojen ja menojen tasapainottamiseen. Talousarvion nähtiin myös ohjaavan strategiaa, koska strategiat oli sovitettava keskushallinnon antamiin rahakehyksiin:

”...ei nämä strategiset valinnat ja tavoiteasettelut, joita on työstetty näissä seminaareissa, ei ne päätöksenteossa jaksa kiinnostaa juuri ollenkaan tai niistä ei puhuta” (S1.13, P176–178).

Periaatetasolla strategian ja talousarvion suhteesta enemmistö vastaajista oli kuitenkin yksimielisiä. Talousarvion ja strategian on tuettava toisiaan. Strategia antaa puitteet, joissa talousarviota suunnitellaan. Kriittiset menestystekijät eivät voi vaihdella strategian ja talousarvion suhteen. Talousarvion aikaväli on

olennaisesti strategiaa lyhyempi, jolloin strategiaa toteutetaan talousarvion kautta. Uskottava toiminta vaatii yhteensopivuutta.

### 6.3. Strategioiden sisältö yhteistoiminnallisuuden kuvaajana

Millainen on yhteistoiminnan merkitys strategioiden olosuhdetekijöissä, joista keskeisimmiksi nousivat talous, sääntely sekä väestörakennetta, palvelutuotantoa ja elinolosuhteita koskevat tekijät? Heijastuvatko osallisten määrä, rekrytointiprosessin mukautuvuus, hyötyodotukset, riippuvuudet, yhteinen legitimizeettikäsitys tai kuntien auktoriteettiasema ryhmän kokoajana strategian kontekstissa? Näiden tekijöiden löytyminen strategiaprosessin alkuvaiheesta loisi Grayn teorian mukaan edellytyksiä yhteistyölle.

#### *Yhteistoiminta ja strategian olosuhdetekijät*

Ongelma-asetelma palvelutuotantoa ajatellen lienee selkeä, varautuminen tulevaisuuden palvelutuotantoon on kompleksinen tehtävä. Osallisten määrän ja asiantuntemuksen on heijastettava tehtävän kompleksisuutta. Tehtävä vaatii kuntien omien kannanottojen mukaan usean tyyppisiä lisävoimavaroja palvelukysynnän tyydyttämiseksi tulevaisuudessa. Yksityiset rahoittajat korostivat taloutta ja sääntelyä, jolloin esiin nousivat etenkin julkisia rahoitusjärjestelyjä korvaavien tuki- ja ohjaustahojen tarjoamat tilapäiset ja osittaiset rahoitusratkaisut. Yksityiset palvelujen tuottajat osana strategian olosuhdetekijöitä kytkeytyivät legitimaatioprosessin jälkeen yhteistoimintaan. Legitimaatioprosessi oli keskeinen ehto tunnistaa yhteistoimintakelpoiset osalliset. Tämän legitimaatioprosessin linjaukset syntyivät selkeästi kunnallisessa, poliittis-hallinnollisessa prosessissa.

Valtion vähennettyä panostaan, kunnat tunnistivat riippuvuutensa näistä yhteistoimintakumppaneista. Yksityisten tuottajien osalta riippuvuus oli elintärkeä kysymys. Yhteistoiminta nähtiin sekä taloudellisena, että toiminnallisena kysymyksenä. Yhteistoiminta näyttäytyi kunnille houkuttelevana talousyhteistyönä, mutta toisaalta myös siihen liittyvänä välttämättömänä sääntelynä ja rahoitusjärjestelyjen monimutkaistumisena. Riippuvuutta tunnettiin myös palveluntuotta-

jien kanssa tehtävästä suorasta yhteistoiminnasta, jolloin ydin oli palvelujen yhteisen, käytettävissä olevan volyymin kasvattaminen ja osaamisen monipuolistaminen.

Uusien yhteistoimintakumppaneiden rekrytointiprosessilla pyrittiin osallisia lisäämään ja vastaamaan näin yhteistoimintaongelman kompleksisuuteen. Prosessi oli mukautuva ja käytännössä jatkuva etsittäessä aktiivisesti mahdollisuuksia yhteistoimintaan. Kuntakohtaisten järjestelmien kirjo on runsas, mutta yhteistoiminnan peruskysymys, keiden tulee osallistua yhteistyöhön, pyrittiin legitimoinnin puitteissa näkemään laajasti, koska palvelujen tarjonnasta usein kuitenkin oli pulaa. Vaikka legitiimi osallistuminen yhteistoimintaan varmistettiin kuntakohtaisesti eri tavoin, itse rekrytointiprosessi oli käytännössä avoin ja helposti yksityisten tuottajien tavoitettavissa. Yksityisten tuottajien toimintavaikkeudet ja liiketaloudellisen osaamisen taso aiheuttivat legitimitettiongelmaa ja luottamuspulaa. Osamista kehitettiin neuvonnalla, tuella ja ohjauksella.

Suhdanteet vaikuttivat yhteistoimintaan välillisesti joko rohkaisten siihen tai siitä pidättäytymiseen. Yhteistoimintaa käytettiin sopeutumiskeinona heikkoon talouteen, jolloin yhteistoiminnan aloittaminen tai siitä pidättäytyminen perustui kannattavuusarviointeihin ja hyötyodotuksiin. Kuitenkin paikallisten luottamus- ja virkamiesten usein ristiriitaiset näkemykset ratkaisivat käytännön toimenpiteiden suunnan.

Muutokset väestörakenteessa ja palvelutarpeissa sekä oman tuotannon määrä ja laatu toimivat liikkeelle panevana voimana arvioida yhteistoiminnan mahdollisuuksia lisääntyvien palvelutehtävien ja erityisosaamisen hallinnassa. Yhteisten toimintamallien ja yhteistyöjärjestelmien hahmottelu koettiin välttämättömäksi, mutta toiminnan linjauksia koskeva suunnittelu tapahtui kuntien poliittis-hallinnollisena toimintana, jossa yksityisen tuotannon osuus oli sangen vähäinen.

Ajateltaessa vallitsevaa tilannetta yhteistoiminnan kannalta, osallisten joukko ja sen kokoonpano olivat keskeisiltä osiltaan kuntien määriteltävissä. Samoin yhteistoiminnan perussäännöstö oli keskeisiltä osiltaan kuntien kehittelemää.

Myös palvelusopimusten sisällön kunta määritteli käytännössä yksin, joskin projektimuotoisessa työssä asemat olivat toisiaan lähempänä.

Kuitenkin kuntien asemalla auktoriteettia omaavina vahvoina toimijoina oli positiivisia vaikutuksia yhteistyölle. Kuntien asema julkishallinnollisten tehtävien suorittajana antoi yhteiskunnallista painoa, tärkeyttä ja jatkuvuutta palvelutoiminnalle kytkien myös yksityiset tuottajat osallisiksi yhteiskunnallisen tehtävän hoitoon.

Konteksteista voidaan löytää yhteistoimintaan viittaavia sisältöjä melko vähän, joten tilanne ei pääsääntöisesti tue yhteistoimintajärjestelmän rakentumista. Valta on polarisoitunut kuntaan ja riippuvuussuhde yhteistoiminnasta on epäsymmetrinen. Rekrytointiprosessi on käytännössä jatkuvasti avoin, mutta kumppaneiden määrä ja laatu eivät vastaa vielä yhteistoimintaongelman kompleksisuutta.

Joitakin heikkoja signaaleja yhteistoiminnan tulevista rakentumismahdollisuuksista voitiin kuitenkin nähdä. Legitiimistä osallisuudesta lienee kunnilla ja yksityisillä tuottajilla yhteinen peruskäsitys, koska kriteerit ovat lakipohjaisia, mutta niiden soveltaminen ja rekrytointipäätöksen kriteerit ovat kuntakohtaisia. Kunnan asema voimakkaana auktoriteettina on tunnustettu ja siltä odotetaan vastuun kantamista vallan vastapainoksi. Strategioissa oli myös ilmaistu yksityisen tuotannon tärkeys kunnille jonkinlaisena riippuvuuden ilmaisuna, mutta yksityisten tuottajien riippuvuus yhteistoiminnasta on elintärkeä.

#### *Yhteistoiminnan suuntaaminen ja strategiaprosessi*

Strategiaa suuntaavissa organisaation sisäisissä konteksteissa tarkastellaan aluksi arvoja ja arvostuksia yhteistoimintaa edistävinä piirteinä. Henkilökuntatasolla yksityistä toimintaa kohtaan tunnettu arvostus vaihteli sen mukaisesti, oliko koko palvelusysteemin yhteinen tehtävä tunnistettu. Asenteet olivat myönteisiä yhteistyölle, jos kunnan ei katsottu selviävän palveluista itsenäisesti ja yhteistyö oli selviytymisen ehto sekä kaikkien osapuolten etu. Päinvastaisessa tapauksessa suhtautuminen yhteistyöhön oli kielteistä ja keskeiseksi asiaksi nousi oman aseman turvaaminen.

Organisaatioiden kulttuurisilla suuntauksilla oli myös vaikutusta strategian suuntaamiseen ja erityyppiset arvot ja arvostukset yhteistoimintaa kohtaan näkyivät korostuneina tekijöinä. Avoimuuden ja luottamuksen ohella korostuivat ennakkoluulottomuus ja kokeilut sekä sopeuttaminen ja yhtenäistäminen. Arvot vaihtelivat huomattavasti ja selkeitä toteutuvia piirteitä olivat ulkopuolisen toiminnan epäily ja sopeuttaminen paikalliseen järjestelmään. Muut piirteet, kuten turvallisuus, osallisuus ja kumppanuus ja toisaalta rohkeus ottaa riskejä ja tehdä kokeiluja edustivat tavoitetasoisia seikkoja, joihin oli halu ja tarve pyrkiä.

Strategiaprosessit olivat konsensushakuisia yhteisiä ponnistuksia, joissa yhteinen tiedon, tavoitteiden ja sääntöjen etsintä sekä tulevaisuuspekulaatioiden prosessointi muodostivat toimintojen keskeisen sisällön. Yksityisiä tuottajia koskevien ratkaisujen osalta poliittis-hallinnollinen yhteistyö muokkasi arvojen ja arvostusten yhtäläistymistä strategiaprosessin aikana. Arvot edustivat strategiaprosessien osalta voittopuolisesti julkishallinnollista suunnittelunäkökulmaa, jolloin formaaliset ja kurinalaiset prosessit korostuivat, inkrementalististen arvojen jäädessä toissijaisiksi. Arvojen yhteiskäsittely yksityisen sektorin kanssa toteutui vain alimmilla strategiatasoilla.

Toisena näkökulmana organisaation sisäisessä kontekstissa tarkastellaan vallan jakautumista osallisten kesken yhteistoimintaa edistävänä piirteenä. Tosiasiallinen vallan jakaantumattomuus ilmeni siinä, että kunta määräiti pääsääntöisesti yksin strategian suuntauksen ja sisällön sekä sen ohella myös yksityisten tuottajien aseman systeemissä. Näin kunta voimakkaana organisaationa kontrolloi muiden jäsenten toimenpiteitä ja vaikutti vallan epätasapainoon.

Poliittis-hallinnollinen yhteistoiminta edusti vahvan organisaation eliittiryhmää, joka piti hallussaan vallan keskeisiä elementtejä vaikuttaen kriittisiin resursseihin. Vallan keskittymisen ehdottomuutta lievensi se, että yksityinen sektori saattoi jossain määrin neuvotellen vaikuttaa yhteistoiminnan ehtoihin hyödyntämällä esimerkiksi erityisosaamistaan, monopoliasemaansa tai muuta riippuvuustekijää.

Yhteistoimintaa suuntaavassa prosessissa vallan jakaantumista esiintyy toisiinsa sidoksissa olevien organisaatiotasojen rakenne- ja toimintahierarkioissa, missä



organisaatiotasoiille liittyvät omat toimintatavat ja valta-asetelmat. Hallitseva kunnallinen valta on jakamattomimmillaan laaja-alaisimmilla organisaatiotasoiilla ja yksityisen toiminnan kannalta vallanjako on suurimmillaan suppeimmilla organisaatiotasoiilla.

Vallan ja resurssien keskittyminen kuntiin eivät tue yhteistoimintasysteemin rakentamista strategioiden suuntaamisvaiheessa. Kunnat ovat kuitenkin hajautuneet useisiin ryhmiin arvojen suhteen. Näistä klassiseen ajattelutapaan liittyy selkeys ja yksiselitteisyys arvona. Tämä merkitsee sitä, että yhteistyötä voidaan tehdä ilman yhteisiä arvoja määräävän tahon ehdoilla. Systeminen arvomaailma puolestaan muodostaa verkostoja ja on valmis edistämään yhteisen näkemyksen syntymistä. Tämä seikka vaikuttaa yhteistoiminnan mahdollisuuksiin käytännössä. Yleisesti yksityisellä toiminnalla on mahdollisuuksia vaikuttaa strategioihin ainoastaan suppeimmilla tasoilla. Satunnaisempi mahdollisuus vaikuttaa on sekoittaa rooleja yksityisen tuottajan ja poliittisen päättäjän välillä, jolloin vuoro-vaikutus viranhaltijoiden kanssa saattaa lähentää kantoja.

#### *Yhteistoiminnan rakenteistuminen ja strategian sisältötekijät*

Keskeisimmäksi tekijäksi yhteistoiminnan rakenteistumisessa ilmeni valtarakenteiden sijainti. Koordinaatio-, vastuu- ja auktoriteettikäsitteiden kytkeytyessä kuntaan, voidaan kuntien toimintaa pitää perustana yhteistoimintajärjestelmien rakenteistamiselle. Kuntien strategioissa koordinaation ja itsehallinnollisuuden periaatteet heijastuvat käsitykseen yksityisen toiminnan asemasta joko subjektina tai objektina yhteistoiminnassa. Yhteistoiminnan rakenteistuminen voi siis liittyä kumppanin omiin tavoitteisiin ja toimintaan tai olemiseen valvonnan ja seurannan kohteena. Erityisesti ei ilmennyt, että näiden kysymysten osalta olisi käyty systeemin ohjausta tai vallan jakoa koskevia neuvotteluja, vaan toiminta näytti vakiintuneen noudattamaan tiettyä suuntaa.

Palvelutuotannon pääongelma, johon strategialla haluttiin vaikuttaa oli palvelujen riittävyden varmistaminen tulevaisuudessa. Tämän ongelman ratkaisemiseksi ehdotettiin kuntien taholta selkeästi yhteistoimintasysteemien rakenteistamista siten, että palvelujärjestelmän kehittämisen ohella toteutettaisiin parannettu

talousjärjestelmä sekä mittava laatutyö. Muodollisten rakenteiden olemassaolo varmistaa valitun yhteistoimintasuunnan toteuttamisen ja lisäksi todetaan pitkäkestoinen riippuvuus muista toimijoista.

Toimijoiden väliseen riippuvuuteen viittaa konkreettinen yhteistoiminnan rakenteistumismalli, jonka tarkoituksena on yksityisten tuottajien tukeminen. Järjestelmän elinkykyisyyden ylläpitäminen ja toimivuus haluttiin taata sääntö-, rooli- ja vastuurakenteilla, jotka legitimoitiin neuvotteluprosessissa. Tämä rakenteistumisen malli esiintyi kaikissa kunnissa kahdessa päämuodossa. Taloudellinen tukeminen takasi yksityisen tuotannon toimintamahdollisuudet ja toiminnallinen tuki oli välttämätön tavoitteiden ja keinojen yhdenmukaistamiseksi. Menettelyä voidaan pitää myös eräänlaisena systeemin ohjaussopimuksena.

Strategian sisällössä on havaittavissa ehkä eniten merkkejä yhteistoimintajärjestelmää tukevista piirteistä. Pitkäkestoinen, vahvan auktoriteetin ympärille rakentunut yksityisen toiminnan tukijärjestelmä ja käsitykset yksityisestä toiminnasta aktiivisena subjektina ovat siitä osoituksena. Samoin kuntien riippuvuutta osoittavat lausumat palveluvolyymien täydentämistarpeesta. Myös aktiiviset pyrkimykset vaikuttaa ympäristöön sekä kokonaisvaltaisen palvelu- ja talousjärjestelmän luomistavoitteet vaikuttavat yhteistoimintarakenteita edistävästi. Kuitenkin vallan säilyttämispyrkimykset, kuntien roolin edelleen vahvistaminen sekä vaikuttaminen ympäristöön selkeän kuntakeskeisesti vaikuttavat toisaalta heikentävästi yhteistoimintasynteesin rakentumiseen.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen taustoitus perustui Suomessa 1980-luvulla alkaneisiin poliittis-hallinnollisen järjestelmän muutoksiin, joilla on yhteys anglosaksiseen reformipoliittikkaan ja laajemmin New Public Management-pohjaisiin hallintoreformeihin. Uudistusten vaikutukset näkyvät hallintokulttuurissa, taloudessa ja julkisen sektorin tavassa kehittää yhteistoimintaan perustuvia palveluntuotantomalleja.

Tutkimusprosessin päätehtävä oli arvioida kuntien sosiaalipalvelustrategioiden yhteistoiminnallisuutta. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomio kuntien strategiaan kannanottoihin koskien erityisesti monenkeskistä palvelutuotantoa.

Tutkimuksessa pyrittiin kytkemään yhteen yhteistoiminnan ja strategian käsitteet siten, että kunnallisista strategioista etsittiin merkkejä yhteistoimintaan viittaavista sisällöistä. Tiettyjen yhteistoiminnallisten piirteiden löytyminen strategioista tuki käsitystä rakentumassa olevasta yhteistoiminnallisesta palvelujärjestelmästä.

Tutkimuksen päätehtävä jaettiin seuraaviin tutkimustehtäviin, joiden avulla yhteistoiminnallisuutta arvioitiin: millaista kuntien ja yksityisten sosiaalipalveluja tuottavien organisaatioiden välinen yhteistoiminta on luonteeltaan, millaisia strategioita kunnallisen tason sosiaalipalvelutuotannossa esiintyy, missä määrin kunnallisissa strategioissa esiintyy yhteistoiminnan piirteitä ja miten kuntien ja yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien organisaatioiden välistä yhteistoimintaa on mahdollista kehittää.

Tutkimustehtävää perusteltiin sillä, että palvelujen tuotantorakenteen kehittäminen on sekä toiminnallisesti, että taloudellisesti niin keskeinen asia, että se on yhteiskunnan edun mukaista pyrkiä organisoimaan kaikkia resursseja hyödyntäen. Tehokkaan hallinnon vaatimukset sekä kehittämiselle ja muutoksille suotuisa ilmapiiri myötävaikuttavat siihen, että palvelujen käyttäjämäärien lisääntyessä eri järjestelmien yhteistoimintatarpeet kasvavat. Tällöin strategian merkitys palvelupolitiikan ohjaajana korostuu.

Empiirinen aineisto perustui pääosin asiantuntijavirastojen päälliköiden haastatteluihin ja osin kuntien laatimiin strategiadokumentteihin. Päälliköt tulkitsivat strategista suuntautumista ja yhteistoimintaa monenkeskisen toimintaympäristön piirteinä omien käsitystensä, kokemustensa ja tietojensa perusteella. Valinnalla haluttiin korostaa asiantuntijuutta ja laajaa tietämystä kunnan käytännöistä kyseisessä asiassa. Strategioita koskevaa kuntakohtaista materiaalia käytettiin haastattelutietojen täydentämiseen. Dokumenttimateriaalista tarkasteltiin erityisesti kuntien suhtautumista yksityiseen toimintaa sekä yksityiselle toiminnalle varattuja tehtäviä.

Haastatteluaineiston keruun keskittäminen pelkästään johtoon toi mukanaan tiettyjä rajoitteita. Esimerkiksi luottamushenkilöiden, henkilöstön tai yksityisten tuottajien haastattelut olisivat saattaneet tuoda esiin uusia näkökulmia, valitun aselman reflektoidessa vain johdon näkemyksiä.

Nämä rajoitteet tiedostaen tutkimuksessa ei kuitenkaan haluttu pyrkiä monitahoarvioinnin luonteiseen asetelmaan, vaan selkeään asiantuntijahaastatteluihin pohjautuvaan järjestelmäarvointiin kuntainstituution näkökulmasta. Tässä tapauksessa tutkimukseen valittiin vain henkilöt, joilta oletettiin saatavan parhaiten tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Toimialojen johtajat olivat tällaisia henkilöitä liikkuessaan kaikilla yhteistoiminnan ja strategioiden kannalta olennaisilla areenoilla. Kahden haastattelumenetelmän käyttö rinnan oli perusteltavissa siten, että ryhmähaastattelujen käyttämisellä aluksi pyrittiin hankkimaan tutkittavasta asiasta yleisluontoista tietoa, joka myöhemmin oli täydennettävissä yksilöhaastatteluilla. Tutkimusaineiston analyysi toteutettiin aineistolähtöisesti teoriaohjautuvalla sisällönanalyysillä. Taulukossa 20 esitetään kokoavasti tutkimuksen keskeiset huomiot.

**Taulukko 20.** Strategioiden yhteistoiminnallisuuden keskeiset tulkinnot.

HAVAINNOT YHTEISTOIMINNAN LUONTEESTA	HAVAINNOT STRATEGIOIDEN LAADUSTA	TULKINNAT YHTEISTOIMINNAN PIIRTEISTÄ STRATEGIOISSA
<p><b>Yhteistoimintalinjauksen määrittely</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Linjaukset syntyvät poliittis-hallinnollisessa prosessissa, jonka legitimit jäsenet edustavat kuntaa.</li> <li>Yksityiset tuottajat tunnustetaan osallisiksi vasta legitimaatioprosessin jälkeen.</li> </ul>	<p><b>Strategian kontekstit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rahoitus ja sääntely ovat palvelujen strategisista reunaehdoista.</li> <li>Väestörakenne, palvelutuotanto ja elinolosuhteet ovat strategian substanssitekijöitä</li> <li>Henkilöstö, kulttuuri ja poliittis-hallinnolliset suhteet ovat keskeisiä strategiaan vaikuttavia tekijöitä.</li> <li>Poliittis-hallinnollinen yhteistyö tasapainottaa kontekstien osatekijöitä.</li> </ul>	<p><b>Yhteistoimintalinjauksen määrittely ja strategian kontekstit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Talous, erityisosaaminen ja sääntely ovat osallisten rekrytointiprosessin perusta.</li> <li>Poliittis-hallinnollisesti tasapainotetut tekijät määrittävät rekrytointiprosessin arvot ja avoimuuden.</li> <li>Legitimiteettikäsitys pohjautuu kunnallisiin käsityksiin.</li> <li>Kunta on uskottava ja auktoritatiivinen toimija.</li> </ul>
<p><b>Yhteistoiminnan suuntaaminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Perinteisten ja kokeilevien suunnittelumallien taustalla vaikuttaa tuloksellisuuden imperatiivi.</li> <li>Primääri päätösvalta yhteistoiminnassa on poliittis-hallinnollista ja sen vallanjoon positiot ovat staattisia.</li> </ul>	<p><b>Strategian prosessit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Suunnittelunäkökulma on primääri lähestymistapa prosessointiin.</li> <li>Keskeinen prosessointimalli on rakenne- ja toimintahierarkia.</li> </ul>	<p><b>Yhteistoiminnan suuntaaminen ja strategiaprosessi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Luonteeltaan poliittis-hallinnollinen, rationaalinen ja hierarkkinen prosessi heijastaa kuntien arvoja.</li> <li>Yksityisen toiminnan vaikutus on rajattu suppeimmalle strategiatasolle.</li> </ul>
<p><b>Yhteistoiminnan rakenteistuminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteistoiminnan rakenteistuminen ilmenee yhteistä tuotantoa ylläpitävässä funktiossa.</li> <li>Palvelujen tuotanto- ja rahoitusjärjestelmä on olennainen osa järjestelmän rakenteistumista.</li> </ul>	<p><b>Strategian sisällöt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Koordinoitu palvelujen volyymiongelman ratkaisu taloudellisessa ja organisatorisessa yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa.</li> <li>Strategian intressisidonnaisuudet tasapainotetaan paikallisesti.</li> </ul>	<p><b>Yhteistoiminnan rakenteistuminen ja strategian sisältö</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Toiminnan rakenteistuminen palvelu- ja talousjärjestelmän muodossa palvelee tavoitteiden saavuttamista ja ilmaisee keskinäisen riippuvuuden tarvetta.</li> <li>Järjestelmän elinkyky turvaa vahvaan auktoriteettiin joka koordinoi ja ottaa vastuuta.</li> <li>Paikallisen tason sidokset edistävät rakenteistumista.</li> </ul>

New Public Management -henkistä reformipolitiikkaa on Suomen sosiaalipalveluissa toteutettu 1980- ja 1990-lukujen vaihteesta alkaen maltillisesti ja kuntavetoisesti. Sääntelyä ja ohjausta on vähennetty ja kuntien valtaa kehittämislinjojen määrittelyssä on lisätty. Selkeä tulkinta tästä on se, että valitusta linjasta johtuen palvelutuotannon yhteistoimintajärjestelmistä on muodostunut kuntakeskeisiä ja paikallisia ratkaisuja suosivia. On näin ollen ilmeistä, että yksityisen ja julkisen palvelutuotannon suhde on murrosvaiheessa muodostaen useita erilaisista malleja.

Kehitys kohti lisääntyviä palvelutarpeita ja taloudellisia haasteita ovat käynnistäneet yleisen yhteiskunnallisen keskustelun taloudellisesti ja toiminnallisesti vahvemmasta palvelutuotannosta. Yleisiä kehityslinjoja ovat viitoittaneet valtionhallinnon aktiiviset pyrkimykset kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi kohti suurempia kokonaisuuksia. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että kuntien yleisenä strategisena tavoitteena havaittiin olevan palvelujen yhteistoimintajärjestelmien rakentaminen pyrittäessä kohti alueellisempaa palvelutoimintaa ja sen tuomia etuja.

Yhteistoimintajärjestelmien rakentaminen ei näytä tapahtuvan strategioiden kautta ja strategiat sisältävätkin toistaiseksi vain niukasti yhteistoimintajärjestelmää tukevia piirteitä. Yhteistoimintaa kuntien ja yksityisten sosiaalipalvelutuottajien kesken harjoitetaan paikallisten olosuhteiden ja rakenteiden ohjaamana, jolloin yhteistoiminnalliset piirteet ohjautuvat käytännöistä käsin, mutta siirtyvät vain vähäisessä määrin strategiatasolle. Sen sijaan pitkäaikaista riippuvuutta kuvaavat käytännön tukijärjestelmät sekä pyrkimykset vaikuttaa ympäristöön palvelu- ja talousjärjestelmien luomisella toimivat yhteistoimintarakenteita edistävästi.

Keskeinen johtopäätös on se, että yhteistoiminnallinen palvelutuotanto tapahtuu voimakkaan kunta-auktoriteetin hallitsemana, suunnittelemana ja johtamana. Tämä on havaittavissa vallan keskittymisenä, osallisten epäsymmetrisenä riippuvuutena yhteistoiminnasta ja arvorakennelmien jakautuneisuutena.

Toinen keskeinen johtopäätös on se, että toimiakseen ideaalisesti, organisaatioiden väliseltä yhteistyöltä edellytetään järjestelmätasoisia rakennetta. Tämän tyyppisen ja näin pitkälle kehittyneen yhteistoiminnan saavuttamiseen eivät tutkimustulokset Suomen tilanteessa toistaiseksi viittaa.

Vaikka strategisen siirtymän tutkiminen ei ollut tämän tutkimuksen aihe, yleisesti tutkimustuloksista voidaan päätellä, että sosiaalitoimen johdon toimintatavoissa on merkkejä strategisesta siirtymästä kohti managerialistisia toimintatapoja, mitkä ovat korvaamassa aikaisempia julkishallinnollisia toimintatapoja.

#### *Yhteistoiminnan luonne*

Seuraavat tulokset ovat valtaosin yhteydessä jo mainittuun hallinnon hajauttamiseen sekä kuntien tulohajaukseen ja -johtamiseen, joilla on lisätty toisaalta kuntien ja kunnallisten organisaatioiden autonomiaa sekä korostettu paikallisten erityisolosuhteiden huomioonottamista hallinnon ja palvelujen järjestämisessä. Yhteistoiminnan luonteella näyttää olevan selvä kytkentä palvelupolitiikassa toteutettuihin reformeihin.

Aineisto osoitti, että kunta-valtio-suhteen uudelleenorganisoiduminen korosti kuntien asemaa sekä niiden päätöksenteko- ja kontrollivaltaa. Poliittis-hallinnollinen status, taloudelliset resurssit ja legitimoitu asema olivat yhteistoiminnan osallisten tärkeimmät ominaisuudet. Nämä ehdot täyttivät kunnan edustajat, taloudellista yhteistyötä edustavat tahot sekä legitimoitiprosessin läpikäyneet yksityiset tuottajat. Yksityiselle tuotannolle varattu rekrytointiprosessin perussäännöstö oli avoin ja lakisidonnainen, mutta rekrytointiprosessin sovellukset oli määritelty kuntakohtaisesti poliittis-hallinnollisilla linjauksilla.

Aineistosta kävi myös ilmi, että formaalisen vallan ja informaalisen vaikutusvallan keskittyminen julkisiin organisaatioihin merkitsi myös yhteistoiminnan suuntaamista koskevien arvojen määrittelyä suurelta osin julkisen sektorin toimesta. Mikä yhteistoimintajärjestelmän rakentumista ajatellen on merkittävä seikka.

Yhteistoiminnan suuntaamisessa tärkeä havainto oli palvelutuotannon organisoinnin murrosvaihe, jossa kuntien käytännöt jakautuvat sekä perinteisiin, että uutta kokeileviin yhteistoimintamalleihin. Tuloksellisuus ja kustannustietoisuus kuitenkin asettivat reunaehdot molempien mallien käytölle.

Yhteistoiminnan rakenteistumisessa oli kyse vahvan auktoriteetin asemasta ja siihen liittyvästä valta- ja kontrollimekanismien sijainnista. Keskeinen havainto oli se, että vallan polarisoitumista ei pyritty aktiivisesti vähentämään julkisella sektorilla, vaan tehdyt ratkaisut tukivat nykyistä asetelmaa. Koordinaatio toimi yhteistoimintajärjestelmän hallintamekanismina, viitätten kuntien julkishallinnolliseen vastuuseen toiminnasta.

Tärkeä tutkimustulos oli se, että palvelutuotannon varmistamiseksi julkisella sektorilla oli käytössä yhteistuotantoa ylläpitävä rakenne, joka kattoi yksityisen toiminnan faktisen ylläpidon ja toisaalta sen kehittämisen. Tarkoituksena oli jatkossakin varmistaa sekä valittujen linjojen ylläpito, että palvelujen toimintakyky. Vastaavasti yksityisiltä tuottajilta edellytettiin osallistumista kunnallisten strategia tavoitteiden saavuttamiseen.

### *Strategian piirteet*

Palvelupolitiikan strategisen suunnittelun merkitys on korostunut kuntien kautta toteutetun maltillisen New Public Management - henkisen reformikehityksen myötä. Tämä näkyy samankaltaisena kehityksenä kunnallisten strategioiden ja yhteistoiminnan piirteissä. Päätösvallan polarisoituminen kuntaan, arvojen määrytyminen kuntapainotteisesti ja prosessien hierarkkisuus ovat merkkejä yhtäläisestä kehityksestä. Strategiassa kunnilla näkyy myös tietty legitimoidun toimijan rooli, jolla on myös järjestelmävastuuta. Useat havainnot selittyvät kunnan autonomian ja erityisaseman kautta. Strategian keskeisimmäksi tavoitteeksi valikoitui hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän turvaaminen.

Sopeutuminen ympäristön muutoksiin oli edelleen palvelustrategian lähtökohta, mikä lähestyy kontingenssiteoreettisia kannanottoja strategiasta ulkoisen sopeutumisen välineenä. Kuntien velvollisuutta palvelutuotannon koordinointiin paino-



tettiin säädöksillä, jotka korostivat kunnan vastuuta koko järjestelmän toiminnasta, yksityinen palvelutuotanto mukaan lukien. Samalla sääntelyn väheneminen ja päätösvallan hajauttaminen loivat kunnille edellytyksiä toimintapolitiikan uudelleenarviointiin ja -kohdentamiseen.

Yksityisten tahojen tunnistaminen strategian kontekstuaalisiksi tekijöiksi jakautui kahteen osaan. Yksityiset rahoittajat tunnistettiin kontekstuaalisiksi tekijöiksi ilman legitimointia. Tätä selitti talouden aseman korostuminen kontekstitekijänä. Yksityisten palvelujen tuottajien asema sen sijaan määrittyi kontekstuaaliseksi tekijäksi lainsäädännöstä johtuen vasta legitimaation jälkeen. Määrittäminen edellytti yksityiseltä tuotannolta myös aktiivisuutta hakeutua kuntien ylläpitämään rekrytointiprosessiin, kun taas rahoitusmahdollisuuksia etsittiin kuntien taholta aktiivisesti. Kokonaisuutena legitimointiprosessi kuvasi osallisten tunnistamisprosessia, jonka tarkoituksena on varmistaa relevanttien tahojen mukanaolo yhteistoiminnan rakentamisessa.

Kunnallista strategiaa suunniteltiin keskusjohtoisesti kunnallistalouden ja valtion sääntelyn muodostamien reunaehtojen sisällä. Vaikka kuntien edellytykset strategian suuntaamisessa olivat parantuneet, kunnallistaloudella ja valtion sääntelyllä tunnustettiin olevan yhä strategioiden prosesseja ja sisältöjä ohjaavaa vaikutusta. Informaatio-ohjaukseen liittyneet norminomaiset piirteet antoivat valtion roolille vielä lisäpontta kuntien toimintojen suuntaamisessa. Sisällöllisiin asioihin suuntautuva professionaalinen ydin keskittyi palvelupolitiikan substanssiteemoihin, kuten hyvinvoinnin epätasaiseen jakautumiseen ja elinolosuhdeproblematiikkaan.

Eräs keskeinen huomio oli se, että kunnan sisäisten tekijöiden merkitys strategian suuntaamisessa oli tärkeä, ja että osatekijöiden vaikutus tasapainotettiin poliittis-hallinnollisella yhteistoiminnalla. Poliittis-hallinnollisen yhteistyön merkitys konkretisoitui luottamushenkilöiden tuessa virkamiesten tekemille strategiaehdotuksille. Virkamieskunta koki huomattavaa vastuuta strategian laadinnasta, siihen tarvittavasta informaatiosta ja lopputuloksesta. Virkamiesten vaikutusvallan päätöksentekotilanteissa katsottiin suurelta osin perustuvan käsiteltävien asioiden valikointiin.

Strategian suunnittelu toteutettiin organisaatiossa rakenne- ja toimintahierarkian kautta, mikä merkitsi rationaalista keskusjohtoista prosessia, jossa myös valta oli keskittynyt. Päätösvallan keskittyminen kunnille aiheutti strategian arvojen ja päätöksenteon kontrollin painottumisen kuntavetoisesti. Rakenne haluttiin kuitenkin säilyttää, eikä vallan jakautumista pyritty kuntien taholta aktiivisesti edistämään. Vallan keskeiset elementit olivat vahvaa organisaatiota edustavan kunnan eliittiryhmien hallussa ja yksityisen sektorin vaikutusmahdollisuudet jäivät satunnaisiksi ja tilannesidonnaisiksi. Yleisin tavoitteiden ja prosessien suunta ohjautui näin ollen kunnallisesta suunnitteluintressistä käsin.

Eräs keskeinen johtopäätös on se, että strategiaprosessi on yhteistyöprosessin kanssa lähes identtinen. Yhtäläisyys korostui suunnitelmallisesti ja rationaalisesti etenevässä prosessissa ja sen hierarkkisuuudessa. Toiminnan suuntaamismahdollisuudet yhteistyössä olivat sitä paremmat, mitä lähempänä oltiin käytännön tasoa ja sitä heikommat, mitä laaja-alaisemmasta strategiatasosta oli kyse.

Tärkeä tutkimustulos oli se, että strategian sisällöllinen päätavoite oli turvata traditionaalinen hyvinvointivaltion ideaali ratkaisemalla tulevaisuuden palveluja koskeva volyyymiongelma uusilla tuotantorakenteilla. Tavoite pyrittiin saavuttamaan koordinoimalla osallisten näkemykset yhteisestä palveluntuotantojärjestelmästä ja palvelujen taloudesta.

Strategialla tavoiteltiin palvelujen saatavuuden varmistamista palvelujärjestelmien ja -talouden kehittämisen myötä. Rakenteistumisen mahdollisuutena nähtiin kattavan ja taloudellisesti toimintakykyisen järjestelmän saavuttaminen. Nykyoloissa rakenteistumisella pyrittiin turvaamaan palvelutuotannon elinkykyisyys ja koordinoimaan toiminnot, jotta tavoitteet olisivat saavutettavissa. Tällä hetkellä tämä tavoite näyttäytyi yksityisten tuottajien tukemisena sääntö-, rooli- ja valtarakenteiden puitteissa, jotka toisaalta vahvistivat koko systeemin elinkykyisyyttä, mutta toisaalta olivat osoituksia vallanjaosta.

*Yhteistoiminnan piirteiden esiintyminen strategioissa*

Kokonaisuutta tarkasteltaessa näyttää siltä, että yhteistoimintalinjauksen määrittelyn piirteitä strategioissa esiintyy jossain määrin. Kyse on yhteistyöriippuvuuden määrittelystä joiltain osilta, samoin kunnallisen auktoriteetin aseman kannalta. Sen sijaan rekrytointiprosessin arvopohjan osalta on löydettävissä vain vähän yhteistoimintajärjestelmää tukevia piirteitä. Toiminnan suuntaamisen osalta prosessit toimivat kunnallisilla arvopohjilla ja yksityisen toiminnan suuntaamisvaikutus on rajattu minimiin. Rakenteistumisessa asetetaan rooleja ja tavoitteita yhteistoimintajärjestelmässä myös yksityisille toimijoille, mutta jälleen järjestelmien elinkykyä turvaava vahva auktoriteetti vaikuttaa keskeisesti valtaan ja arvoihin.

Tärkeä tulos yhteistoiminnan linjauksen ja strategian olosuhdetekijöiden yhteistarkastelun kannalta oli se, että strategiaprosessin osallisten joukko ei heijastanut riittävästi yhteistoimintaongelman kompleksisuutta, sillä keskeisin osa prosessista tapahtui julkisen sektorin sisäisenä toimintana.

Talous, erityisosaaminen ja sääntely muodostivat yhteistoiminnan osallisten kunnallisen tunnistamismekanismien. Riippuvuutta yksityisestä tuotannosta esiintyy jossain määrin näillä aloilla. Yksityisen palvelutuotannon osallisuus edellyttää rahoituskapasiteettia tai legitimointia, mikä merkitsee toiminnallisten edellytysten kontrollointia.

Kunnalliset reunaehdot ja substanssitekijät määrittävät poliittis-hallinnollisen tasapainotuksen jälkeen rekrytointiprosessien arvopohjan. Kunta toimii vaikutusvaltaisena jäsenenä ja on yksityisten toimijoiden "koollekutsuja", ohjaaja ja tukija. Toiminnan kannalta tärkeiden osallisten sulkeminen pois yhteistoiminnasta heikentää yhteistoimintajärjestelmän rakentumista.

Poliittis-hallinnollinen rationaalinen ja hierarkkinen toiminnan suuntaaminen heijasti kuntien arvoja. Vallan jakaantuminen noudatti hierarkiatasoa, joiden prosessit ylläpitivät valittua toimintalinjaa koko organisaatiossa. Yksityisten toimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa strategioiden suunnan määrittelyyn keskittyivät

toimimiseen strategiatyössä tai lausuntojen antamiseen tehdyistä suunnitelmista. Osallisten määrän kasvaessa prosessit saivat informaalisempia muotoja.

Aineisto osoitti, että strategian sisällössä pyrittiin asettamaan rooleja ja vastuita myös yksityisille tuottajille. Roolit vaihtelivat subjekteista objekteihin, jolloin myös vastuut olivat joko itsenäisiä tai koko systeemiin nähden yhteisiä.

Yhteistä vastuuta varten tarvittiin hallintajärjestelmä. Tavoitteena oli pyrkiä hallitsemaan yhdessä ympäristön muutoksia toimimalla yhteisestä näkökulmasta volyymiongelman ratkaisemiseksi sekä palvelujen laadun, taloudellisuuden ja vaihtoehtojen kehittämiseksi. Yksityisten tuottajien merkittävin panos strategia-prosessissa on vastaaminen osaltaan julkiselle sektorille säädetyistä palvelutehtävistä.

Yhteiskunnallisen tehtävän ja kaupallisen tai vapaaehtoisen toiminnan toimintalogiikoiden yhteensovittaminen tapahtuu kunnallisten strategioiden kautta, perustuen kokonaisvastuuseen palvelutuotannosta. Strategioiden valmistelu ja prosessointi tapahtuu ilman merkittävää yksityisen toiminnan panosta, jota odotetaan vasta strategioiden implementaatiovaiheessa.

Tarkastelu on tehty yhteistoiminnan systeemisen organisoinnin kannalta. Tulosten perusteella näyttää siltä, että jonkinasteista kehitystä yhteisen palvelutuotannon suuntaan on käynnissä. Sen sijaan systeemisesti organisoituun yhteiseen toimintaan se ei vielä riitä. Tästä seuraa se, että kuntien ja yksityisten tuottajien välinen yhteistoiminta rakentuu tällä hetkellä merkittävästi kahdenvälisille sopimuksille.

#### *Kehittämissuhteet*

Tutkimustulosten tarkastelun perusteella voidaan esittää palvelutuotannon yhteistoimintaa koskevaa strategiatyötä suunnattavaksi alla olevilla tavoilla. Esitykset perustuvat tämän tutkimuksen tuloksiin ja Grayn propositioissaan esittämiin systeemisen yhteistoiminnan kehittymistä edesauttaviin tekijöihin.

1. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tulisi aktiivisesti pyrkiä kehittämään yhteinen palvelujen tuotantojärjestelmä, jossa pyritään osallisten määrän lisäämiseen vastaamaan palvelutuotannon haasteita. Tutkimustulosten mukaan nykyisen yhteistoiminnan ei koettu riittävästi pystyvän vastaamaan odotettavissa oleviin haasteisiin. Tällä hetkellä liian vähäisen yksityisen palvelutuotannon määrää ja toimintamahdollisuuksia tulisi kohentaa.
2. Käytännöllisesti suuntautuneeseen yhteistoimintaan olisi luotava strateginen ulottuvuus, joka toisi pitkäjännitteisyyttä ja suunnitelmallisuutta palvelujen yhteistuotantoon sekä vahvistaisi yksityisen sektorin asemaa strategioiden suunnittelussa ja päätöksenteossa pelkän implementoinnin sijaan. Tulokset osoittivat yhteistoiminnan tapahtuvan pääasiassa käytännön tasolla, eikä suunnittelussa ja päätöksenteossa ole riittävästi hyödynnetty yksityisen palvelutuotannon voimavaroja.
3. Monenkeskinen yhteistoimintajärjestelmä tulisi mieltää pysyväksi rakenteeksi palvelumarkkinoilla ja panostaa aktiivisesti sen suunnan määrittelyyn luomalla osallisten kesken yhteisymmärrys järjestelmän toiminnassa noudatettavista arvoista, rooleista sekä vallan ja vastuiden jakautumisesta. Tutkimuksen mukaan edellä mainittujen asioiden jättäminen sopimatta yhteiseltä pohjalta muodostuu yhteistoimintaa haittaavaksi tekijäksi.
4. Yhteistoiminta on pyrittävä rakenteistamaan. Tämä edellyttää keskinäisen riippuvuuden toteamista ja sitoutumista yhteiseen palvelutuotannon hallintajärjestelmään, joka pystyy reagoimaan muuttuvaan ympäristöön siten, että yhteistoiminnan päätavoitteeksi noussut hyvinvointivaltion ideaali voidaan turvata. Hyvinvointivaltion turvaaminen on tulosten mukaan tavoite, josta kunnissa ei ole luovuttu ja joka halutaan myös monenkeskisessä palvelutuotannossa säilyttää.

*Jatkotutkimuksen aiheita*

Tämä tutkimus on nähtävä nimenomaan yhteistoimintajärjestelmää painottavana näkökulmana suomalaiseen sosiaalipalvelujen tuotantoon. Koska tämänhetkisessä järjestelmässä perusongelmana on yksityisen tuotannon vaatimaton osuus, olisi jatkossa arvioitava keinoja yksityisen toiminnan osuuden kasvattamisessa tämän-tyyppisissä järjestelmissä.

Yhteistuotantojärjestelmien johtaminen lienee myös eräs avainalue, jonka arviointi on paikallaan, jotta voidaan vastata tulevaisuuden palvelujen kysyntään. Erityisesti rakennettaessa yhteistoimintajärjestelmiä, lienee muutoksen johtamisesta saatava tieto arvokasta siirryttäessä omasta tuotannosta yhteiseen tuotantoon.

Alueellisen palvelutoiminnan yleistyessä ansaitsevat seutukunnittaisten palvelumallien tutkiminen oman osansa. Naapurikuntien ja paikallisten yksityisten palvelujentuottajien muodostamien alueellisten yhteistyöjärjestelmien tutkimuksessa on mahdollisuuksia keskittyä arvioimaan yhteistoimintajärjestelmiä, eri työntekijäryhmien yhteistoimintasuhteita sekä eri yhteistoimintamallien tuloksellisuutta.

Yhteistoiminnallisten palvelujen tuotantomallien tutkimusta tulisi kehittää alakohtaisen tarkastelun pohjalta. Tällöin yritys- ja yhdistyspohjaisten järjestelmien erityispiirteet sekä sosiaalitoimen eri alueiden ominaispiirteet voitaisiin nostaa tarkasteluun.

## SUMMARY

### COLLABORATION FOR PROVIDING SOCIAL SERVICES IN MUNICIPAL STRATEGIES

The background of this study is based on the changes in administrative culture, economy and service policy in Finland in the 1980's. Most of the reforms have their origin in Anglo-Saxon countries and they have reflected practice through favourable environment and intensifying the public management. External pressures to intensify specially economy and service production are directed to municipalities. In this context private sector services have emerged beside traditional public sector production. This study concentrates on the opinions of municipalities of private service production and its role in developing service production.

The aim of this study is to examine the collaboration in municipalities' strategies. The main tasks of this study are the character of the collaboration between municipal and private service producers and the characteristics of municipal strategies, specially their collaborative expressions. Proposals for developments have been made based on these results.

Strategic change and collaboration as a systemic concept are the theoretical backgrounds of this study. The process of strategic change is analysed with contexts, process and content and at the same time the concept of strategy becomes more precise when it is divided into dimensions. Contexts express outer and inner factors, process the direction-setting and content the objectives of the strategy.

The concept of collaboration consists of dimensions. The definition, direction-setting and structuring of the collaboration are the dimensions that contain factors which are either promoting or hampering collaboration. Significant for the study is to observe these factors in all the stages of strategy.

The empirical material of the study derives from 22 medium-sized municipalities, which were largely in the centres of their sub-regions. The research approach was

qualitative-oriented and the material was gathered from interviews and strategy documents. Interviews were partly theme-interviews on the telephone to the executives of social agencies (n=19), partly half-structured group-interviews like focus-group interviews (interviews n=3, people interviewed n=14). Furthermore, there were available documents from almost all of the municipalities (n=68).

The strategic direction-setting and collaboration as a characteristic of multi-organizational environment were interpreted by the executives based on their own conceptions, experiences and information. Most of the interviewed executives participated both in collaboration and strategy making.

The interviews were recorded and transformed into the computer-aided inductive contents analysis (NVivo). All documents of the municipalities were transcript and analysed concerning expressions to private production and those responsibilities planned concerning private sector.

Decreasing regulation and decentralization of decision making have led to the emphasizing of the roll of municipalities concerning creation of service policy. Because of this the collaboration systems of service production have turned into municipality-centred and favourable for local solutions.

The collaboration is based on powerful and fairly static municipality-authority, when the prerequisites on collaboration rise from local structures, circumstances and practices. The collaboration of the municipalities and the private service producers prerequisites when operating ideal, accordingly systemic conception, a system-based structure, but which, based on the study results, do not seem to realize in Finland. With supporting collaboration municipalities emphasize the capability to function, but at the same time the status quo of the lines of function all ready chosen. The traditional ideal of welfare state rose to the main strategic objective of the coalition of public and private service production.

According to the findings of this study it would be important to develop a common production system for the public and private sectors, in which the aim is to increase the amount of the stakeholders to sufficiently match the challenges of the



service production. Also for the practically-oriented collaboration should be created a strategic dimension to emphasize long-range solutions and plans, and strengthen the contribution of private sector in strategy-planning and –decision making. Furthermore, in order to set directions for the collaboration a consensus should be reached about values, roles and division of power and responsibilities. In order to structure collaboration it should be committed to a common governance system which is able to react to the changing environment.

## LÄHTEET

## Kirjallisuus ja artikkelit

- Ahonen, Pertti (1997). Evaluation of Current Reforms of the Administrative Welfare State. In: *Metamorphosis of the Administrative Welfare State*, 119–156. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Ahrne, Göran (1994). *Social Organizations: Interaction Inside, Outside and between Organizations*. Guilford: SAGE Publications.
- Ahrne, Göran & Roine Johansson (1994). Between Organizations. In: *Social Organizations: Interaction Inside, Outside and between Organizations*, 114–131. Guilford: SAGE Publications.
- Alasoini, Tuomo (1993). Työmarkkinat ja työorganisaatiot jälkiteollisessa yhteiskunnassa. Teoksessa: *Sosiaalipolitiikka 2017 näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*, 383–394. Toim. Olavi Riihinen Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.
- Aldrich, Howard (1975). An organization-environment perspective on cooperation and conflict between organizations in the manpower training system. In: *Interorganization Theory*, 49–73. Ed. Anant R. Negandhi. Center for Business and Economic Research Kent, Ohio: Kent State University.
- Alter, Catherine & Jerald Hage (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park et. al.: Sage.
- Andersson, Sirpa & Leila Simonen (1996). *Uudistuvat hyvinvointipalvelut maaseudulla*. Helsinki: Stakes.
- Ansoff, Igor & Edward J. McDonnell (1990). *Strategia 2000*. 2. painos. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Anttila, Pirkko (2000). *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Taito-, taide- ja muotoilu-alojen tutkimuksen työvälineet*. Hamina: Akatiimi Oy.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri (2003). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, 137–153. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press.
- Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Banner, David K. & Elaine T. Gagné (1995). *Designing Effective Organizations, Traditional & Transformational Views*. Thousand Oaks et. al.: Sage.

- Benson, Kenneth B. (1982). A framework for policy analysis. In: *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, 137–176. Eds David L. Rogers & David A. Whetten. Iowa: Iowa State University Press.
- Bezes, Philippe (2001). Bureaucrats and politicians in the politics of administrative reforms in France (1988–1997). In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 47–60. Eds B. Guy Peters & Jon Pierre. London: Routledge.
- Bevir, Mark & David O'Brien (2001). New labour and the public sector in Britain. *Public Administration Review* 61:5, 535–547.
- Blomberg, Helena & Guy Bäckman (1992). The role of voluntary work in a welfare state. The case of Finland. *Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, socialpolitiska institutionen ser. A 387*. Åbo: Åbo Akademis tryckeri.
- Bowman, Edward H., Harbir Singh & Howard Thomas (2002) The domain of strategic management: History and evolution. In: *Handbook of Strategy Management*, 31–51. Eds Andrew Pettigrew, Howard Thomas & Richard Whittington. London et. al.: Sage Publications.
- Burchardt, Tania (1997). *Boundaries between Public and Private Welfare: a Typology and Map of Services*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. London (1–11) [siteerattu 29.1.2002]. Saatavissa internetistä: URL:<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/casepdfs/CasePapers/Paper2.pdf>.
- Byckling, Leena (2003). Hyvinvointiyrittäjyyden mahdollisuuksia. *Janus* 11:3, 245–255.
- Chakravarthy, Balaji S. & Peter Lorange (1999). Managing the strategy process. In: *Strategy Synthesis*, 114–120. Eds Bob de Witt & Ron Meyer. London: International Thomson Business Press.
- Chakravarthy, Balaji S. & Roderik E. White (2002). Strategy prosess: Forming, implementing and changing strategies. In: *Handbook of Strategy Management*, 182–205. Eds Andrew Pettigrew, Howard Thomas & Richard Whittington. London et. al.: Sage Publications.
- Chandler, Alfred D.Jr. (1980). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Massachusetts Institute of Technology.
- Collier, Nardine, Frank Fishwick & Gerry Johnson (2001). The processes of strategy development in the public sector. In: *Exploring Public Sector Strategy*, 17–31. Eds Gerry Johnson & Kevan Scholes. New York: Prentice Hall Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Cool, Karel, Luis Almeida Costa & Ingemar Dierickx (2002). Constructing competitive advantage. In: *Handbook of Strategy and Management*, 55–71.

Eds Andrew Pettigrew, Howard Thomas & Richard Whittington. London et. al.: Sage Publications.

Deakin, Nicholas, Ann Davis & Neil Thomas (1995). *Public Welfare Services and Social Exclusion. The Development of Consumer-oriented Initiatives in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Domberger, Simon, Stephen Farago & Patrick Fernandez (1997). Public and private sector partnering: a re-appraisal. *Public Administration* 75 (Winter), 777–787.

Drakeford, Mark (2000). *Privatisation and Social Policy*. London: Longman.

Eppink, Jan & Steven de Waal (2001). Global influences on the public sector. In: *Exploring Public Sector Strategy*, 38–56. Eds Gerry Johnson & Kevan Scholes. New York: Prentice Hall Harlow: Financial Times Prentice Hall, cop.

Eriksson, Päivi (1999). Strategia paikallisena käytäntönä. Kaupungin virkamiehen strategiointia. *Hallinnon tutkimus* 4, 301–311.

Eronen, Anne, Liisa Hokkanen, Petri Kinnunen, Päivi Lehto-Pusa, Leif Rönnerberg & Riitta Särkelä (1995). *Hyvinvoinnin verkostoja näkyvissä. Kuntien ja järjestöjen näkemyksiä sosiaalisen tuen tuottamisesta*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (1999). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 3. painos. Vastapaino: Tampere.

Fern, Edward F. (1981) Why do focus groups work: A review and integration of small group process theories. In: *Advances in Consumer Research*, 444–451. Ed. Andrew Mitchell, St. Louis Missouri: Association for Consumer Research.

Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Ferlie, Ewan (2002) Quasi strategy: Strategic management in the contemporary public sector. In: *Handbook of Strategy Management*, 279–298. Eds Andrew Pettigrew Howard Thomas & Richard Whittington. London et. al.: Sage Publications.

Ginsburg, Norman (1992). *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London: Sage.

Granovetter, Mark (1992). The sociological and economic approaches to labor market analysis: A Social Structural View. In: *The Sociology of Economic Life*, 233–263. Eds Mark Granovetter & Richard Swedberg. Boulder Colorado: Westview Press.

- Gray, Barbara (1985). Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations* 38:10, 911–936.
- Guba, Egon G. & Yvonna S. Lincoln (1994). Competing paradigms in qualitative research. In: *Handbook of Qualitative Research*, 105–117. Eds Norman K. Dentzin & Yvonna S. Lincoln. Thousand Oaks (Calif.): Sage, Cop.
- Hamilton, Gary G. & Nicole Woolsey Biggart (1992). Market, culture and authority: A comparative analysis of management and organization in the far east. In: *The Sociology of Economic Life*, 181–221. Eds Mark Granovetter & Richard Swedberg. Boulder Colorado: Westview Press.
- Hanssen, Jan-Inge (1997). The Scandinavian model as seen from a local perspective. In: *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, 109–130. Ed. Sipilä Jorma. Avebury: Aldershot.
- Hantrais, Linda (1996) France: Squaring the welfare triangle. In: *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, 51–71. Eds Vic George & Peter Taylor-Gooby. Basingstoke: McMillan.
- Harisalo, Risto (1986). Julkisten palvelujen vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät kunnallishallinnossa. *Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos julkaisusarja* 2.
- Haveri, Arto (1995). *Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa*. Tampere: Finnpublishers.
- Haveri, Arto (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 1, 4–19.
- Haverinen, Riitta (1999). Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, Tutkimuksia* 106. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Heino, Tarja (2004). (Toim.) VEPpi on tehnyt tehtävänsä VEPpi saa mennä, Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) -hankkeen loppuraportti. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, Tutkimuksia* 15. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Heinonen, Visa, Juri Mykkänen & Mika Panzar (1997). Suljettu sektori avoimen sektorin kakulla – valtiovarainministeriöiden budjettiesitelmät 1974–1994. *Janus* 5:1, 26–47.
- Helenius, Ralf (1990). *Förstå och bättre veta*. Stockholm: Carlssons.
- Helin, Heikki (2001). Vuoristorata jatkuu. *Kuntasuomi 2004 -tutkimuksia* No 28. Acta nro 136. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Hill, Sandra (2001). Public sector partnerships and public/voluntary sector partnerships: The Scottish experience. In: *Exploring Public Sector Strategy*,

- 216–231. Eds Gerry Johnson & Kevan Scholes. New York: Prentice Hall Harlow.
- Hirsijärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsijärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2000). *Tutki ja kirjoita*. 6. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Hofstede, Geert (1993). *Kulttuurit ja organisaatiot – Mielen ohjelmointi*. Juva: WSOY.
- Holloway, Immy & Stephanie Wheeler (1996). *Qualitative Research for Nurses*. Oxford: Blackwell, Cop.
- Huxham, Chris (1996). Collaboration and collaborative advantage. In: *Creating Collaborative Advantage*, 14–16. Ed. Chris Huxham. London: Sage.
- Hyryläinen, Esa (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. *Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia* 256, Hallintotiede 31. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hyryläinen, Esa (1999). Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. *Acta Wasaensia* No 73, Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Johanson, Jan & Lars-Gunnar Mattsson (1991). Interorganizational relations in industrial systems: a network approach compared with the transactions-cost approach. In: *Markets, Hierarchies and Networks The Coordination of Social Life*, 256–264. Eds Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Leva\_i\_ & Jeremy Mitchell. London et. al.: Sage Publications.
- Johansson, Roine (1994). Between organizations. In: *Social Organizations. Interaction Inside, Outside and between Organizations*, 114–131. Ed. G. London: Sage Publications.
- Johnson, Gerry (1988). Commentary on Chapter 1. In: *The Management of Strategic Change*, 56–62. Ed. Andrew M. Pettigrew Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Johnson, Gerry (2001). Mapping and re-mapping organisational culture: A local government example. In: *Exploring Public Sector Strategy*, 300–316. Eds. Gerry Johnson & Kevan Scholes. New York : Prentice Hall Harlow.
- Johnson, Gerry & Kevan Scholes (1988). *Exploring Corporate Strategy*. 2nd edition. New York: Prentice Hall.
- Johnson, Gerry & Kevan Scholes (2002). *Exploring Corporate Strategy*. Sixth edition. London: FT Prentice Hall.

- Johnson, Norman (1987) *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Brighton: Brighton Wheatsheaf Books.
- Joyce, Paul (1999). *Strategic Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Julkunen, Raija (2000). Hyvinvointivaltion uudelleenjärjestyminen. Teoksessa: *Sosiaalipolitiikan lukemisto* 100–128. Toim. Eija Nurminen. Tampere: Tammer-Paino.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Juntunen, Matti (1982). Aikamme filosofisia suuntauksia. Teoksessa: *Johdatus filosofiseen ajatteluun*, 117–152. Toim. Reijo Wilenius Pellervo Oksala Lauri Mehtonen & Matti Juntunen. Jyväskylä: Gummerus.
- Kaivo-oja, Jari (2002) Tulevaisuuden tekeminen strategisen ajattelun valossa. Teoksessa: *Tulevaisuudentutkimus perusteet ja sovellutuksia*, 226–249. Toim. Matti Kamppinen Osmo Kuusi & Sari Söderlund. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 896. Helsinki: Kirjakas/Tallprint.
- Kamensky, Mika (2004). *Strateginen johtaminen*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.
- Kaplan, Robert S. & David P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Karlöf, Bengt (1995). Johtamisen käsitteet ja mallit. *Ekonomia-sarja*. Porvoo: WSOY.
- Karlöf, Bengt (1998). Strategia – suunnitelmasta toteutukseen. *Ekonomia-sarja*. Porvoo: WSOY.
- Kautto, Mikko & Kirsi Kärkkäinen (1993). *Eurooppalainen hyvinvointikunta? Sosiaali- ja terveystalot Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kautto, Mikko, Matti Heikkilä, Juhani Lehto & Brian Munday (1997). Social services in Europe: Facing financial constraints in times of growing needs. In: *European Social Services – Policies and Priorities to the Year 2000. A Report from a European Expert Meeting on Social Care Services: Policies and Priorities to the Year 2000*, 17–32. Ed. Mikko Kautto. Helsinki: STAKES.
- Kettunen, Pertti (1991). Strategic environment – Jumpy, turbulent, without meaning? In: *Arenas of Strategic Thinking*, 67–75. Ed. Juha Näsi. Helsinki: Kp Snellman Oy.
- Kettunen, Petri (2000). Suomalainen hyvinvointivaltio ja hallintopolitiikka, ehdotus ideologiseksi siirtymäksi. *Hallinnon tutkimus* 4, 398–405.

- Kinnunen, Juha (1990). *Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri*. Kuopio: Kuopion yliopiston painatuskeskus.
- Kitchener, Martin (1998). Quasi-market transformation: An institutionalist approach to change in UK hospitals. *Public Administration* 76 (Spring), 73–95.
- de Kluyver, Cornelis A. (2000). *Strategic Thinking. An Executive Perspective*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Knapp, Martin, Brian Hardy & Julien Forder (2001). Commissioning for quality: Ten years of social care markets in England. *Journal of Social Policy* 30:2, 286–287.
- Koivisto, Raimo (1997). *Hyvinvointipluralismin organisoituminen sosiaalipalvelujen tuotannossa. Esimerkkinä Vaasan läänissä vuosina 1987 ja 1993 tuotetut eräät sosiaalipalvelut*. Julkaisematon hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Krogars, Marco (1998). Sotatieteelliset käsitteet puntarissa. Johtamisen, strategian, operaatiotaidon ja taktiikan vertaileva sisällön analyysi. *Maanpuolustuskorkeakoulu, johtamisen laitos. Julkaisusarja 1. Tutkimuksia 9*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Laakkonen, Maija & Sari Rissanen (2004). Kunnan luottamushenkilöiden merkitys hoivayrityksille. Teoksessa: *Hoivayrittäjyys*, 141–151. Toim. Sari Rissanen & Sirkka Sinkkonen. Jyväskylä: WS Bookwell.
- Lawson, Roger (1996). Germany: Maintaining the middle way. In: *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, 31–50. Eds Vic George & Peter Taylor-Gooby. London: McMillan.
- Lehto, Juhani & Peter Blomster (2000). Talouskriisin jäljet sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Teoksessa: *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000* 161–184. Toim. Hannu Uusitalo, Antti Parpo & Anni Hakkarainen. Raportteja 250. Helsinki: Stakes.
- Lehto, Juhani (2003). Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa: *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta*, 35–41. Toim. Eeva Ollila, Minna Ilva & Meri Koivusalo. Stakes raportteja 276. Saarijärvi: Gummerus Oy.
- Lemponen, Virpi (1999). Hyvinvointialan palveluyritykset maaseudulla. Kokemuksia ja ajatuksia yrittäjänä toimimisesta. *Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen sarja B:18*. Seinäjoki.
- Litwak, Eugene (1985). *Helping the Elderly: The Complementary Roles of Informal Networks and Formal System*. New York: Guilford Press.



- Lowndes, Viven & Chris Skelcher (1998). The Dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration* 76 (Summer), 313–329.
- Lumijärvi, Ismo (1993). Pienenevien organisaatioiden ongelmat. *Vaasan yliopiston julkaisuja tutkimuksia*, No 170, Hallintotiede 14. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lumijärvi, Ismo (1999). *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Kunta-alan tuloksellisuusprojekti, Työturvallisuuskeskus. Helsinki: Edita Oy.
- Lundberg, Craig C. (1985). On the feasibility of cultural intervention in organizations. In: *Organizational Culture*, 169–173. Eds Peter J Frost Larry F. Moore, Meryl Reis Louis, Graig C. Lundberg & Joanne Martin. Beverly Hills: Sage Publications.
- Luomanen, Jari & Pekka Räsänen (2000). Tietokoneavusteinen laadullinen analyysi ja QSR NVivo -ohjelmisto. *Turun yliopisto, sosiologian laitos. Sosiologian tutkimuksia A* 23. Turku: Digipaino.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. *Acta Wasaensia* 113, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Marris, Peter (1996). *The Politics of Uncertainty. Attachment in Private and Public Life*. London: Routledge.
- Matthies, Aila-Leena (1994). Kansalaistoiminnan resurssit. *Sosiaali- ja terveysministeriö* 8. Helsinki: Painatuskeskus.
- Mattila, Mikko (1993) Sosiaali- ja terveystalouden päätöksenteon organisaatioverkosto. Teoksessa: *Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltioon. Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa*, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4, 17–104. Toim. Mikko Mattila Riikkamari Saukkonen & Petri Uusikylä. Helsinki: Yliopistopaino.
- Mattsson, Lars-Gunnar (1988). Management of strategic change in a 'market-as-networks' perspective. In: *The Management of Strategic Change*, 234–256. Ed. Andrew M. Pettigrew. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Melin, Tuomo & Pekka Paunio (2001). Markkinoiden toimivuus II: Lainsäädäntö, julkinen tuki ja verotus sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla. *Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja* 19.
- Mintzberg, Henry (1988). The structuring of organizations. In: *The Strategy Process, Concepts, Contexts, and Cases* 276–304. Eds James Brian Quinn, Henry Mintzberg & Robert M. James. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: Prentice-Hall.

- Mintzberg, Henry (1998). Five Ps for strategy. In: *The Strategy Process. Revised European Edition*, 13–21. Eds Henry Mintzberg, James Brian Quinn & Sumantra Ghoshal. London: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. & J. Lampel (1999). Reflecting on the strategy process. *Sloan Management Review* (Spring), 21–30.
- Mulford, Charles L. & David L. Rogers (1982). Definitions and models. In: *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, 9–31. Eds David L. Rogers, & David A. Whetten. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- Myllymäki, Arvo (2003). Kansalaisjärjestöt palvelujen tuottajina ja Raha-automaattiyhdistyksen tuki. Teoksessa: *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta*, 80–86. Toim. Eeva Ollila, Minna Ilva & Meri Koivusalo. Stakes raportteja 276. Saarijärvi: Gummerus Oy.
- Mäkinen, Eija (2003). Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö. Teoksessa: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, 154–171. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Juvenes Prit Oy.
- Määttä, Seppo & Timo Ojala (1999). *Tasapainoisen onnistumisen haaste – johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard*. Hallinnon kehittämiskeskus, valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.
- Möttönen, Sakari (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoja koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Niemi-Lilahti, Anita (2002). Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. *Hallinnon tutkimus* 3, 209–220.
- Niemi-Lilahti, Anita (2003). Paikallinen uusi hallintatapa – haaste tutkijoille ja käytännön toimijoille. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 157–158.
- Niemi, Sari & Ari Salminen (2005). Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. *Vaasan yliopisto, Levón instituutti julkaisu* No. 117. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Nikkilä, Juhani (1992). *Hallintotyön ympäristö kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Nokkala, Arto (2001). Laajeneva sotilaspolitiikka. Strategia ja turvallisuus suomalaisen asevoiman rakentamisessa. *Rauhan ja konfliktitutkimuskeskus*.

*Tutkimuksia* No. 94. Tampere: Juvenes-Print Tampereen yliopistopaino.

Ojala, Ilpo (2003). Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen. *Acta Wasaensia* 119, Hallintotiede 8. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Osborne, David & Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading (Mass.): Addison-Wesley.

O'Toole, Jr. & J. Laurence (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review* 57:1, 45–52.

Oulasvirta, Lasse, Jukka Ohtonen & Jari Stenvall (2002). Tasapainoista ratkaisua etsimässä, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja* 19. Helsinki: Edita Prima Oy.

Oulasvirta, Lasse (2002). Valtionapujärjestelmän perusteet ja kansainvälinen katsoisuus sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen valtionapujärjestelmästä ja -ohjauksesta. Teoksessa: *Tasapainoista ratkaisua etsimässä, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus*, 83–102. Toim. Lasse Oulasvirta Jukka Ohtonen & Jari Stenvall. *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja* 19. Helsinki: Edita Prima Oy.

Paasivaara, Leena, Marjo Suhonen & Juhani Nikkilä (2004). Kolmas sektori -käsitteen ja tutkimuksen tematisointia Suomessa – kirjallisuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 175–185.

Pennings, Johannes M. and associates. (1985). Introduction: On the nature and theory of strategic decisions. In: *Organizational Strategy and Change: New Views on Formulating and Implementing Strategic Decisions*, 1–34. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Perämäki, Leena & Marja Kallio (1995). *Monialainen palveluyrittäjyys maaseudulla*. Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Seinäjoki.

Pettigrew, A. M. (1988). Introduction: Researching strategic change. In: *The Management of Strategic Change*, 1–13. Ed. A.M. Pettigrew, Basil Blackwell.

Pettigrew, Andrew, Howard Thomas & Richard Whittington (2002). Strategic management: The strengths and limitations of a field. In: *Handbook of Strategy Management*, 3–30. Eds Andrew Pettigrew Howard Thomas & Richard Whittington. London et al.: Sage Publications.

Pfeffer, Jeffrey (1981). *Power in Organizations*. Cambridge (Mass.): Ballinger.

Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

- Pierre, Jon (2001). Parallel paths? Administrative reform, public policy and politico-bureaucratic relationships in Sweden. In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 61–72. Eds B.Guy Peters & Jon Pierre London: Routledge.
- Porter, Michael E. (1993). Strategia kilpailutilanteessa. *Rastor-julkaisut Staregiasarja* 1. Helsinki: Tammisaaren kirjapaino Oy.
- Powell, Walter W. (1991). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In: *Markets, Hierarchies and Networks The Coordination of Social Life*, 265–276. Eds Thompson Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Leva\_i\_ & Jeremy Mitchell. London et. al.: Sage Publications.
- Prince, Les & Ray Puffit (2001). Trust and distrust in regulation and enforcement. In: *Exploring Public Sector Strategy*, 57–83. Eds Gerry Johnson & Kevan Scholes New York: Prentice Hall Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Quinn, James (1998). Strategies for change. In: *The Strategy Process. Revised European Edition* 5, 5–13. Eds Henry Mintzberg, James Brian Quinn & Sumantra Ghosal. London: Prentice-Hall.
- Quinn, James (1999). Logical incrementalism. In: *Strategy Synthesis*, 120–133. Eds Bob de Witt & Ron Meyer. London: International Thomson Business Press.
- Rahkonen, Keijo (1995). Hyvinvointivaltion tragedia: Rajallinen järjestelmä ja rajattomat tarpeet. Teoksessa: *Hyvinvointivaltion tragedia, keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*, 7–15. Toim. Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen. Tampere. Tammer-Paino Oy.
- Rahkonen, Keijo (2000). Mitä on tapahtumassa sosiaalipolitiikassa ja hyvinvointivaltiolla? "Kolmannen tien sosiaalipolitiikasta". Teoksessa: *Sosiaalipolitiikan lukemisto*, 65–88. Toim. Eija Nurminen. Tampere: Tammer-Paino.
- Rajala, Tuija & Maarit Sihvonen (2003). Sopimuksellisuus kunnan toimintamuotona. Teoksessa: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, 172–185. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko Arto Haveri Veli Karhu Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Juvenes Prit Oy.
- Ranta, Hannu (toim.) (2000). *Sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö 2000*. Jyväskylä: Gummerus.
- Ranta, Hannu (toim.) (2004). *Sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö 2004*. Jyväskylä: Gummerus.

- Riihinen, Olavi (1993). Näkökulmia tulevaisuuteen. Teoksessa: *Sosiaalipolitiikka 2017, näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen* 603–638. Toim. Olavi Riihinen. Juva: WSOY.
- Rittel, Horst W.J. & Melvin M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science* 4, 155–169.
- Robson, Colin (2001). *Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluoinnin tekijöille ja tilaajille*. Suomentanut työryhmä: Tuija Lindqvist, Maisa Maaniittu, Eila Niemi, Petteri Paasio & Leea Paija. Helsinki: Tammi.
- Ruostetsaari, Ilkka & Jari Holttinen (2001). Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. *Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 29*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Sackmann, Sonja A. (1991). *Cultural Knowledge in Organizations. Exploring the Collective Mind*. Newbury Park et al.: Sage.
- Sagawa, Shirley & Eli Segal (2000). *Common Interest, Common Good. Creating Value through Business and Social Sector Partnerships*. Boston (MA): Harvard Business School.
- Salminen, Ari (1985). Yksityistämisen haasteet. *Hallinnon tutkimus* 1, 95–111.
- Salminen, Ari (1999). Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta? Johdatusta hallintotieteellisen vertailun metodologiaan. *Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia* 223, *Hallintotiede* 25. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2001). The reform 'industry' in the Finnish government: Towards the new welfare idea through the central and local administrative reforms of the 1980s and 1990s. In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 142–153. Eds B. Guy Peters & Jon Pierre. London: Routledge.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salo, Mikko (1998) Yksityiset hoivamarkkinat ja kunta Pohjois-Karjalassa. *Joensuun yliopisto yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos, Yhteiskuntapolitiikan raportteja* N:o 2. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.
- Salonen-Soulié, Ulla (1993). Sosiaalipalvelut murroksessa – yksityistäminen Tanskassa. *Acta* 24. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Santalainen, Timo & Pekka Huttunen (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Espoo: Weilin + Göös.
- Scharpf, Fritz W (1978). Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives. In: *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination*

*and Central Control*, 345–375. Eds Kenneth Hanf, & Fritz Scharpf. Guilford: Sage Publications

- Schein, Edgar H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo: Oy Weilin+Göös.
- Scholes, Kevan (2001) Stakeholder mapping: A practical tool for public sector managers. In: *Exploring Public Sector Strategy*, 165–184. Eds Gerry Johnson & Kevan Scoles. New York: Prentice Hall Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Schröter, Eckhard (2001). A solid rock in rough seas? Institutional change and continuity in the German federal bureaucracy. In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 61–72. Eds B. Guy Peters & Jon Pierre. London: Routledge.
- Simpura, Jussi (2000). Sosiaalipolitiikka piiloutuu, sosiaalivalta verhoutuu. Teoksessa: *Sosiaalipolitiikan lukemisto*, 129–152. Toim. Eija Nurminen. Tampere: Tammer-Paino.
- Sinkkonen, Sirkka & Eija Komulainen (2004). Hoivayrittäjät kunta- ja yrittäjäyhteistyössä. Teoksessa: *Hoivayrittäjäyys*, 120–129. Toim. Sari Rissanen & Sinikka Sinkkonen. Jyväskylä: WS Bookwell Oy.
- Sipilä, Jorma (1997). Comparative research on social care service systems – How to proceed. In: *European Social Services – Policies and Priorities*, 71–85. Ed. Mikko Kautto Helsinki: Stakes.
- Sjöblom, Stefan (1999). Työyhteisöt, kunnat ja yksikkökustannukset. *Kuntasuomi 2004 -tutkimuksia nro 21. Acta nro 117*. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Solatie, Jim (2001). *Focusryhmät Kvalitatiiviset ryhmäkeskustelut strategisen markkinointitutkimuksen apuna*. Mainostajien liitto. Helsinki: Makeprint.
- Sotarauta, Markku (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica No 6*. Jyväskylä: Gummerus.
- Stewart, J. & K., Walsh (1992). *Influence or Enforcement: The Nature and Management of Inspection and Regulation in Local Government*. London: Local Government Management Board.
- Ståhlberg, Krister (1993). Alternativ organisering av offentliga tjänster i Nordisk debatt. *Utkast till avsnitt för rapporten Fylkeskommune og brukerne I nordisk belysning*. Red. H. Baldersheim & K. Ståhlberg Bergen: LOS-centret.
- Ståhlberg, Krister (1998). Suomen ja Ruotsin kuntien sopeutumispolitiikka 90-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 26:4, 285–300.

- Teppo (1997). Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. *Acta Universitatis Tamperensis* 561. Vammala.
- Tiihonen, Seppo (2001). Hallinta – kohti uutta mallia. Valtiovarainministeriö kansantalousosasto 15.2.2001. *Keskustelualoitteita* No. 65. Helsinki.
- Tsoukas, Haridimos & Christian Knudsen (2002). The conduct of strategy research. In: *Handbook of Strategy Management*, 411–435. Eds Andrew Pettigrew Howard Thomas & Richard Whittington. London et al.: Sage Publications.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2003). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus.
- Valtonen, Hannu (2000). Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja. Teoksessa: *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000*, 29–42. Toim. Hannu Uusitalo Antti Parpo & Anni Hakkarainen. Raportteja 250. Helsinki: Stakes.
- Van de Ven, Andrew H., Dennis C. Emmet & Richard Koenig Jr. (1975). Frameworks for interorganizational analysis. In: *Interorganization Theory*, 19–38. Ed. Anant R. Negandhi. Center for Business and Economic Research Kent: Kent State University.
- Vesalainen, Jukka & Riitta Strömmer (1999). Yksilön oppimisesta verkoston oppimiseen – Verkostot oppijoina ja oppimisfoorumeina. Teoksessa: *Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma raportteja 7*, 109–129. Toim. Tuomo Alasoini & Petteri Halme. Helsinki: Edita.
- Webster's *Concise College Dictionary* (1999). New York: Random House.
- Whipp, Richard, Robert Rosenfeld & Andrew Pettigrew (1988). Understanding strategic change processes: Some preliminary British findings. In: *The Management of Strategic Change*, 14–55. Ed. Andrew M. Pettigrew. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Whittington, Richard (1993). *What is Strategy – and Does It Matter?* The Routledge Series in Analytical Management. London and New York: Routledge.
- Wilding, Paul (1995). Romahtiko Brittiläinen hyvinvointivaltio 1980-luvulla? Teoksessa: *Hyvinvointivaltion tragedia, keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*, 57–70. Toim. Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Virtanen, Petri (2003). Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon tutkimus* 4, 298–309.
- Visuri, Pekka (1997). *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*. Juva: WSOY.

- de Witt, Bob & Ron Meyer (1999). *Strategy Synthesis. Resolving Strategy Paradoxes to Create Competitive Advantage*. London: International Thomson Business Press.
- Vornanen, Riitta (1995) Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. *Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 24*. Kuopio: Kuopion yliopiston painatuskeskus.
- Wright, Georg, Hendrik von (1982). Filosofian tilasta ja tehtävästä. Teoksessa: *Johdatus filosofiseen ajatteluun*, 154–162. Toim. Reijo Wilenius Pellervo Oksala Lauri Mehtonen & Matti Juntunen Jyväskylä: Gummerus.

### **Viralliset dokumentit, suunnitelmat, selvitykset ja muu materiaali**

- Hannula, Mika (1997) Mitä tehdä kun maailma hajoaa? Sosiologi Anthony Giddensin mukaan elämänpolitiikka on oman elämän politiikkaa: *Helsingin sanomat/Kulttuuri 26. heinäkuuta 1997*.
- Haveri, Arto (2003). Alueellinen organisoituminen – kuntien sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin. *Kuntapuntari 1*. Helsinki: Valopaino Oy.
- HE 22/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta [siteerattu 5.8.2002]. Saatavissa: <http://www.kauppakaari.fi>.
- Hyvinkää (2001). *Lupa välittää, Hyvinkään lapsipoliittinen ohjelma 21.6.2001, lapsipoliittisen ohjelman toimikunnan ehdotus*. Hyvinkää.
- Hämeenlinna (1999). *Hämäläisten lasten ja nuorten hyvinvointi 1998–1999*. Hämeenlinna.
- Joensuu (2002). *Joensuun kaupungin vanhuspolitiikan strategia ja palvelurakenteen kehittämisohjelma 2002–2006*. Joensuu.
- Jyväskylä (2002). *Jyväskylän vanhuspoliittinen strategia* [siteerattu 8.1.2003]. Saatavissa: <http://www.jyvaskyla.fi/sotepa/vanhuspoliittinenstrategia/tiivistelma.html>.
- Kauppinen, Sari (2001). *Yksityiset sosiaalipalvelutoimipaikat v. 2000 Suomen kunnissa*. Julkaisematon.
- Kauppinen, Sari (2004) *Kuntien yksityisiin ostopalveluihin käyttämien varojen suhteellinen osuus sosiaalitoimen käyttökustannuksista vuosina 1993–2002*. Julkaisematon.
- Kietäväinen, Timo (2003). *Kuntien palvelutuotanto uudistettava hallitusti* [siteerattu 26.6.2003]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net>.



- Kokkola (2002). *Ikäihmisten hyvinvointi Kokkolassa, selonteko väestön elinolosuhteista ja palveluista*. Kokkola.
- Kokkola (2002a). *Ikäihmisten hyvinvointiselontekoprosessi Kokkolassa, lausuntojen yhteenveto ja valtuustoseminaari*. Kokkola.
- Kotka (2002). *Meiän Kotka. Kotkan kaupunkistrategia* [siteerattu 7.10.2003]. Saatavissa: <http://www.kotka.fi/keskusvi/stra2003.htm>.
- Kouvola (1997). *Vanhustenhuolto 2010*. Kouvola.
- Kuntaliitto (2001). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksia markkaa/asukas vuonna 2000* [siteerattu 9.4.2002]. Saatavissa: <http://www.kuntaliitto.fi/soster/soshome.html>.
- Kuntaliitto (2003). *Kuntien ja kuntayhtymien verotulot ja valtionosuudet 1980–2004 Vuoden 1995 hinnoin indeksoituna, 1980=100*. [Siteerattu 27.10.2003]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;65;347;11320;30820;31184;32382&field=FileAttachment&version=7>
- Kuopio (2002) *Sosiaali- ja terveyskeskuksen strategia vuosille 2003–2012*. Tekstilunnos. Kuopio.
- Lappeenranta (1999). *Huumestrategia. Puhumalla paras sanomalla selvä* [siteerattu 7.10.2003]. Saatavissa: <http://www.lappeenranta.fi/huumestrategia.html>.
- Lappeenranta (1999). *Lasten ja nuorten hyvinvointi Lappeenrannassa- jokaisen aikuisen asia*. Lappeenranta.
- Lith, Pekka (2003). *Kuntien ostopalvelut vaudittavat yksityisen sosiaalipalvelualan kasvua Suomessa. Kuntapuntari 2*. Helsinki: Valopaino Oy.
- Pori (1999). *Vanhustenhuollon strategia vuoteen 2004*. Pori
- Raha-automaattiyhdistys, vuosikertomus vuodelta 1994.
- Raha-automaattiyhdistys, vuosikertomus vuodelta 2004.
- Rovaniemi (2002) *Sosiaali- ja terveyslautakunta 1.10.2002*. 139§ Liite. Rovaniemi.
- Sisäasiainministeriö, seutukuntajako [siteerattu 1.9.2003]. Saatavissa: <http://www.intermin.fi>.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2001 (2001). *Suomen Virallinen tilasto (SVT); Sosiaaliturva 2001:4*. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2004 (2004). *Suomen Virallinen tilasto (SVT); Sosiaaliturva 2004*. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Sosiaali- ja terveysministeriö (1999). *Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000 – 2003* [siteerattu 11.3.2002]. Saatavissa: <http://www.vn.fi/stm/suomi/pao/julkaisut/tato/tato03.htm>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1999a) Verkostoituvat erityispalvelut vuosina 1998–1999. 1. vaiheen loppuraportti. *Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita* 28. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001). Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2010. *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja* 3. Helsinki: Libris Oy.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001b) Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. *Oppaita* 4. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001c). Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio. *Työryhmämuistioita* 39.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002). Sosiaaliturvan suunta 2002. *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja* 2.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002) *Esitteitä* 6. Kansallinen terveyshanke.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003) Tiedotteita [siteerattu 19.9.2003]. Saatavissa: <http://www.vn.fi/stm/suomi/hao/tiedotteet/haotiedote2897.htm>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003a). Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007. *Julkaisuja* 20. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2004). *Esitteitä* 8, Sosiaalialan kehittämishanke.
- Stakes (2003). Yksityiset sosiaalipalvelut 2002. Tilastotiedote 17. 4.7.2003
- Stakes (2004). Yksityiset sosiaalipalvelut 2003. *Tilastotiedote* 18. 2.7.2004.
- Stakes/StakesTieto Sosiaali- ja terveystilastot 28.6.2000. Yksityiset sosiaalipalvelut 1999. *Tiedonantajapalaute* 8/2000 [siteerattu 16.8.2002]. Saatavissa: <http://www.stakes.info/files/pdf/tiedonantajapalautteet/palaute8.pdf>.
- Stakes/StakesTieto, Sosiaali- ja terveystilastot 19.6.2001. Yksityiset sosiaalipalvelut 2000. *Tiedonantajapalaute* 11/2001 [siteerattu 5.6.2002, 15.4.2003]. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/stakesitieto/pdf/2001tp11.pdf>.
- Stakes/StakesTieto, Sosiaali- ja terveystilastot 19.8.2002. Yksityiset sosiaalipalvelut 2001. *Tiedonantajapalaute* 13/2002 [siteerattu 29.8.2002]. Saatavissa: <http://www.stakes.info>.
- Stakes (2003a). Verkostoituvat erityispalvelut –hanketiedote [siteerattu 12.7.2004]. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/hyvinvointi/vep/>.
- Stakes tiedote* Nro 72/10.8.1998.

*Stakes tiedote* Nro 96/6.9.1999.

Tilastokeskus (2002). StatFin /Väestö/Väestötilastot. Saatavissa: <http://statfin.stat.fi/statweb/start.asp?LA=fi&DM=SLFI&lp=catalog&clg=vaesto>) viitattu marrakuussa 2002.

Vaasa (2001). *Lapset keskeillä, lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma*. Vaasa.

Valtioneuvosto (1999) Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999 [siteerattu 13.8.2004]. Saatavissa <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=36108&k=fi&page=7&old=35819>.

Valtioneuvosto (2003) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2004 [siteerattu 13.8.2004]. Saatavissa <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=36108&k=fi&page=7&old=35819>.

Valtiovarainministeriö (2003). Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. *Kansantalousosaston julkaisuja 4*. Helsinki: Edita Prima.

**LIITE 1**SAATEKIRJE HAASTATELTAVILLE  
24.9.2002

Arvoisa vastaanottaja

Valmistelen hallintotieteen väitöskirjatyötäni toimintastrategioista kompleksissa toimintaympäristössä. Esimerkkinä on kuntien sosiaalitoimen ja alan ei-julkisten palveluntuottajien välinen yhteistoiminta.

Aineiston keruu kohdistuu keskisuuriin kaupunkeihin, joista on valittu 22 (liite) asukasmääränsä ja ei-julkisten tuottajien määrän perusteella. Kaupunkinne on yksi näistä. Keskisuurten kaupunkien valinta perustuu niiden sijainnin alueelliseen kattavuuteen, runsaaseen kokemukseen toiminnasta ei-julkisten palveluntuottajien kanssa sekä haluan kehittää sosiaalitoimintaan laajan, omaehtoisen verkostoitumisen avulla.

Toivon voivani kerätä aineistoa haastatteleamalla sosiaalitoimen johtoryhmää. Kyse on nauhoitettavasta ryhmähaastattelusta, joka pohjautuu oheiseen lomakkeeseen, johon pyydän teitä tutustumaan etukäteen.

Tulen lähiaikoina ottamaan Teihin yhteyden keskustellakseni asiasta lähemmin.

Yhteistyöterveisin

Raimo Koivisto  
Hallintotieteiden lisensiaatti, tutkija  
Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos

Arvoisa vastaanottaja

11.12.2002



Valmistelen hallintotieteen väitöskirjatyötäni toimintastrategioista komplekseissa toimintaympäristössä. Esimerkkinä on kuntien sosiaalitoimen ja alan ei-julkisen palvelutuotannon välinen yhteistoiminta.

Aineiston keruu kohdistuu keskisuuriin kaupunkeihin, joista on valittu 22 (liite) asukasmääränsä ja ei-julkisten tuottajien määrän perusteella. Kaupunkinne on yksi näistä. Keskisuurten kaupunkien valinta perustuu niiden asemaan alueensa keskuksina, sijainnin alueelliseen kattavuuteen ja runsaaseen kokemukseen toiminnasta ei-julkisten palvelujentuottajien kanssa.

Toivon voivani kerätä aineistoa haastattelemalla Teitä puhelimitse sosiaalitoimen johtavana viranhaltijana. Haastattelu pohjautuu oheiseen lomakkeeseen (liite). Koska koko johtoryhmää ei ole mahdollista haastatella, toivon, että Teillä on käytettävissänne myös sosiaalitoimen johtoryhmän kannanotot ja evästyksset.

Tulen lähiaikoina ottamaan Teihin yhteyden keskustellakseni asiasta lähemmin.

Yhteistyöterveisin

Raimo Koivisto  
Hallintotieteiden lisensiaatti, tutkija  
Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos

Keskisuuret kaupungit <sup>1</sup>	Yksityisiä tuottajia v.2000 <sup>2</sup>	Asukasluku v.2000 <sup>3</sup>	Asukkaat / yksityiset tuottajat v.2000
Hyvinkää	36	42545	1182
Hämeenlinna	35	46108	1317
Iisalmi	17	23113	1360
Imatra	17	30663	1804
Joensuu	28	51758	1849
Jyväskylä	46	78996	1717
Kajaani	27	36088	1337
Kirkkonummi	34	29694	873
Kokkola	29	35539	1225
Kotka	45	54846	1219
Kouvola	31	31346	1011
Kuopio	43	86651	2015
Lahti	40	96921	2423
Lappeenranta	31	58041	1872
Lohja	15	35243	2350
Mikkeli	42	46727	1113
Pori	25	75994	3040
Rovaniemi	26	35427	1363
Seinäjoki	23	30290	1317
Tuusula	22	31957	1453
Vaasa	23	56737	2467
Varkaus	16	23246	1453
Yhteensä	651	1037930	1594
Osuus koko maan määrästä	24%	20%	

<sup>1</sup>Keskisuuret kaupungit:

- Asukasluku 20000–100000 henkeä ja
- Yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien määrä vähintään 15

Lähteet:

<sup>2</sup>Kauppinen, Sari (2001). Yksityiset sosiaalipalvelutoimipaikat v. 2000 Suomen kunnissa. Stakes.

<sup>3</sup>Tilastokeskus: <http://statfin.stat.fi/statweb/start.asp?LA=fi&DM=SLFI&lp=catalog&clg=vaesto>.

## LIITE 2

## HAASTATTELULOMAKE

**Perustiedot**

Kaupunki \_\_\_\_\_

Haastateltavat \_\_\_\_\_

1. Mitä mielestäsi strategialla tarkoitetaan sosiaalitoimessa?
2. Onko kaupunkisi sosiaalitoimessa laadittu, laaditaanko parhaillaan tai onko suunniteltu laadittavaksi strategiaa, jossa käsitellään palvelujen tuottamista ei-julkisten tuottajien kanssa? (Voi olla osa sosiaalitoimen kokonaisstrategiaakin) Kerro asiasta enemmän.

**Toimintaympäristö**

3. Millaisia sosiaalitoimen organisaation sisäisiä tekijöitä pidät tärkeinä sellaisen palvelurakenteen muodostamisessa, jossa sosiaalipalveluja tuotetaan sosiaalitoimen ja ei-julkisen sektorin monenkeskisenä yhteistyönä?
4. Millaisia sosiaalitoimen ulkopuolelta vaikuttavia tekijöitä pidät tärkeinä em. palvelurakenteen muodostamisessa.
5. Seuraavassa luettelossa on joitakin yhteistoimintaan liittyviä väittämiä. Millä näistä parhaiten kuvataan oman kaupunkisi sosiaalitoimen ja ei-julkisten palveluntuottajien välistä suhdetta? (Valitse 2 parasta sekä tavoitteiden että prosessien osalta ja merkitse niitä 1:llä ja 2:lla.)

Yhteistoiminnan tavoitteet (1=paras, 2=toiseksi paras)

- Yhteistoiminnan tavoitteet ovat selkeitä ja yksiselitteisiä.
- Yhteistoiminnan tavoitteet kertovat kunnan omista sosiaalisista järjestelmistä.
- Yhteistoiminnan tavoitteet liittyvät tehokkaaseen operationaaliseen toimintaan.
- Yhteistoiminnan tavoitteet muodostuvat erilaisten kompromissien tuloksena.

Yhteistoimintaprosessit (1=paras, 2=toiseksi paras)

- Yhteistoimintaprosessi etenee systemaattisesti ja analyttisesti.
- Yhteistoimintaprosessi muotoutuu erilaisten sosiaalisten verkostojen pohjalta.
- Yhteistoimintaprosessi on kokeilua useilla erilaisilla toimenpiteillä.
- Yhteistoimintaprosessi on itseohjautuva oppimis- ja sopeutumisprosessi.

Voitko perustella valintasi?

**Yhteistoiminta**

6. Millä tavoin, millaisessa prosessissa yhteistoiminnan linjat syntyvät?
7. Kuka tai ketkä käyttävät päätösvaltaa sosiaalitoimen ja ei-julkisten tuottajien toimiessa yhdessä?
8. Millä tavoin sosiaalitoimen ja ei-julkisten tuottajien yhteistoiminta sosiaalipalvelujen tuotannossa ilmenee?
9. Millaisia ovat kokemuksenne yhteistoiminnasta?
- 10 Mitkä seuraavista väitteistä luonnehtivat parhaiten yhteistoimintaa kaupungissanne?  
Numeroi kohdat paremmuusjärjestyksessä ruutuihin, viimeiseen voit lisätä oman kuvauksesi.

- Se on hallinnan tapa, jolla yksityinen ja julkinen tuotanto voidaan sovittaa yhteen.
- Se on uusi organisaatiomuoto, joka ylittää organisaatorajat.
- Se on itsenäisten organisaatioiden välistä yhteistoimintaa.
- Se on vaihtosuhde, jossa edistetään kaikkien päämääriä.
- Se on kehittynyt toimeenpanojärjestelmä.
- Se on organisaatioiden löyhä yhteenliittymä.
- Se on

---

---

---

Voitko perustella kantasi?

**Sisältö**

- 11.Miten kaupunkisi sosiaalitoimessa suhtaudutaan ei-julkisiin palvelujen tuottajiin yhteistyökumppanina?
- 12.Millaisia ovat sosiaalitoimen ja ei-julkisten tuottajien yhteistoiminnan keskeiset päämäärät?
- 13.Missä määrin arvelet strategioiden olevan käyttökelpoisia käytännön yhteistoiminnassa?

**KIITOKSET VASTAUKSISTASI**



## LIITE 3

## KÄYTETTY NOODIHIERARKIA

- 1 (1) /Strategian konteksti
- 2 (1 1) /Konteksti/Sisäinen
- 3 (1 1 1) /Konteksti/Sisäinen/Palvelut
- 4 (1 1 2) /Konteksti/Sisäinen/Henkilöstö
- 5 (1 1 3) /Konteksti/Sisäinen/Kulttuuri
- 6 (1 1 4) /Konteksti/Sisäinen/Poliitikot
- 7 (1 1 5) /Konteksti/Sisäinen/Toimintaidea
- 8 (1 2) /Konteksti/Ulkoinen
- 9 (1 2 1) /Konteksti/Ulkoinen/Poliittis-oikeudelliset tekijät
- 10 (1 2 2) /Konteksti/Ulkoinen/Yksityiset tuottajat
- 11 (1 2 3) /Konteksti/Ulkoinen/Demografiset tekijät
- 12 (1 2 5) /Konteksti/Ulkoinen/Talous ja suhdanteet
- 13 (1 2 8) /Konteksti/Ulkoinen/Ylikunnallinen toiminta
- 14 (1 2 9) /Konteksti/Ulkoinen/Palvelutarpeet
  
- 15 (2) /Strategiakäsite
- 16 (2 1) /Strategiakäsite/Hallinnollinen menettely
- 17 (2 1 6) /Strategiakäsite/Hallinnollinen menettely/Prosessi
- 18 (2 1 9) /Strategiakäsite/Hallinnollinen menettely/Rakenne
- 19 (2 18) /Strategiakäsite/Periaate ja linja
- 20 (2 18 1) /Strategiakäsite/Periaate ja linja/Linjavalinta
- 21 (2 18 7) /Strategiakäsite/Periaate ja linja/Arvot
- 22 (2 18 17) /Strategiakäsite/Periaate ja linja/Kumppanuus
- 23 (2 20) /Strategiakäsite/Keino ja tavoite
- 24 (2 20 3) /Strategiakäsite/Keino ja tavoite/Tahtotila
- 25 (2 20 4) /Strategiakäsite/Keino ja tavoite/Toiminnan ohjausväline
- 26 (2 20 5) /Strategiakäsite/Keino ja tavoite/Menetelmä
- 27 (2 20 8) /Strategiakäsite/Keino ja tavoite/Hyvinvointitavoitteet
- 28 (2 20 15) /Strategiakäsite/Keino ja tavoite/Visiot ja painopisteet
  
- 29 (4) /Strategian laadinta
- 30 (4 1) /Strategian laadinta/Suppeita strategioita
- 31 (4 1 1) /Strategian laadinta/Suppeita strategioita/Maininnan laatu
- 32 (4.2.) /Strategian laadinta/Oma strategia
- 33 (4 2 1) /Strategian laadinta/Oma strategia/Maininnan laatu
- 34 (4 3) /Strategian laadinta/Vaihtoehtoiset tuotantotavat
- (4 4) /Strategian laadinta/Yleisstrategia
  
- 36 (5) /Tavoite ja prosessi
- 37 (5 1) /Tavoite ja prosessi/Tavoite
- 38 (5 2) /Tavoite ja prosessi/Prosessi
  
- 39 (6) /Yhteistoiminnan linjat
- 40 (6 1) /Yhteistoiminnan linjat/Linja
- 41 (6 2) /Yhteistoiminnan linjat/Menettely
- 42 (6 3) /Yhteistoiminnan linjat/Arviointikriteerit
- 43 (6 5) /Yhteistoiminnan linjat/Tuottajien arviointi

- 44 (7) /Päätösvalta  
45 (7 1) /Päätösvalta/Kuka tai ketkä käyttävät  
46 (7 2) /Päätösvalta/Millainen suhde on
- 47 (8) /Yhteistoiminnan ilmeneminen  
48 (8 1) /Yhteistoiminnan ilmeneminen/Tuet
- 49 (9) /Kokemukset  
50 (9 1) /Kokemukset/Positiiviset  
51 (9 2) /Kokemukset/Negatiiviset  
52 (9 3) /Kokemukset/Neutraalit
- 53 (10) /Yhteistoiminnan luonne  
54 (10 1) /Yhteistoiminnan luonne/Perustelut 1–2  
55 (10 2) /Yhteistoiminnan luonne/Perustelut 3–4  
56 (10 3) /Yhteistoiminnan luonne/Perustelut 5–6  
57 (10 4) /Yhteistoiminnan luonne/Muita perusteluja
- 58 (11) /Suhtautuminen  
59 (11 1) /Suhtautuminen/Palvelupolitiikka  
60 (11 2) /Suhtautuminen/Eri tahojen reaktiot
- 61 (12) /Keskeiset päämäärät  
62 (12 1) /Keskeiset päämäärät  
63 (13) /Strategioiden käyttökelpoisuus  
(13 1) /Strategioiden käyttökelpoisuus/vastaukset

## LIITE 4 ASIANTUNTIJAHAASTATTELUT

KUNTA	NIMIKE/TOIMIALA	NIMI	PVM	AIKA
Hyvinkää	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Ossi Savolainen	15.10.2002	9.00-10.30
"	Päivähoidon johtaja	Hilkka Toiviainen	15.10.2002	9.00-10.30
"	Sosiaalihuollon johtaja	Liisa Rahkonen	15.10.2002	9.00-10.30
"	Vanhustenhuollon johtaja	Anne Kaarnasaari	15.10.2002	9.00-10.30
Hämeenlinna	Perusturvakeskuksen toimitusjohtaja	Erkki Torppa	15.10.2002	12.00-13.00
"	Suunnittelija	Maija Keskinen	15.10.2002	12.00-13.00
"	Hallinto- ja talousjohtaja	Hannu Kämäräinen	15.10.2002	12.00-13.00
"	Vanhus- ja vammaishuollon johtaja	Heli Eskolin	15.10.2002	12.00-13.00
"	Päivähoidon johtaja	Arja Tamminen	15.10.2002	12.00-13.00
Iisalmi	Sosiaalijohtaja	Harri Häyrynen	10.10.2002	14.00-15.15
Imatra	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Jouko Elomaa	17.10.2002	8.30-9.45
Joensuu	Peruspalvelujohtaja	Erkki Asikainen	8.10.2002	14.00-15.30
Jyväskylä	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Sakari Möttönen	16.1.2003	8.30-9.45
Kajaani	Perusturvajohtaja	Kalevi Yliniemi	3.10.2002	12.30-14
			7.10.2002	8.30-9.00
Kirkkonummi	Sosiaalijohtaja	Håkan Forstén	7.10.2002	12.00-13.15
Kokkola	Perusturvajohtaja	Matti Kaivosoja	12.12.2002	16-17.15
Kotka	Sosiaalijohtaja	Marja-Liisa Grönvall	7.1.2003	14-15.15
Kouvola	Sosiaalijohtaja	Sakari Laari	24.10.2002	13.15-14
Kuopio	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Paavo Kaitokari	8.1.2003	13.30-14.15
Lahti	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Sirkka-Liisa Pylväs	8.1.2003	9.00-10.20
Lappeenranta	Sosiaalipalvelujohtaja	Marja Kosonen	14.1.2003	10.11.2020
Lohja	Perusturvajohtaja	Paavo Varis	9.10.2002	13.30-14
Mikkeli	Sosiaalijohtaja	Antti Tervasmäki	10.10.2002	9.45-11
Pori	Sosiaalijohtaja	Kaj Kainulainen	15.1.2003	13-13.50
Rovaniemi	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Auvo Kilpeläinen	21.10.2002	15-16.15
Seinäjoki	Toimialajohtaja, päivähoidon päällikkö	Markku Valo	30.10.2002	11.00-12.40
"	Hallintopäällikkö	Kalervo Keski-Vinkka	30.10.2002	11.00-12.40
"	Sosiaalijohtaja	Kauko Piironen	30.10.2002	11.00-12.40
"	Vanhustyön johtaja	Anneli Saarinen	30.10.2002	11.00-12.40
"	Va. sosiaalityön päällikkö	Minna Leppänen	30.10.2002	11.00-12.40
Tuusula	Sosiaalitoimen johtaja	Tula Evokari	11.10.2002	14.15-15.40
Vaasa	Sosiaalijohtaja	Juha Karvala	13.11.2002	9.15-10.20
Varkaus	Sosiaalijohtaja	Ulla Tuomainen	9.10.2002	8.30-9.15

**LIITE 5****KUNTIEN STRATEGIADOKUMENTIT****HYVINKÄÄ**

Hyvinkään kaupungin päihde- ja huumestrategia työryhmän ehdotus (1998)

Lupa välittää Hyvinkään kaupungin lapsipoliittinen ohjelma 21.6.2001, lapsipoliittisen ohjelman toimikunnan ehdotus (2001)

**HÄMEENLINNA**

Lasten palvelusitoumus (Ei ilmoitettu)

Hämeenlinnan kaupungin strategiatyö (Ei ilmoitettu)

Hämeenlinnan seudun sosiaali- ja terveystoimintaohjelma (1999)

Hämäläisten hyvinvointi 1998 (1999)

Hämäläisten lasten ja nuorten hyvinvointi 1998–1999 (1999)

Perusturvan strategiat vuosille 2000–2003 (2000)

Hämeenlinnan kaupungin vanhuspoliittinen strategia ja palvelujenkehittämisohjelma vuosille 2002–2007 (2001)

Päihdetyön palvelusitoumus (2001)

Katkaisuhoitoaseman palvelusitoumus (2001)

Päivähoidon palvelusitoumus (2002)

Hyvinvointitase 2002 (2002)

Perusturvan laajennettu johtoryhmä 8/2000 (2002)

**IISALMI**

Strateginen suunnitelma Iisalmen kaupungin sosiaalilautakunta sosiaalipalvelukeskus (1997)

**IMATRA**

Seitti (Ei ilmoitettu)

Strategia-avaruus 2003–2005 (Ei ilmoitettu)

Sosiaali- ja terveyskeskus sosiaalipalvelujen vastuualue, talousarvio 2003 taloussuunnitelma 2003–2005 (2002)

Sosiaali- ja terveyskeskuksen strategiasuunnitelma 2003–2005 (2002)

**JOENSUU**

Tässä ja nyt, Joensuun päihdepoliittinen ohjelma, päihdestrategiatyöryhmä (2000)

Joensuun valinta menestyksen strategiat 2002 (2001)

Peruspalvelulautakunnan strategia 2002–2007 (2002)

Joensuun kaupungin vanhuspolitiikan strategia ja palvelurakenteen kehittämisohjelma 2002–2006 (2002)

Joensuun kaupungin peruspalvelulautakunnan järjestöavustukset 2002–2005 (2002)

### **JYVÄSKYLÄ**

Jyväskylän kaupungin vanhuspoliittinen strategia 2002–2010 (2002)

### **KAJAANI**

Kajaanin kaupungin perusturvalautakunnan perusturvan indikaattorit (2002)

### **KIRKKONUMMI**

Kirkkonummen sosiaalitoimen strategia 2002–2007 (Ei ilmoitettu)

### **KOKKOLA**

Lasten ja nuorten hyvinvointiselonteko (1999)

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen toimenpideohjelma (2001)

Kokkolan kaupungin terveyttä ja hyvinvointia edistävä ohjelma vuosille 2001–2005, ohjelmaluonnos sis. hyvinvointikatsauksen (2001)

Kaupungin henkilöstöstrategia 2002–2005 (2002)

Kokkolan kaupungin hyvinvointia ja terveyttä edistävä ohjelma vuosille 2001–2005, tavoitteet (2002)

Ikäihmisten hyvinvointi Kokkolassa, selonteko väestön elinoloista ja palveluista (2002)

Ikäihmisten hyvinvointiselontekoprosessi Kokkolassa, lausuntojen yhteenveto ja valtuustoseminaari (2002)

### **KOTKA**

Kotkan visio 2010 (1998)

Meiän Kotka Kotkan kaupunkistrategia (2002)

### **KOUVOLA**

Kouvolan kaupunki vanhustenhuolto 2010 (1997)

Kouvolan vammaispoliittinen ohjelma (2001)

Kouvolan kaupungin strategia 2001–2005, talousarvio 2003 (2002)

### **KUOPIO**

Sosiaali- ja terveyskeskuksen strategia vuosille 2003–2012 tekstiluonnos (2002)

### **LAPPEENRANTA**

Puhumalla paras- sanomalla selvä Lappeenrannan kaupungin huumestrategia 2000 (1999)

Lasten ja nuorten hyvinvointi Lappeenrannassa- jokaisen aikuisen asia (1999)

Lappeenranta 2005-strategia (2001)

**PORI**

Porin kaupungin vanhustenhuollon strategia vuoteen 2004 (1999)  
Sosiaalitoimi 2008 (2002)

**ROVANIEMI**

Strateginen ohjaus ja tavoitehierarkia versio 4, sosiaali- ja terveystoimen strategia (2002)  
Rovaniemen kaupungin visio ja strategia (2002)  
Sosiaali- ja terveystoimen taloussuunnitelma (2002)

**SEINÄJOKI**

Sosiaalipoliittinen ohjelma, perusturvalautakunta (1997)  
Seinäjoen lastensuojelutyö tavoitteellista perhetyötä (1997)  
Pienten lasten elinolojen turvaaminen (1998)  
Vammaispoliittinen ohjelma (1999)  
Terveyspoliittinen ohjelma (1999)  
Perusturvakeskuksen valmiussuunnitelma (2000)

**VAASA**

Sosiaaliviraston SWOT- analyysityöskentelyn tulokset (1992)  
Tiivistelmä Vaasan rikosentorjuntasuunnitelman laatimisesta (1999)  
Vaasan kaupungin koulujen riskikartoitus 1999 (1999)  
Maahanmuuttajien koulutuspalvelujen koordinointi ja kehittäminen Vaasassa (1999)  
Vaasan kaupungin kotouttamisohjelma maahanmuuttajille (2000)  
Vasa handikappolitiska program 2000 (2000)  
Vaasan kaupungin päihdestrategia -toimikunnan loppuraportti (2000)  
Vaasa - turvallinen kotikaupunki, turvallisuus ja rikosentorjuntayhteistyön toimintasuunnitelma vuodelle 2001(2001)  
Lapset keskellämme lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma (2001)  
Vaasan kaupungin hyvinvointipoliittinen ohjelma, luonnos (2002)  
Vaasan kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2001 (2002)

**VARKAUS**

Sosiaali- ja terveystoimen strategiset linjaukset (2002)